

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2013

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

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.—II. FUENTES DEL DERECHO.—III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.—IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS.—V. DERECHOS FUNDAMENTALES.

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Si una resolución llama especialmente la atención entre las dictadas este cuatrimestre es la STC 103/2013 (Pleno), de 25 de abril (1), en cuyo Fallo se acuerda «[...] Declarar constitucional el artículo 130.1.B) [LBRL] [...], siempre que se interprete de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico 5, j) [...]». Salvo error por mi parte, es la primera vez que el Tribunal afirma expresamente la constitucionalidad de una norma, pues lo común es que se limite a descartar su inconstitucionalidad, incluso bajo condición, como sucede con las sentencias interpretativas. Como quiera que esta novedad no va precedida de explicación alguna en los fundamentos jurídicos, cabe presumir que es fruto de una inadvertencia.

(1) Comentada asimismo *infra*, págs. 298 a 301.

2. El requisito de la especial trascendencia constitucional como criterio determinante de la admisibilidad de las demandas de amparo continúa perfilándose a través de resoluciones que abundan en la línea de objetivación propiciada por la reforma de 2007. Sin embargo, en este primer cuatrimestre de 2013 se ha puesto de manifiesto una discrepancia de principio con aquella línea por parte del Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré, quien viene a continuar la crítica mantenida hasta su cese por el Magistrado Sr. Gay Montalvo.

Con ocasión del ATC 28/2013 (Sala Primera), de 11 de febrero, por el que se inadmite una demanda por falta de justificación de su especial trascendencia constitucional, el Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré suscribe un voto particular en el que, partiendo de la condición constitucional del Tribunal como garante último de los derechos fundamentales «frente a vulneraciones producidas» (voto particular, apartado 3), afirma que «[c]ualquier interpretación que soslaye esa función preferente de protección, haciendo prioritarias otras hasta convertir aquélla en accesorio o por completo condicionada por éstas, se aleja del mandato constitucional» (*ibid.*). Sin objetar la reforma de 2007 en cuanto intento de racionalizar el proceso de amparo, incluso mediante requisitos que provean una cierta objetivación, el Magistrado discrepante sostiene que «los intentos de dotar de una estricta objetivación al proceso de amparo, elaborados con el designio de arrumbar la tutela subjetiva, carecen, a mi juicio, de acomodo en el artículo 53.2 CE» (*ibid.*), lo que le lleva distanciarse «de manera abierta de una interpretación de la reforma legal de 2007 [...] que termine convirtiendo al amparo, *de facto*, en un proceso en el que la tutela subjetiva sea residual» (*ibid.*). Interpretación que, a su juicio, se hace cada vez más evidente a la luz de «la progresiva contracción de la dimensión objetiva del recurso de amparo que estoy apreciando en las más recientes decisiones de admisibilidad de la Sala del Tribunal de la que formo parte» (*ibid.*). En particular, como es el caso del ATC 28/2013, al negarse a tener por justificada la relevancia constitucional de la demanda cuando, pese a no cumplirse con la obligación formal de acreditarla, cabe inferirla del conjunto de sus razonamientos (voto particular, apartado 4).

El voto particular concreta su crítica en la práctica observada por la Sala Primera (2). Ello no tendría por qué significar que la Sala Segunda esté si-

(2) Con todo, la Sala Primera ha deducido en otro caso la trascendencia constitucional de un recurso a partir de «ciertos datos objetivos» ofrecidos en la demanda (STC 27/2013, de 11 de febrero, FJ 2). El supuesto no es, sin embargo, significativo, pues se trataba de un asunto en el que el Tribunal ha aplicado el criterio establecido en la STC 15/2011, de 28 de febrero (*REDC*, núm. 92, 2011, pág. 284) en relación con las demandas interpuestas antes de la STC 155/2009, de 25 de junio (*REDC*, núm. 87, 2009, págs. 287-289), es decir, cuando aún no se habían comenzado a perfilar los criterios de admisibilidad establecidos con la reforma de 2007. De ahí la flexibilidad

guiendo una línea diferente. Sin embargo, otro voto particular, éste del Magistrado Sr. Pérez Tremps a una sentencia de la Sala Segunda, pone de manifiesto que ambas formaciones pudieran estar interpretando el requisito de la justificación de la trascendencia de manera divergente. A juicio de este último Magistrado, la Sala Segunda habría hecho en la STC 31/2013, de 11 de febrero (3), justamente lo que el Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré defendía en el ATC 28/2013, a saber, deducir de oficio la trascendencia constitucional de una demanda huérfana de toda mención formal y expresa de la concurrencia de ese requisito, apartándose así de la doctrina compendiada en STC 176/2012 (Sala Primera), de 15 de octubre (4).

En cualquier caso, la crítica del Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré va más allá del problema de la justificación de la trascendencia para llegar al concepto mismo de la relevancia constitucional *in abstracto* como criterio determinante de la admisibilidad del recurso de amparo, que fatalmente ve así desdibujada su condición de instrumento de tutela subjetiva. En ese punto su discrepancia no parece compartida por otros Magistrados, por más que no hayan faltado en este cuatrimestre algunos pronunciamientos que insisten en la necesidad de contraer a sus justos términos la dimensión objetiva del amparo. Así, en la STC 2/2013 (Sala Primera), de 14 de enero, se insiste en que «el amparo constitucional no ha perdido su dimensión subjetiva [...], de manera que si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo [...] debe ser admitido y examinado en la totalidad de su contenido, sin que sea posible incluir o excluir determinados motivos en función de su especial trascendencia constitucional» (STC 2/2013, FJ 3). En otras palabras, la *subjetividad* del amparo reaparece una vez que su dimensión objetiva haya justificado la admisión de la demanda. Una precisión con la que, sin embargo, sólo se confirma la razón de la crítica del Magistrado Sr. Valdés Dal-Ré.

Por lo demás, esta misma STC 2/2013 merece ser también comentada por haber ordenado el examen de las quejas del recurso sin hacer estricta justicia al principio de subsidiariedad (5). Mientras en la STC 32/2013 (Sala Primera),

de la Sala para con una demanda que, dedicando un apartado a justificar su trascendencia, no lo hacía en la forma que luego se ha considerado debida. En otro orden de cosas, la STC 27/2013 —comentada *infra*, págs. 308-309 es también reseñable por sus consideraciones sobre la dimensión constitucional de la negativa de los tribunales ordinarios a plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

(3) Comentada *infra*, págs. 309-310.

(4) Reseñada en la crónica precedente, *REDC*, núm. 97, 2013, pág. 257.

(5) En el entendimiento que de este principio defiende habitualmente el Tribunal, muy inclinado a propiciar la devolución de la cuestión de fondo a los órganos judiciales tan pronto se advierte la infracción de algún derecho procesal. Más resolutiva ha sido, excepcionalmente, la Sala

de 11 de febrero, se recuerda que ese principio exige anteponer al examen de otras quejas sustantivas el de la posible vulneración del artículo 24.1 CE por incongruencia omisiva (STC 32/2013, FJ 3), la STC 2/2003 sólo se ocupa de esa denuncia (y de otra referida a una supuesta indefensión) tras haber estimado que en el caso se había infringido el derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a la libertad personal.

Más llamativo es el «desorden» del ATC 25/2013 (Sección Tercera), de 6 de febrero, en el que sólo tras concluir que el recurso era inadmisibile por falta de agotamiento de la vía judicial (6) se pone de manifiesto que el actor no ha justificado la especial transcendencia constitucional de su demanda.

3. Como se recordará, la STC 28/2011 (Sala Segunda), de 14 de marzo (7), tuvo por aplicable al artículo 85.2 LOTC la doctrina tradicional en materia de presentación de recursos en los Juzgados de guardia, afirmando que «la presentación de los recursos de amparo en lugar distinto al Registro General del Tribunal Constitucional únicamente está prevista para aquellos recursos que se presenten hasta las quince horas del día posterior al del vencimiento del plazo, en cuyo caso sí podrán hacerlo en la oficina o servicio del Registro Central de los Tribunales civiles de cualquier localidad» (STC 28/2011, FJ 3), con la consecuencia de que «los presentados en otro lugar y en momento distinto al previsto en dicho precepto habrán de entenderse presentados en el momento en que tengan entrada en el Registro General de este Tribunal» (*ibid.*). El Magistrado Sr. Ortega Álvarez defendió entonces que el artículo 85.2 LOTC admitía una interpretación más generosa, en el sentido de que el plazo de interposición de los recursos de amparo concluye siempre a las quince horas del día siguiente al del vencimiento.

Su propuesta ha sido finalmente asumida por el Pleno, que con la STC 88/2013, de 11 de abril, ha decidido reconsiderar la doctrina de la STC 28/2011,

Primera en la STC 29/2013, de 11 de febrero, al decidir reparar por sí misma la lesión sustantiva invocada en el proceso, en la idea de que limitarse a declarar una infracción del artículo 24.1 CE «sólo tendría un efecto retardatario para la efectiva tutela de los derechos sustantivos» (STC 29/2013, FJ 2). Sobre esta resolución, véase también *infra*, págs. 304 a 306.

(6) En virtud de la doctrina establecida en la STC 149/2001, de 27 de julio, sobre el plazo de recurso contra sentencias penales absolutorias con retroacción de lo actuado, reseñada en *REDC*, núm. 63, 2001, págs. 209-210, el actor puede impugnar inmediatamente la sentencia absolutoria o esperar a la eventualmente condenatoria. El ATC 25/2013 viene a desautorizar esa doctrina por cuanto afirma que, siendo posible invocar en el segundo proceso judicial las lesiones supuestamente padecidas en el que dio lugar a la sentencia absolutoria, debe agotarse esa segunda vía antes de acudir al Tribunal Constitucional.

(7) De la que se dio cuenta en *REDC*, núm. 92, 2011, págs. 293-294.

con la consecuencia de que, en lo sucesivo, el artículo 85.2 LOTC «debe interpretarse en el sentido de que permite que la presentación de escritos de iniciación del recurso de amparo se realice, con plenos efectos interruptores del plazo de caducidad, tanto en el Registro del Tribunal Constitucional como en la oficina o servicio de registro central de los Tribunales civiles de cualquier localidad *durante la integridad de plazo completo* previsto para la presentación de dichos escritos de iniciación» (8) (STC 88/2013, FJ 5).

Para la mayoría del Pleno, la interpretación auspiciada por la STC 28/2011 no era incorrecta, pero cabe otra más respetuosa con el principio *pro actione*: entender que la primera frase del artículo 85.2 LOTC establece una regla general para todos los procesos constitucionales (que deberán presentarse en la sede del Tribunal Constitucional dentro del plazo legalmente establecido), mientras que la frase segunda del precepto «supone una regla específica para los recursos de amparo» (STC 88/2013, FJ 3), con arreglo a la cual se excepcionan tanto el plazo de presentación de la demanda (que se extiende hasta las 15:00 horas del día siguiente hábil al del vencimiento del plazo legal) como el lugar habilitado para presentarla (que también comprende los registros de los Tribunales civiles).

El Magistrado Sr. Aragón Reyes discrepa de esta interpretación, a su juicio *contra legem* (voto particular, apartado 3), defendiendo la doctrina de la STC 28/2011. En su opinión, la única excepción contemplada en el artículo 85.2 LOTC se refiere a la posibilidad de presentar demandas de amparo fuera de plazo, pero antes de las 15:00 horas del día hábil siguiente al del vencimiento. Sólo para ese supuesto cabría la presentación en el registro de los Tribunales civiles, pero no para el caso de los recursos presentados dentro del plazo legal, que han de serlo exclusivamente en el Registro del Tribunal Constitucional. Por ello, si el sistema que resulta de la correcta interpretación del artículo 85.2 LOTC fuera contrario a la seguridad jurídica y al derecho a la tutela judicial —como viene a insinuarse en la Sentencia—, el Magistrado discrepante entiende que la solución no pasaba por la interpretación acogida por el Pleno, sino por el planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad. Solución ésta que ya había defendido el Magistrado Sr. Rodríguez Arribas en el segundo de los votos particulares que acompaña a la STC 28/2011 (9).

(8) Cursiva añadida.

(9) Durante el cuatrimestre examinado se ha planteado una cuestión interna de inconstitucionalidad respecto del artículo 174.1 de la Ley General de la Seguridad Social (1998) por posible inflación del artículo 14 CE en la medida en que sólo reconoce la pensión de viudedad al cónyuge supérstite. La cuestión se ha planteado mediante el ATC 8/2013 (Pleno), de 15 de enero, con voto discrepante, en cuanto al fondo, del Magistrado Sr. Ollero Tassara.

4. Desde el punto de vista institucional son de interés las consideraciones de la Magistrada Sra. Asua Batarrita en su voto particular a la STC 85/2013 (Pleno), de 11 de abril (10), con motivo de la primera impugnación ante el Tribunal de una norma previamente examinada por la Comisión Arbitral Vasca, institución no judicial a la que, de acuerdo con el artículo 39 EAPV, corresponde la decisión de «los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos». A juicio de la Magistrada discrepante, el Tribunal debería haber sido sensible al hecho de que ningún órgano foral hubiera invocado ante la Comisión el motivo de inconstitucionalidad finalmente acogido en la STC 85/2013. No tanto para pronunciarse en contra del recurso (al cabo, interpuesto por Diputados del Congreso), cuanto para actuar con «cierta cautela a la hora de elaborar nuestros argumentos y extraer nuestras conclusiones y, sobre todo, antes de proclamar categóricamente el “desapoderamiento de los territorios históricos” [...] como hace la Sentencia» (Voto particular, apartado 3, *in fine*).

5. En el orden estrictamente procesal es de destacar el ATC 47/2013 (Sala Primera), de 25 de febrero, que denegó la personación en un proceso de amparo de quienes pretendían continuarlo una vez que el recurrente principal había interesado que se le tuviera por desistido. La Sala ha entendido que, existiendo una regulación detallada en la LOTC sobre la capacidad para comparecer en el recurso de amparo como coadyuvante, estaba fuera de lugar la aplicación supletoria del artículo 13.1 LEC, que además se refiere a la comparecencia como demandante o demandado. Tampoco serían de aplicación las previsiones de los artículos 46.2 y 47.1 LOTC, referidas a la comparecencia de los posibles agraviados en los procesos promovidos por el Defensor del Pueblo o el Ministerio Fiscal, en un caso, y a la coadyuvancia del demandado, en el otro. Por tanto, sólo cabía aplicar el artículo 51.2 LOTC y, en su virtud, la exigencia de haber sido parte en el procedimiento antecedente y comparecer tras el correspondiente emplazamiento, siendo irrelevante la sola invocación de un concreto interés legítimo.

En el mismo orden, el ATC 85/2013 (Pleno), de 23 de abril, excluye que en el trámite de audiencia del artículo 35.2 LOTC pueda recabarse el parecer de quien no es parte en el proceso, si bien esa «irregularidad» no determina la inadmisión de la cuestión finalmente planteada si en aquel trámite han sido oídas las verdaderas partes procesales [ATC 85/2013, FJ 2, *a*].

(10) Objeto de comentario *infra*, págs. 297-298.

6. Sobre la desaparición de objetos procesales son de interés dos Autos acordados por el Pleno. En primer lugar, el ATC 30/2013, de 12 de febrero, por el que se declara la extinción de una cuestión planteada en relación con el precepto legal que impide el pago de subvenciones a los electos que no acrediten la adquisición de la condición plena de cargo público representativo (11). Como quiera que el demandante en el proceso *a quo* era un partido político posteriormente disuelto (*Herri Batasuna*), el Tribunal ha entendido que la norma cuestionada había dejado de ser determinante para el fallo desde el momento en que en el proceso de liquidación del partido se acordara que la cantidad reclamada en aquel proceso no podía abonarse al reclamante, sino ponerse a disposición del Tribunal Supremo. Y ha dejado de serlo, a juicio del Pleno, porque «el objeto» de la norma «era evitar el pago» de subvenciones a quienes estuvieran en la situación de los electos de *Herri Batasuna*; objetivo satisfecho una vez que la cantidad reclamada ya no ha de abonarse a ese partido, sino que se ha afectado a un procedimiento de liquidación. Argumento, a mi juicio, discutible, pues la cantidad reclamada sólo puede afectarse a la liquidación del partido político si éste tenía derecho a que le fuera abonada a pesar de lo dispuesto en el precepto cuestionado.

El otro Auto reseñable es el ATC 23/2013, de 29 de enero, por el que se inadmite una cuestión planteada respecto de una ley en virtud de la cual se había aprobado una ordenanza municipal impugnada ante un Tribunal Superior de Justicia. Derogada la ley, el Pleno ha entendido que no podía saberse si con ello había perdido su objeto el proceso judicial contra la ordenanza, correspondiendo al Tribunal Superior de Justicia determinar si los preceptos de esta última «conservan vigencia» o, una vez derogados, mantienen «algún tipo de ultraactividad» (ATC 23/2013, FJ 4). En cualquier caso, la derogación de la ley «podría determinar la desaparición del objeto del [...] proceso constitucional» (ATC 23/2013, FJ 5), pero es imposible saberlo porque «el Auto de planteamiento [...] no ha podido pronunciarse sobre la aplicabilidad» de la ley «una vez que ha sido profundamente modificada por una ley aprobada con posterioridad» (ATC 23/2013, FJ 5, *in fine*). Razonamiento que conduce a la inadmisión de la cuestión con un desarrollo argumental que no es fácil seguir.

Tampoco lo es el desplegado en la STC 8/2013 (Pleno), de 17 de enero (12), para justificar la impugnación de un precepto legal que reproduce otro no impugnado en su momento. Denunciada una posible extemporaneidad por el Abo-

(11) Disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

(12) Véase también *infra*, págs. 293-294.

gado del Estado, el Tribunal la rechaza «en razón de la naturaleza abstracta del recurso de inconstitucionalidad, orientado a la depuración objetiva del ordenamiento» (STC 8/2013, FJ 2), aludiendo a continuación al carácter competencial del recurso, para concluir afirmando que el precepto originario ha «sido recogido» en la ley impugnada, lo que significa que «ha sido formalmente modificado» (*ibid.*).

7. En fin, como ya hiciera con el ATC 251/2009, de 13 de octubre (13), el Pleno ha inadmitido *ex artículo 75 quinquies* 1 LOTC un conflicto en defensa de la autonomía local aplicando la doctrina sobre el concepto de cuestión de inconstitucionalidad «notoriamente infundada» del artículo 37.1 LOTC (*Juan Luis Requejo Pagés*).

II. FUENTES DEL DERECHO

1. Los límites materiales a las leyes de presupuestos generales del Estado y de la Comunidad Valenciana fueron las cuestiones abordadas, respectivamente, en las SSTC 9/2013 (Sala Primera), de 28 de enero, y 86/2013 (Pleno), de 11 de abril. La primera de las Sentencias resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por Diputados del Grupo Parlamentario Popular en relación con la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2008, por la que se da nueva redacción al segundo párrafo de la disposición adicional cuarta de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ampliando las titulaciones posibles para el acceso al Cuerpo Superior de Auditores del citado Tribunal. Por su parte, la STC 86/2013 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la disposición adicional undécima de la Ley de la Comunidad Valenciana 15/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos generales para el ejercicio de 2008, que regula el régimen del silencio administrativo en los procedimientos de concesión de ayudas a la dependencia.

En una y otra Sentencia, reiterando precedente doctrina constitucional, se descarta que la pérdida de vigencia de las respectivas leyes de presupuestos en las que se incluyen las disposiciones legales impugnadas determine la pérdida de objeto del correspondiente proceso constitucional. Se razona así en la STC 86/2013 que «cuando se trata de realizar un control sobre los vicios de validez que pudieran haber incidido sobre la propia aprobación de una norma, el ob-

(13) Reseñado en *REDC*, núm. 88, 2010, pág. 314.

jeto del proceso no se puede ver afectado sin más por la eventual derogación o modificación de las normas adoptadas, ya que en tal caso subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa», por lo que —concluye— «persiste el objeto del proceso si la impugnación se basa precisamente en una posible vulneración del proceso legislativo que habría tenido lugar, en su caso, cuando a una ley de presupuestos se incorporan materias que exceden de su contenido mínimo o, incluso, eventual; esto es, cuando lo que se controvierta sea precisamente la inclusión de una norma en la ley de presupuestos, y no el concreto contenido del precepto» (FJ 2). Argumento que se completa en la STC 9/2013 al afirmar que, frente a las disposiciones meramente presupuestarias, la parte articulada de las leyes de presupuestos, «en la medida en que contengan disposiciones de carácter general, ni siquiera tienen automáticamente vigencia anual», sino que, como regla general, tienen vocación de permanencia, como ocurre con la disposición en este caso recurrida, que amplía las titulaciones posibles para el acceso al Cuerpo de Auditores del Tribunal de Cuentas, sin que haya sido modificada o derogada con posterioridad (FJ 2).

Tras reproducir en ambas Sentencias la doctrina constitucional sobre los límites materiales a la ley de presupuestos generales del Estado (FJ 3) y de las Comunidades Autónomas (FFJJ 3 y 4), el Tribunal estima en una y otra Sentencia que las disposiciones impugnadas exceden, respectivamente, del contenido constitucionalmente necesario y posible de la ley de presupuestos generales del Estado y de la Comunidad Valenciana. En este sentido se afirma en la STC 9/2013 que, si bien la disposición recurrida se puede adscribir a la materia función pública, al referirse al régimen de acceso a uno de los Cuerpos del Tribunal de Cuentas, ni forma parte del contenido mínimo, necesario e indisponible de la ley de presupuestos generales del Estado, ni de su contenido eventual, pues no concurre en ella la indispensable relación directa o inmediata con los ingresos o gastos estatales, con la política económica del gobierno ni con la inteligencia y ejecución del presupuesto. El Tribunal estima claramente insuficiente la conexión aducida por el Abogado del Estado, en el sentido de que la flexibilización de los requisitos exigidos para el acceso al Cuerpo de Auditores pudiera redundar en una mayor perfección de la función de control de los ingresos y de los gastos estatales y de la gestión presupuestaria que corresponde al Tribunal de Cuentas, ya que tal conexión «no expresa una relación «directa» de la norma con los ingresos o gastos estatales, con la política económica del gobierno o con la inteligencia y ejecución del presupuesto». Se razona al respecto en la Sentencia que «[s]on muchísimas las medidas normativas susceptibles de tener alguna incidencia en cualquiera de estos aspectos, pero si esto fuera suficiente, los límites materiales que afectan a las leyes de presupuestos

quedarían desnaturalizados; se diluirían hasta venir prácticamente inoperantes» (FJ 4).

Por su parte, el Tribunal considera en la STC 86/2013 que la inclusión de una norma como la impugnada, que regula en la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma un supuesto de silencio administrativo negativo aplicable a los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia, carece de incidencia directa sobre el presupuesto, «ya que no afecta a la estimación de ingresos, ni habilita gastos o aclara los estados financieros», por lo que no forma parte del contenido mínimo de esta fuente. Tampoco forma parte de su contenido eventual, aunque se admita que puede generar algún ahorro de gasto público a la Comunidad Autónoma, pues no nos encontramos ante una norma «que suponga “un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno”», por lo que «excede del contenido constitucionalmente admisible de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma» (FJ 5).

En ambas Sentencias se modulan los efectos de la declaración de nulidad e inconstitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas, en tanto que tal declaración no afecta a la situaciones jurídicas consolidadas, entendiendo por ellas tanto las decididas con fuerza de cosa juzgada como las situaciones administrativas firmes (FFJJ 4 y 5, respectivamente).

2. En el período que abarca esta crónica, la correcta utilización de la figura del decreto-ley, en lo que se refiere a su presupuesto habilitante y a sus límites materiales, ha sido de nuevo objeto de enjuiciamiento por parte del Tribunal en las SSTC 39/2013 (Pleno), de 14 de febrero; 51/2013 (Pleno), de 28 de febrero, y 64/2013 (Pleno), de 14 de marzo. Estas dos últimas Sentencias, que resuelven los recursos de inconstitucionalidad promovidos respectivamente por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y por Senadores del Grupo Parlamentario Popular en relación con el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, reitera respecto al presupuesto habilitante del decreto-ley y a sus límites materiales la doctrina de la STC 237/2012, de 13 de diciembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat Valenciana contra la misma norma, ya en su día reseñada (14).

Por su parte, la STC 39/2013, de 14 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por Diputados del Grupo Parlamentario Popular

(14) Véase la crónica correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el último cuatrimestre de 2012, *REDC*, núm. 97, 2013, págs. 260-262.

en relación con el Real Decreto-ley 4/2006, de 24 de febrero, por el que se modifican las funciones de la Comisión Nacional de Energía. Comienza el Tribunal por afirmar, reiterando precedente doctrina constitucional, que los efectos derogatorios de la legislación sobrevenida o los convalidantes de la asunción del decreto-ley por el Congreso de los Diputados tras su tramitación como proyecto de ley no pueden corregir los defectos en los que el decreto-ley pudiera incurrir por vulneración del artículo 86.1 CE, pues de lo contrario los límites que el citado precepto constitucional establece a la figura del decreto-ley sólo «serían operativos en el tiempo que media entre el Decreto-ley y su convalidación o su conversión en ley, esto es, en un tiempo en el que este Tribunal nunca podría materialmente pronunciarse» (FJ 3). Seguidamente, tras reproducir también la consolidada doctrina constitucional sobre el requisito de la situación de extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante del decreto-ley, el Tribunal considera, en el caso enjuiciado, a partir de los motivos señalados en la exposición de motivos del decreto-ley, en el debate parlamentario de convalidación y en el expediente de elaboración de la norma, que si bien una de las circunstancias invocadas por el Gobierno para fundar el recurso al decreto-ley no podía justificar su utilización, dado que «la urgencia de una modificación legislativa no se puede justificar en la urgencia de que sus destinatarios conozcan tales reformas», sí resultan suficientes, por el contrario, las otras dos circunstancias aducidas por el Gobierno: «la apreciación, por un lado, de un déficit de regulación legal en materia de operaciones de concentración en el sector energético y la constatación, por otro, de la existencia de importantes operaciones de concentración en curso en dicho sector», resaltándose finalmente en la Sentencia, en lo que a este extremo concierne, que ya este Tribunal ha reconocido «la relevancia, desde la perspectiva del artículo 86.1 CE, de la ordenación de los procesos que se desarrollan en el sector energético». Así pues, respecto al presupuesto habilitante de la figura del decreto-ley concluye la Sentencia afirmando que «la definición por los órganos políticos de la situación de extraordinaria y urgente necesidad resulta explícita y razonada, por lo que no [constituye] un supuesto de uso abusivo o arbitrario de la potestad normativa excepcional conferida al Gobierno» (FJ 8).

En cuanto al requisito de la necesaria conexión que ha de existir entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas para afrontarla, el Tribunal, atendiendo a los dos criterios establecidos en su doctrina para valorar dicha conexión, esto es, el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el decreto-ley, estima que en el caso enjuiciado estas disposiciones no carecen de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida por el Gobierno, «pues, por un lado, eran idó-

neas para remediar las insuficiencias de la regulación legal en materia de operaciones de concentración en el sector energético apreciadas por el Gobierno y, por otro lado, tenían incidencia inmediata en ese ámbito». En todo caso, el Tribunal declara una vez más que la discrepancia con respecto a las medidas adoptadas por el Gobierno para afrontar la situación de extraordinaria y urgente necesidad «no es motivo suficiente para fundamentar la inconstitucionalidad de la utilización del decreto-ley», al igual que tampoco «la consideración de que existirían medidas tanto o más adecuadas o efectivas para la consecución de los propios objetivos gubernamentales» (FJ 9).

3. En la STC 36/2013 (Pleno), de 14 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Castilla-La Mancha contra el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, precepto que modifica el texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con la finalidad de incorporar al Derecho español la directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, el Tribunal, con remisión a precedente doctrina constitucional (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, y 102/2012, de 8 de mayo) (15), descarta la inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento por supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y del principio democrático, en cuanto se reducen los plazos de examen, debate y votación de la Cámara en la tramitación de dichas leyes, así como del principio de especialidad parlamentaria, por no tramitarse dichas leyes ante las correspondientes Comisiones competentes por razón de las materias que abordan (FJ 3); desestima que constituya una infracción constitucional que la trasposición de una directiva tenga su origen en una enmienda senatorial y, en consecuencia, no se someta a dictamen del Consejo de Estado, ya que ni la Constitución, ni los Reglamentos parlamentarios ni la Ley Orgánica del Consejo de Estado prevén la necesidad de dictamen de este órgano consultivo en el trámite de enmiendas (FJ 4); y, en fin, rechaza que incurra en vicio de inconstitucionalidad la recuperación por el legislador de la redacción original de preceptos respecto de los que el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo una interpretación conforme con ocasión de su impugnación, pues aunque esta forma de actuar pueda resultar criticable desde el punto de vista de la técnica legislativa, al no haber acomodado el legislador

(15) Véanse las crónicas correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 2011 y el segundo cuatrimestre de 2012, *REDC*, núms. 94, 2012, y 96, 2012, págs. 294-300 y 248-249, respectivamente.

la redacción de dichos preceptos a la interpretación conforme que de los mismos ha hecho el Tribunal Constitucional, el legislador no tiene la obligación de darles una nueva redacción, toda vez que la interpretación conforme lo que conlleva precisamente es la validez de la norma o de los preceptos impugnados (FJ 6).

4. El principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) ha operado como parámetro de constitucionalidad en diversas de las Sentencias dictadas por el Tribunal en lo que a este apartado de la crónica se refiere. Una síntesis de la doctrina constitucional en relación con el mismo se encuentra, aunque sustancialmente se reproduce en otras resoluciones en semejantes términos, en la STC 20/2013 (Pleno), de 31 de enero (16), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Castilla y León contra diversos preceptos de la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalitat de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la guerra civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica.

Se recuerda en la citada Sentencia la «prudencia» que requiere la calificación de una ley como arbitraria a los efectos del artículo 9.3 CE en tanto que «expresión de la voluntad popular», principio básico del sistema democrático, si bien tal caracterización ha de cohererarse necesariamente con la sujeción del poder legislativo a la Constitución, correspondiendo a este Tribunal velar por dicha sujeción, aunque sin imponer «constricciones indebidas al poder legislativo», cuyas opciones políticas ha de respetar. Ello así, la verificación de si un precepto legal incurre en arbitrariedad requiere constatar si el precepto en cuestión «establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad». En todo caso, queda extramuros del juicio de constitucionalidad «un examen de fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias», no siendo suficiente «la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales» (FJ 8).

El Tribunal descarta en la STC 20/2013, cuya doctrina se reitera en las SSTC 67 y 68/2013, de 14 de marzo, ambas también del Pleno [FFJJ 2, *d*) y *f*), y 3 *d*) y *f*), respectivamente], que pueda tildarse de arbitrario y que esté despro-

(16) Puede verse también *infra*, págs. 292-293.

visto de justificación que el Estado transfiera y encomiende a la Generalitat de Cataluña y no a otras personas jurídicas, públicas o privadas, la devolución de los documentos incautados en su territorio durante la guerra civil, pues, frente a lo que sostienen los recurrentes, «no es en absoluto más razonable que el Estado tenga que entenderse con casi un millar de municipios catalanes, y menos aún con las distintas personas jurídicas [...], en lugar de con la Generalitat», que ha asumido competencias en materia de cultura, patrimonio histórico y archivos. No se puede afirmar —concluye en este extremo la Sentencia— «que la vía establecida por la Ley para proceder a la restitución de los documentos sea irrazonable, por lo que es aquí donde se agota el enjuiciamiento de su posible arbitrariedad, que la norma supera cumplidamente» (FJ 8).

A idéntica conclusión llega el Tribunal en relación con el distinto tratamiento que se da a la Comunidad Autónoma de Cataluña respecto al resto de las Comunidades Autónomas en lo que se refiere a la gestión de la devolución de los documentos en su día incautados, ya que en tanto a aquélla se le trasfieren *ope legis* los documentos incautados, en el caso de las demás Comunidades Autónomas la ley remite el procedimiento de restitución a la norma que en su desarrollo dicte el Gobierno. Esta opción del legislador, entiende el Tribunal, no carece de justificación razonable, pues el especial régimen para Cataluña se puede justificar, a su juicio, «en la existencia de una reivindicación sostenida a lo largo del tiempo por parte de sus instituciones, así como por el reconocimiento de un régimen de autonomía para Cataluña en el momento mismo de la incautación de los documentos, autonomía que suponía la atribución a la Generalitat de competencias en materia de archivos», que también tiene ahora asumidas. Ello, como es obvio, sin perjuicio de que pueda discreparse legítimamente de la concreta solución adoptada (FJ 10).

También en la STC 19/2013 (Pleno), de 31 de enero, el Tribunal desestima la denunciada infracción por el Gobierno de la Generalitat Valenciana del principio de interdicción de la arbitrariedad, pues considera que la razones recogidas en el preámbulo de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional impide calificar de arbitrarias las modificaciones llevadas a cabo por el legislador relativas a la transferencia de agua entre el Bajo Ebro y las cuencas hidrológicas internas de Cataluña, del Júcar, del Segura y del Sur. Asimismo rechaza que los preceptos impugnados incurran en arbitrariedad desde la perspectiva de la quiebra de la confianza legítima por afectar a las legítimas expectativas de los poderes públicos y de la ciudadanía, ya que ello abocaría «a la petrificación del ordenamiento desde el momento en que una norma promulgada hubiese generado en un sector de la ciudadanía o entre algunos poderes públicos la confianza en su vigencia

más o menos duradera», lo que «no sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento» [FJ 2, b)].

Y, en fin, en las SSTC 51/2013 (Pleno), de 28 de febrero, y 64/2013 (Pleno), de 14 de marzo, el Tribunal descarta asimismo, con base en las razones recogidas en el preámbulo, que la modificación llevada a cabo por el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, en relación con el plan hidrológico nacional, infrinja el principio de interdicción de la arbitrariedad aducido por los recurrentes (FFJJ 7 y 5, respectivamente).

5. La vulneración de las normas del procedimiento legislativo, en concreto, la infracción del artículo 88 CE, al no haber acompañado el Gobierno el proyecto de ley de los antecedentes necesarios para que el Congreso se pronunciase sobre el mismo, fue una de las quejas aducidas por los Diputados del Grupo Parlamentario Popular que promovieron el recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalitat de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la guerra civil y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica, resuelto por la STC 68/2013 (Pleno), de 14 de marzo.

Los recurrentes, reiterando sustancialmente la argumentación del recurso de amparo inadmitido a trámite por el ATC 342/2006, de 4 de octubre (17), sostenían, en síntesis, que la falta de sendos informes de la Junta Superior de Archivos y del Patronato del Archivo General de la Guerra Civil Española vulneraba el citado artículo 88 CE y debía de provocar la inconstitucionalidad de la ley impugnada. El Tribunal declara, reiterando doctrina constitucional precedente, que la ausencia de un determinado antecedente del proyecto de ley remitido a la Cámara «sólo tendrá trascendencia si se hubiera privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión», para lo que resulta determinante, entre otros elementos, si el informe tiene carácter facultativo o preceptivo, así como el rango de la norma que lo prevea. Asimismo, recuerda que los informes cuya falta denuncian los recurrentes «no se encontrarían propiamente insertos dentro del procedimiento legislativo, sino, en su caso, dentro del procedimiento prelegislativo», por lo que su ausencia sólo podría suponer un vicio de inconstitucionalidad de la ley «si los fallos en la conformación de una eventual voluntad gubernamental implicasen que el Congreso de los Diputados careciese de los elementos necesarios para pronunciarse sobre el proyecto presentado». En aplicación de la citada doctrina constitucional, el Tribunal desestima la queja

(17) Véase la crónica correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 2006, *REDC*, núm. 79, 2007, págs. 243-244.

de los recurrentes, pues uno de los informes no era obligatorio sino facultativo, carácter que determina que «no nos encontremos ante un defecto en la conformación de la voluntad gubernamental», ni, en consecuencia, se haya privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión; respecto del otro informe considera, como ya hiciera en el ATC 342/2006, que la interpretación que la Mesa del Congreso de los Diputados efectuó de la norma que lo preveía, en el sentido de que dicho informe era exigible en caso de propuestas de salida de fondos del archivo de carácter temporal o puntual, pero no en caso de ejercicio de la iniciativa legislativa, era una interpretación, aunque se discrepase de ella, jurídicamente posible y que no podía tildarse de arbitraria (FJ 3).

De otra parte, en la STC 19/2013 (Pleno), de 31 de enero, se declara que la tramitación de un decreto-ley como proyecto de ley *ex* artículo 86.3 CE se rige exclusivamente por la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras, de modo que no resulta de aplicación el procedimiento previsto en la legislación ordinaria para la elaboración y tramitación de los anteproyectos de ley, previo a la decisión del Gobierno de aprobar un proyecto de ley y someterlo al Congreso de los Diputados. En consecuencia, se afirma en la Sentencia que no era necesario en la tramitación del decreto-ley impugnado como proyecto de ley la intervención del Consejo Nacional del Agua [FJ 2, b)].

6. El ATC 84/2013 (Pleno), de 23 de abril, inadmite a trámite por notoriamente infundada la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con la disposición transitoria primera de la Norma Foral de las Juntas Generales de Álava 14/2009, de 17 de diciembre, de ejecución presupuestaria para 2010. Cuestionaba el órgano judicial la compatibilidad de dicha norma con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en cuanto de manera súbita e imprevisible había eliminado el plazo que la normativa anterior establecía para poder optar en el impuesto sobre la renta de las personas físicas por el régimen tributario de los no residentes, de modo que impedía que los sujetos pasivos que reunían los requisitos materiales para optar por este régimen, pero que aún no habían ejercitado el derecho de opción, pudieran acogerse a dicho régimen.

Se declara en el Auto que el principio de seguridad jurídica no impide efectuar modificaciones legales que incidan en las relaciones jurídicas o situaciones jurídicas preexistentes, pues la iniciativa legislativa «no puede permanecer inerte ni inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone, so pena de consagrar la congelación del ordenamiento jurídico o la prohibición de modificarlo». Se reitera al respecto que no puede invocarse el principio de seguridad jurídica para hacer frente al legislador ante este Tribunal en defensa de derechos subjetivos o meras expectativas, así como que aquel

principio tampoco garantiza que las modificaciones legislativas que se efectúen deban realizarse de modo que sean previsibles para sus destinatarios, salvedad hecha, en determinadas circunstancias, de las normas tributarias retroactivas. Al carecer la norma cuestionada de carácter retroactivo, dado que no se aplica a situaciones anteriores a su entrada en vigor ni incide, en consecuencia, en situaciones consolidadas, su inmediata entrada en vigor, aunque haya podido frustrar las expectativas de aquellos que pretendían optar por el régimen tributario de los no residentes en el plazo que la normativa derogada establecía, no puede estimarse vulneradora del principio de seguridad jurídica, «pues este principio no protege las expectativas que en relación con la aplicación de un determinado régimen jurídico hayan podido crearse los ciudadanos» (FJ 3) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. En solo ocho de las sesenta y nueve Sentencias dictadas por el Pleno en el primer cuatrimestre de 2013 está ausente la impugnación por motivos competenciales. Y aunque las Salas todavía deciden más casos de amparo que «de competencias», si se tiene en cuenta el protagonismo de la actividad en Pleno, bien puede decirse que el actual Tribunal, en contraste con lo que fue su caracterización en el pasado, funciona en mucha mayor medida como jurisdicción de conflictos que de tutela de derechos. Las últimas reformas de la Ley del Tribunal —principalmente, aunque no solo, los exigentes filtros del amparo introducidos— han podido favorecer esta transformación, pero por sí solas no acertarían a explicar la concentración de decisiones de contenido competencial en el período. El factor determinante, al final, parece que es más coyuntural: la deliberada dedicación del Pleno a reducir el enorme depósito de casos pendientes, entre los que abundan los de contenido competencial (cuando se escribe esta crónica aún restan por decidir asuntos de 2002). Por eso hay que advertir, de una parte, que no está en modo alguno claro que la transformación apreciada vaya a consolidarse (veremos cuál es la dedicación preferente de un Tribunal Constitucional «al día») y, de otra, que algunas de las doctrinas elaboradas por esta «jurisdicción de conflictos» están definitivamente condicionadas por la conciencia de los problemas de las resoluciones tardías. En consecuencia, tales doctrinas han de entenderse y analizarse «en contexto» y su alcance debe ser matizado.

El Tribunal, según ha afirmado con insistencia, considera que las disputas competenciales «viejas» siguen siendo justiciables en la medida en que perma-

nezcan vivas, esto es, mientras la decisión de las mismas siga teniendo interés actual (y aunque el efecto de la decisión sea, al cabo de los tiempos, meramente declarativo). Esto le lleva a tomar en cuenta y valorar, no ya el impacto de normas posteriores que hayan modificado o derogado la norma recurrida o hayan alterado el parámetro de control —al respecto, las «doctrinas» sobre la pérdida de objeto y del *ius superveniens*—, sino también, en aquellos casos en los que la norma posterior está a su vez recurrida, el efecto que su resolución tendrá sobre esa ulterior impugnación por decidir (18). Ocasionalmente, el Tribunal ha advertido expresamente de que la conclusión alcanzada en un caso no anticipa ni «prejuza» la decisión de otros posteriores en trámite, en los que esté presente una cuestión de derecho igual o similar (19). Otras veces, es *a posteriori* que el Tribunal precisa por qué la inconstitucionalidad que detecta en un precepto no fue apreciada en un examen de constitucionalidad anterior.

2. Determinar de antemano, a la vista de una variedad de asuntos conectados, la secuencia lógica del examen de constitucionalidad no es siempre tarea fácil, como se aprecia en el caso de las decisiones de este período en materia de colegios profesionales. La cuestión a la que debía dar respuesta la STC 3/2013 (Pleno), de 17 de enero, era la relativa a la competencia de las Comunidades

(18) . Por ejemplo, en las cuatro Sentencias recaídas con ocasión de la impugnación del RD 1046/2003, regulador del subsistema de formación profesional continua —SSTC 244/2012, 16/2013, 35/2013, 62/2013— se explica que, pese a la expresa derogación de la norma recurrida por un RD posterior (también recurrido), el conflicto persiste, «dado que el Real Decreto 395/2007 plantea, en esencia los mismos problemas competenciales que motivan el conflicto promovido contra el Real Decreto 1046/2003, por lo que la disputa sobre la titularidad competencial sigue viva entre las partes y, en consecuencia, persiste el interés en la determinación de la titularidad de competencia controvertida». De aquí no se sigue, sin embargo, que la solución del conflicto más antiguo vaya a trasladarse automáticamente al posterior, como puede deducirse del FJ 2 de la STC 95/2013 (Pleno), de 23 de abril.

(19) Así, en la STC 132/2012 (Pleno), de 19 de junio, en el FJ 2, el Tribunal indicó que «procede advertir que sobre la Ley 57/2003 penden tres recursos de inconstitucionalidad cuya resolución no afecta al presente asunto. En efecto, es cierto que sólo en uno de ellos, el núm. 1523-2004, se impugna la previsión (contenida en el art. 126.2, párrafo segundo, LBRL, en la redacción dada al mismo por la Ley 57/2003) conforme a la cual el Alcalde puede nombrar como miembros de la Junta de gobierno local a personas que no tengan la condición de concejales, *previsión que parecería guardar una cierta relación con la impugnación de diversos preceptos de la Ley de consejos insulares [...] la respuesta que ahora debemos dar a la cuestión de si la regulación contenida en la Ley de consejos insulares que permite designar como miembros o titulares de los órganos referidos a quienes no tienen la condición de electos contraviene la normativa básica sobre régimen local, no prejuza la que este Tribunal haya de pronunciar en su momento al resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 1523-2004*». Posteriormente, la STC 103/2013 (Pleno), de 25 de abril, ha declarado inconstitucional el citado artículo 126.2 LBRL.

Autónomas para eximir a sus empleados públicos del requisito de la colegiación obligatoria. El Gobierno impugnó la Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001 (ley de acompañamiento de diciembre de 2001) que establecía que «el requisito de la colegiación no será exigible al personal funcionario, estatutario, o laboral de las Administraciones públicas de Andalucía para el ejercicio de sus funciones o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquellas» y añadía a continuación que, no obstante, la colegiación sería precisa, si fuera exigida, para el ejercicio privado de su profesión. La denuncia de inconstitucionalidad se ceñía al inciso «o para la realización de actividades [...] por cuenta de aquellas» y se fundamentaba, básicamente, en que a juicio del Gobierno esa excepción vulneraba la competencia estatal para establecer los supuestos de colegiación obligatoria y sus excepciones, sin que pudiera ampararse en la competencia autonómica («exclusiva») sobre colegios profesionales, ni sobre función pública autonómica, al menos en aquellos casos en los que los actos profesionales tienen como destinatarios a ciudadanos o terceros. La norma andaluza impugnada se repitió posteriormente en la Ley 10/2003 reguladora de los colegios profesionales de esta Comunidad, y para entonces, tenía réplicas en Canarias (Ley 2/2002), en Extremadura (Ley 11/2002) y en Asturias (Ley 6/2003). En la STC 3/2013 el Tribunal Constitucional falló que la exención, por una ley autonómica, de la colegiación obligatoria establecida por la ley estatal, es inconstitucional. En consecuencia con esta conclusión, el Pleno resolvió los recursos contra igual excepción en Extremadura (STC 46/2013), Asturias (STC 50/2013) y Canarias (STC 123/2013) y el pronunciamiento de inconstitucionalidad, naturalmente, también se reiteró respecto del precepto de la Ley andaluza de colegios profesionales de 2003 (STC 63/2013). Lo interesante del caso es que la STC 3/2013, al mismo tiempo que determinaba la solución de todos estos recursos, también resolvía sobre la constitucionalidad de la Ley estatal 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuyos preceptos relativos a colegios profesionales habían sido impugnados por el Gobierno de la Generalitat catalana. Así se hace explícito en el inicio (FJ 2) de la STC 89/2013, de 22 de abril, dictada por la Sala Segunda, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado. Efectivamente, el hecho de que la impugnación de las normativas autonómicas se planteara como un supuesto de inconstitucionalidad mediata —por vulneración de la legislación (básica) del Estado— llevaba a que el Pleno examinara con carácter previo el contenido y alcance de la regulación estatal, pero con la complicación de que, en este caso, la norma de contraste estaba a su vez recurrida. El resultado es una Sentencia que resuelve sobre la constitucionalidad de la Ley autonómica pero que se centra, casi en exclusiva,

en el análisis del alcance de la competencia estatal en materia de colegios profesionales. Seguramente, la jurisprudencia constitucional anterior no era tan clara, ni estaba desprovista de ambigüedades, como parecía presumir el Pleno al deferir a la Sala Segunda la resolución del recurso contra los preceptos de Ley estatal 25/2009 a propósito de los colegios profesionales (para lo que señalaba como doctrina constitucional de aplicación la contenida en las SSTC 20/1988 y 31/2010) y, desde luego, no se había enfrentado antes con las novedades que introduce la modificación de 2009, provocada por la incorporación al Derecho español de la Directiva europea de servicios. La STC 3/2013 reitera la competencia del Estado para regular «los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas». Y si en la STC 330/1994 el Tribunal ya había indicado que «la determinación del régimen de colegiación tiene carácter básico, pues es una condición esencial de la conformación de cada colegio profesional», esta afirmación adquiere una nueva dimensión en el marco de la modificación que introduce la Ley de 2009, toda vez que con ella, como señala el Tribunal (FJ 7), los colegios profesionales voluntarios son el modelo común «correspondiendo al legislador estatal [...] determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones», para añadir que «forma parte de la competencia estatal la definición, a partir del tipo de colegiación, de los modelos posibles de colegios profesionales pero, también, la determinación de las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro tipo». El Estado, recuerda el Tribunal, tiene competencia para regular esta materia al amparo del artículo 149.1.18 CE, pero además, según se explica en el FJ 8 de la misma STC 3/2013 —y esto es una novedad—, tanto la exigencia de colegiación como las excepciones a la misma, por su directo impacto en los derechos constitucionales de los artículos 35 y 22, constituyen una «condición básica» que incide en la garantía de igualdad en los términos del artículo 149.1.1 CE. En conclusión, a la espera de la futura ley estatal que determine qué profesiones requerirán de colegiación obligatoria —veremos si la selección tiene en cuenta los criterios de interés público que el Tribunal menciona en el FJ 7: «la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas»—, las Comunidades Autónomas tienen vedada la regulación de todo aquello que afecte al régimen de colegiación, lo que, entre otras cosas, implica que no pueden eximir de la colegiación obligatoria a sus empleados públicos cuando realizan actos profesionales, con independencia de quiénes sean sus destinatarios.

También en relación con colegios profesionales, la STC 91/2013, de 22 de abril, dictada por la Sala Segunda, resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la norma gallega que introducía un criterio «territorial» restric-

tivo para la selección, entre colegiados, de perito tercero en procedimientos de tasación pericial contradictoria, algo que, según el órgano judicial proponente, entraba en contradicción con la regulación básica estatal sin que el legislador autonómico hubiera ofrecido una justificación suficiente ni ésta fuera deducible de la finalidad de la norma. En consecuencia, la Sentencia declara inconstitucional y nula, por contraria al artículo 36 CE, la restricción introducida por la ley autonómica.

3. La lógica que preside la jurisprudencia constitucional sobre distribución de competencias en materia de archivos puede resultar «extraña» pero no cabe duda de que el Tribunal ha sido consistente con ella. Al menos desde la STC 103/1988 el Tribunal viene distinguiendo dentro de la competencia sobre patrimonio histórico, entre la competencia (de ordenación) sobre archivos históricos y la competencia (de calificación) sobre documentos, con el resultado de admitir la convergencia de competencias estatal y autonómica en lo que se refiere a documentos que forman parte del patrimonio documental pero no sobre archivos (sin que al Tribunal se le haya pasado por alto que es en los archivos donde se encuentran, normalmente, los conjuntos de documentos pertenecientes al patrimonio histórico documental). En materia de archivos ha entendido que la competencia para regular todo lo relativo a organización y ordenación está determinado por la titularidad del archivo —esto es, según se trate de archivos de titularidad y gestión estatal, de titularidad estatal con gestión transferida, y autonómicos. En aplicación de esta jurisprudencia, la STC 14/2013 (Pleno), de 31 de enero, ha considerado que la Ley catalana 10/2001, de archivos y documentos, no es contraria a la Constitución, a pesar de que procede a integrar en el Sistema de Archivos de Cataluña tanto el archivo de la Corona de Aragón (de titularidad y gestión estatal) como los archivos históricos provinciales (de titularidad estatal y gestión transferida). La razón por la que el Tribunal considera que, pese a lo que pudiera parecer con esa integración, la distribución competencial no se ha alterado, está en la propia Ley recurrida, uno de cuyos artículos declara que «los archivos de titularidad estatal, integrados en el Sistema de Archivos de Cataluña se rigen por la legislación estatal». La ley por tanto, los incluye en el sistema... pero al mismo tiempo los excluye de su ámbito de aplicación. Despejada, por tanto, la sospecha de inconstitucionalidad —incluso si los archivos de titularidad estatal custodian fondos que la legislación autonómica declara pertenecientes al patrimonio documental autonómico— gracias a la interpretación antes descrita, que el Tribunal en la Sentencia califica de «natural», desestima el recurso. La misma lectura e interpretación comprensiva sirve, en la STC 66/2013 (Pleno), de 14 de marzo, para declarar no contraria al artículo 149.1.28 CE la integración en el Sistema Archivístico Valenciano de

determinados archivos de titularidad estatal (entre ellos, de nuevo, el Archivo de la Corona de Aragón), toda vez que la Ley valenciana 3/2005, de archivos, prevé —de modo perfectamente confuso, como se puede apreciar en el FJ 4— que «los restantes archivos de titularidad estatal» incluidos en el sistema archivístico de la Comunidad se registrarán por la legislación estatal. Exactamente opuesta, en cambio, es la conclusión a la que llega la STC 38/2013 (Pleno), de 14 de febrero, tras examinar la Ley 7/2004 de Castilla y León que modifica la Ley 6/1991, de archivos y patrimonio documental de esta Comunidad. El precepto impugnado por el Gobierno de la Nación incorporaba al sistema de archivos de Castilla y León «el Archivo General de Simancas, el Archivo de la Real Cancillería de Valladolid, el Archivo General de la Guerra Civil Española con sede en Salamanca y, en general, todos los archivos históricos de titularidad estatal y de interés para la Comunidad de Castilla y León existentes en el territorio de ésta». En principio, como se ha visto, que una ley autonómica integre archivos de titularidad estatal en el sistema de archivos de la Comunidad, no necesariamente debe leerse como alteración del sistema de distribución de competencias en materia de archivos (*ex arts.* 149.1.28 y 149.2 CE), en tanto que puro ejercicio de calificación y no de ordenación. Sin embargo, en el caso de la Ley castellanoleonese, el precepto «neutralizante» de los efectos de la inclusión de los archivos en el sistema archivístico autonómico estaba ausente. De tal forma que a los archivos estatales incorporados les era automáticamente de aplicación la normativa autonómica, con la consiguiente vulneración del artículo 149.1.28 en relación con el artículo 149.2 CE.

La diferente perspectiva desde la que el Tribunal examina el alcance de la competencia estatal y autonómica sobre «documentos» al amparo del mismo artículo 149.1.28 CE, más compleja que la que sirve para distribuir la competencia en materia de ordenación de los archivos, está de manifiesto en la STC 20/2013 (Pleno), de 31 de enero (20). Esta Sentencia decide sobre la constitucionalidad de la Ley 21/2005, de restitución a la Generalitat de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la guerra civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica, Ley que estuvo en su momento en el centro de la polémica sobre los llamados «papeles de Salamanca». Frente a los reproches de inconstitucionalidad dirigidos contra la Ley, la conclusión del Tribunal es que con ella no se produce un acto de expoliación, ni se priva al Archivo General de la Guerra Civil de su función social y de su finalidad y que el legislador ha hecho uso de su legítima libertad de configuración sin introducir ninguna discriminación de trato entre

(20) Reseñada asimismo *supra*, págs. 283-284.

Comunidades. La Ley, recuerda el Tribunal, prevé que queden en el Archivo copias autenticadas de todos los documentos que se envíen a Cataluña para su restitución y, además, tanto las normas estatales como las autonómicas imponen un deber de custodia, conservación y garantía de accesibilidad que obliga a las personas naturales o jurídicas a quienes se restituyan esos documentos. Es posible que el énfasis que se pone en el FJ 3 en la garantía de la conservación y del acceso de los investigadores a los documentos restituidos pueda entrar en cierta contradicción con el razonamiento previamente expuesto en el mismo fundamento jurídico, según el cual, «en el caso de un archivo sobre la guerra civil, que reúne entre sus fondos documentos incautados a personas naturales y jurídicas, es el contenido de tales documentos lo trascendental y no el soporte del documento mismo». En todo caso, la Sentencia concluye que las garantías previstas por la Ley son suficientes como para entender que no se ha afectado a la función del Archivo ni se ha menoscabado ninguna «garantía institucional» de su integridad. Y en relación con la cuestión del «status» de los documentos retornados a Cataluña con la finalidad de su restitución, que finalmente no vuelvan a manos de sus legítimos titulares, la conclusión del Tribunal es deliberadamente ambigua. Afirma, en el FJ 7, que la Ley no transfiere a la Generalitat la propiedad definitiva de esos documentos transferidos pero que no son restituidos, de modo que si la restitución no tiene lugar, «tales documentos», según el Tribunal, «siguen integrando un archivo de titularidad estatal» (¿cuál?). Esta primera Sentencia sobre la Ley 21/2005, que resuelve el recurso interpuesto por la Junta de Castilla y León, determinó la solución de otros dos recursos, prácticamente idénticos en cuanto a las alegaciones de inconstitucionalidad, interpuestos contra la misma Ley por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado y más de cincuenta Diputados, también del Grupo Parlamentario Popular, en el Congreso, resueltos por las SSTC 67/2013 y 68/2013, respectivamente, ambas del Pleno y de 14 de marzo.

4. La reivindicación, por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias, de que se considere como parte de su «territorio» el mar adyacente a las islas que la componen y se reconozca esta consecuencia de su condición de «archipiélago», ha sido central en el planteamiento de tres recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno canario en asuntos diferentes, resueltos por las SSTC 8/2013 (Pleno), de 17 de enero; 87/2013 (Pleno), de 11 de abril, y 99/2013 (Pleno), de 23 de abril. En ninguno de ellos disputaba el Gobierno autonómico la competencia del Estado. Directamente, instaba a que se le reconociera el derecho al ejercicio de sus legítimas competencias en su ámbito territorial, extendido al mar conforme a la reivindicación señalada. Puesto que en contra de esta reivindicación opera la jurisprudencia constitucional sobre

«territorialidad» de las competencias autonómicas de la que hace una muy precisa recapitulación la STC 38/2002 (sobre el parque natural y la reserva marina Gata-Níjar), en todos estos casos la representación canaria ha urgido al Tribunal a revisar su doctrina, en particular, en lo relativo a que el mar no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas. El Tribunal no ha acogido esta reivindicación y, al contrario, ha confirmado su jurisprudencia anterior. No obstante, en la STC 8/2013 (a propósito de la competencia para otorgar autorizaciones de exploración y permisos de investigación en zonas del subsuelo marino, en los términos de la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos, modificada en 2007) al hacer recuento de las pocas ocasiones en las que, excepcionalmente, ha reconocido la posibilidad de ejercicio de una competencia autonómica sobre el mar territorial, el Tribunal parece dar a entender que, con carácter general, determinadas competencias pueden ejercerse por la Comunidad sobre el mar «si el Estatuto lo prevé», una vía que no colmaría la pretensión canaria —que insta al reconocimiento del mar que circunda las islas como parte de su territorio—, pero permitiría abrir excepciones permanentes, vía estatutaria, en la regla «estricta» de la extraterritorialidad del mar territorial. La misma doctrina se reitera en las SSTC 87/2013 y 99/2013, ambas en materia de protección medioambiental y gestión de parques naturales. Como curiosidad, en estas dos últimas Sentencias el Tribunal se refiere de pasada a la peculiar Ley 44/2010, de aguas canarias, aprobada por las Cortes Generales. El efecto de esta Ley sobre estos asuntos es, indica el Tribunal, ninguno. No solo porque lo que anuncia la exposición de motivos no se refleja en el articulado, sino porque esta Ley, después de definir lo que se ha de entender por «aguas canarias» (en cuanto a su alcance, la Ley incorpora un mapa en Anexo), establece a renglón seguido que «el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción, se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres». Para no dejar espacio a la imaginación, el Tribunal recuerda que las leyes estatales ordinarias, ni pueden modificar los Estatutos de Autonomía, ni pueden definir su territorio, ni determinar el alcance de sus competencias, para lo que sirve con leer el artículo 147.2.b) y d) CE. Tampoco puede una ley estatal imponer a los Tribunales cuál haya de ser la interpretación de un precepto estatutario. Sobre todo esto, el FJ 2 en las Sentencias 87 y 99 de 2013.

5. En relación con la competencia de las Comunidades Autónomas para regular modelos de convivencia familiar distintos del matrimonio, asociando al reconocimiento de esas formas de convivencia (parejas de hecho) ciertos

efectos legales —con algunos derechos y obligaciones asociados— el Tribunal decidió en este período dos casos de interés. La STC 81/2013 (Pleno), de 11 de abril, decidió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 11/2001, de uniones de hecho, y la STC 93/2013 (Pleno), de 23 de abril, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con la Ley foral 6/2000, para la igualdad jurídica de las parejas estables. En ambos casos el Tribunal declaró la inconstitucionalidad parcial aunque por motivos distintos. En el caso de la Ley madrileña el Tribunal apreció efectivamente exceso en el ejercicio de la competencia por parte del legislador autonómico que había entrado a regular algunos aspectos que caían dentro de la competencia sobre legislación civil, reservada al Estado (art. 149.1.8 CE). En el caso de la Ley navarra, una norma mucho más ambiciosa, el Tribunal reconoció la competencia del legislador foral para regular en detalle la figura de la «pareja estable» al amparo de su competencia sobre Derecho civil foral, fiscalidad y función pública; sin embargo, consideró que algunos preceptos de la norma entraban en contradicción con derechos constitucionales. No vamos a entrar en este punto, sin duda el más importante y controvertido de la STC 93/2013 —las consideraciones sobre el alcance del art. 10.1 CE merecen, a mi modo de ver, comentario—, pero ajeno a las cuestiones relativas a la estructura territorial. Si tiene interés llamar la atención sobre estas dos Sentencias es porque en ellas el Tribunal se enfrenta a una legislación autonómica dispuesta en su momento (recuérdese que se trata de Leyes de 2000 y 2001) para llenar un vacío legal. El problema, con el tiempo, puede ser, precisamente, la dispersión y la disparidad entre estas legislaciones. Desde luego, según afirma el Tribunal en estos casos, entra dentro de la competencia autonómica la decisión a propósito del establecimiento de registros de parejas de hecho y la regulación de algunos aspectos de estas formas de convivencia con vistas al reconocimiento de determinados efectos jurídicos. Mientras esos efectos se ciñan al ámbito autonómico, nada hay que añadir. Pero cuando una norma estatal, por ejemplo, para el reconocimiento de ciertos beneficios de la Seguridad Social, contempla la situación de las parejas de hecho, las diferencias entre regulaciones autonómicas —condiciones de reconocimiento, existencia y modo de registro— se pueden traducir en diferencias a la hora del acceso al mismo tipo de beneficio «estatal».

6. El recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón contra la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas, resuelto por la STC 94/2013 (Pleno), de 23 de abril, ha permitido al Tribunal volver sobre su doctrina constitucional recaída en las materias, recurrentemente con-

flictivas, de urbanismo y vivienda. La Sentencia, desestimatoria y acompañada de dos votos particulares (uno de ellos suscrito por tres Magistrados), parte del reconocimiento de la competencia estatal, al amparo del artículo 149.1.18 CE para dictar la normativa básica común a todas las Administraciones Públicas en materia de régimen patrimonial. Señala también que en esta regulación pueden incidir otros títulos competenciales y que la eventual intervención de la regulación del régimen patrimonial de los bienes públicos en el ámbito material urbanístico no determina la inconstitucionalidad de la norma estatal, salvo cuando se trate de normas de carácter urbanístico en sentido propio o ante el ejercicio de competencias urbanísticas de carácter sustantivo. El Tribunal no aprecia vulneración de las competencias autonómicas alegadas, sobre urbanismo y vivienda. En relación con el precepto legal que habilita la posibilidad de que la Administración del Estado o sus organismos autónomos se incorporen a juntas de compensación, con la aportación de inmuebles o derechos sobre los mismos, pertenecientes al Patrimonio del Estado, el Tribunal interpreta que la previsión se configura como una norma interna de gestión del Patrimonio del Estado y no condiciona ni afecta, directa o indirectamente, a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas; no predetermina la técnica urbanística a utilizar ni excluye la posibilidad de utilizar técnicas de gestión urbanísticas distintas del sistema de compensación (FJ 5). Rechaza asimismo la impugnación de los preceptos que la Ley, de modo desafiante para las competencias autonómicas, agrupa bajo la rúbrica «Régimen urbanístico y gestión de los bienes públicos». Su conclusión tras analizar su contenido y alcance es que estos preceptos (FFJJ 6, 7 y 8) se limitan a consagrar reglas generales del procedimiento que encuentran cobertura en el artículo 149.1.18 CE (caso del art. 189 impugnado); o normas dirigidas a regular la forma de actuación de los fedatarios públicos al amparo del artículo 149.1.8 CE (art. 190.1); y por supuesto no incurrir en exceso competencial (y no necesitan justificar carácter básico alguno) las que son de exclusiva aplicación al patrimonio del Estado (art. 190.2) y se dictan al amparo de la potestad legislativa plena para la regulación del patrimonio propio (art. 132.3 CE). En cuanto a la impugnación dirigida contra el artículo 191, el que concitó más debate en el seno del Tribunal, a la vista de los votos particulares, la Sentencia concluye que contiene normas configuradoras de las relaciones interadministrativas en materia patrimonial y, en esa medida, se encuentra amparado en el artículo 149.1.18, sin incidencia sustantiva en las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Por último, el Tribunal descartó que la disposición adicional relativa a la gestión del patrimonio estatal de vivienda (constituido, básicamente, por las viviendas y en general los bienes inmuebles de titularidad estatal que hubieren

formado parte del patrimonio del extinguido Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda) vulneraran las competencias autonómicas en materia de vivienda por la sencilla razón de que el precepto no contenía otra cosa más que prescripciones de índole estrictamente organizativa y de gestión aplicables al patrimonio estatal de vivienda.

7. En la mayor parte de los casos, el Pleno ha podido apoyarse para la decisión de los asuntos competenciales en doctrina anterior, que en ocasiones es constante y ofrece pocos espacios para matices relevantes, pero que en otras es reciente y justifica el énfasis del Tribunal en su confirmación. Ejemplo de este último caso son las numerosas Sentencias que remiten a doctrina de la STC 244/2012 (Pleno), de 18 de diciembre (21), resolutoria de la impugnación dirigida contra el Real Decreto (hoy derogado) regulador del subsistema de la formación profesional continua. A ella se refieren abundantemente las SSTC 16/2013 (Pleno), de 31 de enero; 35/2013 (Pleno), de 14 de febrero; 37/2013 (Pleno), de 14 de febrero; 62/2013 (Pleno), de 14 de marzo, y 95/2013 (Pleno), de 23 de abril. En esta última decisión, el Tribunal, sin poner en cuestión la regla de que corresponde al Estado (la obligación de) fijar los puntos de conexión para hacer posible el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución en aquellos casos en los que ostenta la competencia normativa plena, habilita un entendimiento de la supraterritorialidad como criterio de distribución de la competencia entre Administraciones que, incluso si puede justificarse por razones de eficacia y está en consonancia con la práctica de hecho de las empresas, parece entrar en colisión con lo tajantemente afirmado en otros casos por el Tribunal, señaladamente, en la STC 194/2011 (Pleno), de 13 de diciembre (22), como se pone de relieve en el voto particular suscrito por dos Magistrados. No hay novedades reseñables en las Sentencias que resuelven sobre recursos y conflictos en materia de educación (SSTC 6, 15, 24, 25, 47 y 48 de 2013). En materia de subvenciones, sin separarse de la STC 13/1992 (ahora, con la variante añadida por la STC 178/2011), la STC 21/2013 (Pleno), de 31 de enero, se detiene en especificar e insistir en las razones a las que el Tribunal ha venido atendiendo para rechazar la virtualidad del título competencial del artículo 149.1.1 CE como «título horizontal», lo que no parece conseguir efectos sobre su invocación recurrente por parte de la Abogacía del Estado. En materia tributaria, es interesante, por novedosa, la cuestión planteada y resuelta en la STC 85/2013 (Pleno), de 11

(21) Analizada en la crónica anterior, *REDC*, núm. 97, 2013, págs. 282-283.

(22) De la que se dio cuenta en *REDC*, núm. 94, 2012, págs. 318-319.

de abril (23), a propósito de la constitucionalidad del llamado «canon vasco del agua». El Tribunal declara inconstitucional el precepto que atribuía al Gobierno vasco la competencia para determinar los conceptos que debían incluirse en la tarificación del uso del agua, y esto, no por invasión de la competencia estatal, sino por invasión de las potestades tributarias de los entes locales que en el caso vasco debe leerse como un indebido desplazamiento de potestades que corresponden a los territorios históricos. En materia de montes la STC 84/2013 (Pleno), de 11 de abril, considera amparadas por la Constitución las restricciones que la ley estatal pone a la competencia autonómica al limitar la circulación de vehículos a motor por pistas forestales y prohibir por un período mínimo de treinta años el cambio de uso forestal de terrenos incendiados.

8. Una decena de Sentencias en materia competencial aparecen como sentencias interpretativas en sentido estricto, esto es, incluyen en el fallo una remisión al fundamento en el que se especifica la interpretación conforme —en algunos casos, ciertamente enjundiosa, como puede comprobarse en la STC 34/2013 (Pleno), de 14 de febrero, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino. Se trata de una práctica nada sorprendente y que cuenta con tradición en la práctica del Tribunal, pese a los muchos problemas, no solo teóricos, que plantea. Menos tradicional parece que es y con justificación nada evidente, el recurso por parte del Tribunal a «sentencias interpretativas de reglamentos». Hay tres de estos ejemplares entre los casos resueltos en este período. En particular, el caso del fallo en la STC 83/2013 (Pleno), de 11 de abril, es el más notable, pues por vía de interpretación «conforme» de los preceptos reglamentarios según se anuncia en el fallo, se consigue fijar la interpretación conforme de la Ley en la fundamentación jurídica [cosa que no hace la STC 245/2012 (Pleno), de 18 de diciembre, a la que remite] (*Marian Ahumada Ruiz*).

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. La garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE), al margen de la controversia competencial suscitada en el proceso, operó como parámetro de constitucionalidad de algunos de los preceptos legales impugnados en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciem-

(23) A la que ya se ha hecho referencia *supra*, pág. 276.

bre, de medidas para la modernización del Gobierno local, que fue resuelto por la STC 103/2013 (Pleno), de 25 de abril (24).

El Tribunal recuerda la conexión existente entre la garantía constitucional de la autonomía local y la competencia reservada al Estado sobre las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), de acuerdo con la cual debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales. Asimismo, en diversos pasajes de la Sentencia se reitera, siguiendo precedente doctrina constitucional, que no es posible definir a priori en qué consiste el contenido o núcleo esencial de la autonomía local «con el que se pretende preservar la institución en “términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”», siendo la única interdicción claramente discernible «la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» [FJ 5, a)].

El Tribunal no considera contraria al principio constitucional de la autonomía local ni la regla general que deja a la determinación de los respectivos estatutos de creación de las mancomunidades de municipios las potestades que, en el marco de las legalmente conferidas a éstos, se les pueden atribuir para la prestación de servicios o para la ejecución de obras de su competencia, ni la regla supletoria que dispone que en defecto de previsión estatutaria les corresponderán todas las potestades conferidas a los municipios siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, al quedar en todo caso garantizada la facultad de elección de los municipios [FJ 5, a)]. A igual conclusión llega en relación con la atribución a las Diputaciones provinciales de la prestación de los servicios de carácter supramunicipal, pues aunque se admite que «la ampliación de las competencias provinciales podría incidir en el ámbito de la autonomía que tienen constitucionalmente consagrada municipios y consejos comarcales», se reconoce también que la atribución de esa nueva competencia a las Diputaciones provinciales «afecta directamente al círculo de los intereses provinciales», sin que se hayan visto modificadas las competencias del resto de los entes locales [FJ 5, c)]. Tampoco las previsiones preceptivas por el legislador estatal para los municipios altamente poblados de nuevos órganos, tales como la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y el Consejo Social de la Ciudad, de divisiones territoriales dotadas de órganos de gestión desconcentrada o distritos,

(24) También reseñada *supra*, pág. 271.

así como de la creación de un órgano responsable de la asistencia jurídica al Alcalde, a la Junta de Gobierno Local y a los órganos directivos y de la Secretaría de la Junta de Gobierno Local como órgano de apoyo a ésta lesionan la garantía constitucional de la autonomía local porque la misma, en cuanto «garantía de elementos esenciales» o «núcleo primario del autogobierno» no «otorga a los municipios una potestad de autoorganización ilimitada, ni les dota [...] de total libertad para decidir sobre cualesquiera órganos distintos de los que derivan directamente del artículo 140 CE», ni incluye la facultad de diseñar, sin límite alguno, el modelo de distribución de atribuciones de los órganos de gobierno [FJ 5, f), g), h) e i)].

Por el contrario, el Tribunal considera contrario al artículo 140 CE la facultad legalmente conferida al Alcalde para «nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personal que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde». Se resalta en la Sentencia que la ley impugnada ha modificado el diseño de gobierno de los municipios de gran población, configurando al Pleno como el órgano de debate de las grandes políticas municipales, de adopción de las decisiones estratégicas, de titular de la competencia reglamentaria y como órgano que fiscaliza y controla la acción del Alcalde y de su equipo de gobierno, en tanto que la Junta de Gobierno se constituye como un órgano colegiado que asume las competencias administrativas, convirtiéndose también en un órgano esencial de colaboración en la dirección política del Ayuntamiento. Pues bien, el principio representativo que para los municipios aparece plasmado en el artículo 140 CE atribuye el gobierno y la administración de los municipios a los Ayuntamientos, integrados por alcaldes y concejales, imponiendo la elección democrática de sus integrantes, de modo que resulta contraria al citado precepto constitucional la facultad reconocida al Alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales. Se razona al respecto en la Sentencia que «el mencionado precepto constitucional atribuye al alcalde y concejales tanto el gobierno como la administración municipal, esto es, tanto la alta dirección de la política municipal como la suprema dirección de la Administración municipal», exigiendo que sean elegidos democráticamente como manifestación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos.

La mayor intensidad con la que aparece configurado en el texto constitucional el principio representativo para los municipios en relación con otros entes locales o provinciales justifica, como se argumenta en la Sentencia, que en la STC 132/2012, de 19 de junio, el Tribunal no hubiera estimado inconstitucional en relación con los consejos insulares la existencia en el seno de los mismos

de órganos de perfil ejecutivo cuya integración no se encuentre enteramente reservada a los miembros electos de la corporación, siempre que respondan de su acción ante los órganos de dirección política de carácter necesariamente representativo (25).

En consecuencia, en la Sentencia se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la facultad conferida al Alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales, si bien se delimita el alcance de tal declaración en el sentido de considerar situaciones consolidadas no susceptibles de ser revisadas las nacidas con anterioridad a la fecha de publicación de la Sentencia (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Pocas novedades jurisprudenciales pueden destacarse en este período. Una vez más, las sentencias sobre el artículo 24 CE son las más numerosas y una vez más debe ponerse de relieve la dificultad de apreciar la especial trascendencia constitucional en no pocas de las resoluciones dictadas por el Tribunal. Destaca, por su enfoque del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal en el ámbito laboral, la STC 29/2013 (Sala Primera), de 11 de febrero. Como novedosa puede calificarse la STC 75/2013 (Sala Primera), de 8 de abril, que aborda el controvertido problema de la validez de los testimonios prestados por los denominados «testigos protegidos». También debe resaltarse el elevado número de sentencias que el Tribunal dicta sobre los recursos frente a sentencias penales que, revocando la absolucón en primera instancia, condenan en segunda; esta abundante jurisprudencia merecería un estudio monográfico; por ello, ante la imposibilidad material de relatar tanta matización —y contra matización— nos limitamos a dar cuenta de que sobre este problema se han dictado durante este período las SSTC 22/2013 (Pleno), de 31 de enero; 43/2013

(25) En este extremo el Magistrado Sr. Ollero Tassara formuló voto particular discrepante a la Sentencia, al que se adhirió el Magistrado Sr. Pérez de los Cobos. Se sostiene, en síntesis, en el mismo que deducir del artículo 140 CE que sólo los Alcaldes y Concejales «puedan asumir toda imaginable función de «gobierno y administración» no solo desafía el sentido común, ante la obvia existencia de funcionarios locales, sino que implica atribuirse el monopolio de qué se entiende por gobierno y administración, despojando al legislador de toda capacidad de desarrollo al respecto, en todo aquello que —como ocurre, a mi modo de ver, en este caso— no ha sido diáfanoamente explicitado por el constituyente, que no ha recurrido a estos términos de modo unívoco dentro del propio texto constitucional». Considera, asimismo preocupante, que no se hayan calibrado las consecuencias inmediatas derivadas del fallo, descartando toda fórmula transitoria que tenga en cuenta que este se produce más de nueve años después de presentado el recurso.

(Sala Primera), de 25 de febrero, y 88/2013 (Pleno), de 11 de abril (26), que continúan aclarando esta doctrina.

2. Abordando el principio de igualdad en aplicación de la ley, la STC 11/2013 (Sala Segunda), de 28 de enero, estimó el amparo solicitado. El recurrente, miembro de la Guardia Civil, denunciaba que los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía integrados en la Misión de Naciones Unidas en Haití percibieron unas cantidades en concepto de indemnización por residencia eventual que no fueron reconocidas a los componentes del Cuerpo de la Guardia Civil integrantes del mismo contingente. Descartada la lesión del artículo 14 CE aducida en relación con la actuación de la Administración, se constata la violación de dicho precepto por la Sección de apoyo a la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia. El principal problema planteado fue la constatación de la identidad del órgano judicial, puesto que se impugnaba una sentencia dictada por la «Sección de apoyo» a la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, mientras que los términos de comparación aportados eran resoluciones judiciales dictadas por la Sección Sexta de la misma Sala y Tribunal. Considera la Sentencia, con remisión a lo dicho en la STC 122/2001, de 4 de junio (27), que dicha Sección de apoyo no era —a efectos de aplicación del canon de igualdad en aplicación de la ley— una Sección diferente de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia, por lo que aprecia la existencia de todos los requisitos establecidos por la doctrina del Tribunal Constitucional para que pueda entenderse vulnerado el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, pues, además de los restantes requisitos, queda constatada la identidad de órgano judicial.

Sobre el principio de igualdad en la ley, la STC 55/2013 (Sala Primera), de 11 de marzo, concedió el amparo solicitado. El recurrente había solicitado pensión de viudedad en virtud de la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, que reconoce la pensión de viudedad a parejas de hecho en las que el fallecimiento del causante se hubiera producido antes de la entrada en vigor de esa Ley, cuando se cumpliesen determinados requisitos, entre ellos, «que el causante y el beneficiario hubieran tenido hijos en común». Su solicitud fue rechazada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social por incumplirse esta última

(26) Esta Sentencia, objeto de comentario *supra*, págs. 274-275, contiene una nueva interpretación del artículo 85 LOTC.

(27) Véase *REDC*, núm. 63, 2001, págs. 231 y 232.

exigencia, decisión que fue confirmada en suplicación por la resolución judicial impugnada. Se otorgó el amparo con remisión a la STC 41/2013, de 14 de febrero, por la que el Pleno del Tribunal declaró que el requisito antes señalado constituye una directa vulneración del principio de igualdad ante la ley, pues la diferencia de trato que se establece entre parejas de hecho, en razón a que hubieran tenido o no hijos en común, no obedece a ninguna razón objetivamente justificada, relacionada con la propia esencia, fundamento o finalidad de la pensión de viudedad especial que regula. En igual sentido la STC 77/2013 (Sala Segunda), de 8 de abril.

También sobre el principio de igualdad en la ley y relacionado con las prestaciones de la Seguridad Social, debe señalarse la STC 61/2013 (Pleno) de 14 de marzo, que, siguiendo la doctrina establecida en la STC 253/2004, de 22 de diciembre (28), declaró inconstitucional las diferencias de trato en cuanto al cómputo de los períodos de carencia que experimentaban los trabajadores a tiempo parcial respecto a los trabajadores a jornada completa, ya que están desprovistas de una justificación razonable que guarde la debida proporcionalidad entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida. Tras esta declaración de inconstitucionalidad y en aplicación de dicha Sentencia, se dictaron las SSTC 71 y 72/2013, de 8 de abril, ambas de la Sala Primera, estimatorias de los amparos solicitados.

3. Sobre la suficiencia de la investigación llevada a cabo en las denuncias sobre torturas, la STC 12/2013 (Sala Segunda), de 28 de enero, denegó el amparo solicitado. Recuerda el Tribunal que desde el prisma del artículo 24 CE, es preciso valorar por separado dos exigencias: que existan sospechas razonables de que se ha podido cometer el delito de torturas denunciado y que tales sospechas se revelen como susceptibles de ser despejadas mediante una investigación eficaz. En el caso analizado, se denunciaba haber recibido amenazas con la finalidad de que prestara declaración con un contenido que no llega a concretarse. Señala la Sentencia que para poder afirmar que existen sospechas razonables de la veracidad de lo denunciado el denunciante ha de aportar algún indicio (o proponer la práctica de diligencias probatorias idóneas para obtenerlo) que, más allá de sus afirmaciones en la denuncia, sea potencialmente indicativo de la veracidad de lo denunciado. Pues bien, destaca el Tribunal que, en primer lugar, en los cuatro informes médicos aportados no se reflejan indicios de maltrato físico ni psíquico. En este punto no puede dejar de resaltarse, dice la Sentencia, la impecable práctica —no usual en los países signatarios del Convenio europeo para

(28) Véase *REDC*, núm. 73, 2005, pág. 328.

la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales— que supone el que durante la detención policial intervengan facultativos médicos integrados en la Administración de Justicia, bajo la exclusiva dependencia de la autoridad judicial y, por tanto, ajenos a la autoridad gubernativa responsable de la detención. Por otra parte, ni el detenido alegó maltrato alguno cuando pasó a disposición judicial, ni el Abogado de oficio que le asistía denunció irregularidad alguna al respecto. Reconoce el Tribunal que una de las diligencias que el demandante propuso al órgano judicial fue su propia declaración; en este sentido, aclara la Sentencia, si bien en ocasiones precedentes la declaración del denunciante se ha considerado como un instrumento idóneo para el esclarecimiento de este tipo de delito, es obvio que no se trata de una idoneidad intrínseca sino modulada por las circunstancias del caso. De este modo, señala el Tribunal que cuando el órgano judicial reciba un parte médico en el que se consignen indicios de maltrato a una persona privada de libertad o una noticia *criminis* formulada por terceras personas, sean o no el Abogado del detenido, es obvio que la toma de declaración de dicho detenido se configura como una diligencia de investigación esencial; por el contrario, la toma de declaración presenta un interés inferior como medio de investigación para el esclarecimiento de los hechos cuando la versión del denunciante aparece reflejada con detalle en su escrito de denuncia. En definitiva, se rechazó el recurso de amparo puesto que el recurrente no aportó ningún indicio potencialmente indicativo de la veracidad de lo denunciado, ni razonó adecuadamente qué dato, susceptible de ser calificado de indicio, existía, pero no se encontraba a su alcance la aportación del mismo.

4. La STC 29/2013 (Sala Primera), de 11 de febrero (29), versó sobre el derecho del recurrente a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE). El recurrente en amparo prestaba sus servicios en la Universidad de Sevilla; ante la sospecha de irregularidades en el cumplimiento de su jornada laboral, el director de recursos humanos decidió que se adoptaran los medios precisos para determinar las horas de entrada y salida del demandante de su puesto de trabajo durante un período determinado, para lo que debía valerse, si fuera necesario, de la información de las cámaras de vídeo instaladas en los accesos a las dependencias. Si bien en las hojas de control de asistencia de su unidad administrativa, el trabajador consignó y firmó puntualmente cada día, gracias al control realizado se pudo constatar que permaneció en las dependencias de su unidad en horarios muy diferentes a los señalados en tales hojas. Tramitado expediente disciplina-

(29) De la que se ha dado también cuenta *supra*, pág. 273, nota 5.

rio fue, finalmente, sancionado. Puesto que la alegación central del recurrente de amparo se refería a la lesión de su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, se detiene el Tribunal en analizar si los datos del recurrente que fueron objeto de tratamiento (su imagen grabada por las cámaras autorizadas) estaban protegidos por el artículo 18.4 CE. Está fuera de toda duda, afirma el Tribunal, que las imágenes grabadas en un soporte físico constituyen un dato de carácter personal integrado en la cobertura del artículo 18.4 CE, ya que el derecho fundamental amplía la garantía constitucional a todos aquellos datos que identifiquen o permitan la identificación de la persona y que puedan servir para la confección de su perfil (ideológico, racial, sexual, económico o de cualquier otra índole) o para cualquier otra utilidad que, en determinadas circunstancias, constituya una amenaza para el individuo. Considera el Tribunal que se encuentra dentro del núcleo esencial del derecho fundamental del artículo 18.4 CE, «que se actualiza aún de modo más notorio cuando, como en el caso a examen, nos adentramos en un ámbito —el de la vídeo-vigilancia— que ofrece múltiples medios de tratamiento de los datos; sistemas, por lo demás, en auge y desarrollo exponencial, que se amplían y perfeccionan a un ritmo vertiginoso y que se añaden a otros más conocidos (circuitos cerrados de televisión, grabación por dispositivos *webcam*, digitalización de imágenes o, en particular, instalación de cámaras, incluidas las que se emplacen en el lugar de trabajo)». Además apunta que, en relación con el contrato de trabajo, este protagonismo cobra, si cabe, mayor relevancia habida cuenta la coincidencia existente entre el *locus* de trabajo, que es donde pueden movilizarse por los trabajadores las garantías fundamentales, y los espacios físicos sujetos a control mediante sistemas tecnológicos. Recuerda que es complemento indispensable del derecho fundamental del artículo 18.4 CE, la facultad de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo y que ese derecho de información opera también cuando existe habilitación legal para recabar los datos sin necesidad de consentimiento, pues es patente que una cosa es la necesidad o no de autorización del afectado y otra, diferente, el deber de informarle sobre su poseedor y el propósito del tratamiento. En consecuencia, afirma la Sentencia que no había en el caso analizado una habilitación legal expresa para esa omisión del derecho a la información sobre el tratamiento de datos personales en el ámbito de las relaciones laborales, y que tampoco podría situarse su fundamento en el interés empresarial de controlar la actividad laboral a través de sistemas sorpresivos o no informados de tratamiento de datos que aseguren la máxima eficacia en el propósito de vigilancia. En el caso enjuiciado, las cámaras de vídeo-vigilancia instaladas en el recinto universitario reprodujeron la imagen del recurrente y permitieron el control de su jornada

de trabajo, captaron su imagen, que constituye un dato de carácter personal, y se emplearon para el seguimiento del cumplimiento de su contrato, lo que vulneró el artículo 18.4 CE. No contrarresta esa conclusión, dice el Tribunal, que existieran distintivos anunciando la instalación de cámaras y captación de imágenes en el recinto universitario, ni que se hubiera notificado la creación del fichero a la Agencia Española de Protección de Datos; era necesaria, además, la información previa y expresa, precisa, clara e inequívoca a los trabajadores de la finalidad de control de la actividad laboral a la que esa captación podía ser dirigida. La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante del Magistrado Sr. Ollero Tassara.

5. La STC 10/2013 (Sala Segunda), de 28 de enero, abordó los efectos de la ilegalización judicial de partidos políticos. La Sala Especial del Tribunal Supremo del artículo 61 LOPJ, declaró la ilegalidad y su disolución del partido político Eusko Abetzale Ekimntza/Acción Nacionalista Vasca (EAE/ANV). En ejecución de tal decisión, el Tribunal Supremo, previa petición de la Abogacía del Estado, dictó Auto declarando, primero, la disolución del grupo juntero formado por los electos por ANV/EAE en las Juntas Generales de Álava, y segundo, la disolución de los Grupos municipales constituidos por los concejales electos por ANV/EAE en determinados ayuntamientos. Recurrido en amparo dicho Auto, se denunciaba la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, en sus vertientes de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, de seguridad jurídica y de indefensión; asimismo, se alegaba la lesión de los derechos a participar en asuntos públicos a través de representantes y de acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos. Recordando la doctrina sobre el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, considera el Tribunal que lo que subyace del amparo solicitado es una crítica a la aplicación que el Auto realizó al caso concreto —referente al grupo municipal formado por los Concejales electos por ANV en Pasajes— de la previsión contenida en el artículo. 73.3 de la Ley 7/1985, LBRL (30). Explica que la aplicación de esta norma encontró su justificación en el tenor de los apartados 1.b) y 4 del artículo 12 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (31), de manera que, tal

(30) Tal precepto dispone: «A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.»

(31) Según los cuales: «1. La disolución judicial de un partido político producirá los efectos previstos en las leyes y, en particular, los siguientes: ... b. Los actos ejecutados en fraude de ley

y como se reconoció respecto de partidos políticos y agrupaciones electorales (32), la subsunción efectuada en el presente caso habrá de ser aceptada en la medida en que responde a la finalidad de evitar el fraude de ley. Considera que el enjuiciamiento realizado por la Sala Especial del Tribunal Supremo, al estimar, a la vista de las identidades subjetivas, teleológicas, organizativas y financieras, que, para la efectividad de exclusión de la actividad política del partido ilegalizado, se debían disolver los grupos municipales que positivamente lo perpetuaban —sin merma de la función representativa ni de la institucional de los electos, manteniéndolos en sus escaños y funciones cardinales—, no se revela como irracional, arbitrario o erróneo. Se trata, dice el Tribunal, de una ejecución desarrollada dentro de unos cauces procedimentales adecuados que presenta, además, un sentido teleológico perfectamente coherente con lo decidido en el fallo de la resolución judicial a la que se pretende dar virtualidad. Tampoco estima el Tribunal que se hubiera lesionado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos, a permanecer en los mismos y a participar en asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23 CE). Recordando el contenido concreto del *ius in officium*, considera que la disolución del grupo municipal afecta, indudablemente, a determinadas facultades de los concejales electos, si bien en este caso se mantiene a aquéllos en el mandato representativo de los votantes y no se excluye ni su participación en el proceso de toma de decisiones del consistorio, ni su capacidad de control del ejercicio del poder municipal y fiscalización del gasto. Por ello, con remisión a la STC 169/2009, de 9 de julio (33), concluye que, ni la consideración como concejales no adscritos, con la consiguiente imposibilidad de formar parte de ningún grupo político municipal, ni las consecuencias que de ello se derivan, vulneran el derecho de los recurrentes a ejercer su *ius in officium*, por lo que, rechaza el Tribunal la pretendida lesión de los derechos garantizados por el artículo 23 CE. Se descarta igualmente la vulneración del derecho a obtener la tutela judicial efectiva, en la vertiente de indefensión, por su falta de intervención en el proceso declarativo de ilegalización del Partido ANV.

o con abuso de personalidad jurídica no impedirán la debida aplicación de ésta. Se presumirá fraudulenta y no procederá la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito en el Registro que continúe o suceda la actividad de un partido declarado ilegal y disuelto... 4. La Sala sentenciadora rechazará fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen abuso de la personalidad jurídica, fraude de ley o procesal.»

(32) En las SSTC 85/2003, de 8 de marzo, FJ 25; 99/2004, de 27 de mayo, F 14; 68/2005, de 31 de marzo, FJ 10, y 44/2009 de 12 febrero, FJ 13.

(33) Véase *REDC*, núm. 87, 2009, pág. 305.

6. Sobre la apreciación de la prescripción de delitos, la STC 1/2013 (Sala Primera), de 14 de enero, una vez más, estima el amparo al constatar que el órgano judicial, tras exponer la discrepante doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional respecto de esta materia, consideró prevalente la doctrina del Tribunal Supremo y, en consecuencia, entendió que no se ha producido la prescripción toda vez que tomó en consideración la fecha de presentación de la querrela como momento de interrupción de dicha prescripción, rechazando de forma expresa la doctrina constitucional. Por ello, se afirma que las Sentencias impugnadas incurren en manifiesto desconocimiento del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional, lo cual supone una clara quiebra del mandato recogido en el citado artículo 5.1 LOPJ, de la que deriva la consiguiente lesión del derecho de los demandantes a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24.1 CE. Sobre el mismo tema las SSTC 2/2013, de 14 de enero (34), y 32/2013, de 11 de febrero, ambas de la Sala Primera.

7. En la STC 27/2013 (Sala Primera) (35), de 11 de febrero, denunciaba la parte recurrente la Sentencia del Tribunal Supremo argumentando que contravino su derecho a la tutela judicial efectiva por error patente y, en segundo término, porque que lesionó su derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, al decidir no plantear ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la cuestión prejudicial de interpretación que había sido solicitada sobre la normativa comunitaria que establecía y regulaba la organización común de mercados del lino y el cáñamo. El Tribunal Supremo, al examinar la legalidad de la denegación de una ayuda a la siembra de cáñamo solicitada por la recurrente, situó el eje del debate en el concepto «faenas normales de cultivo» (36). Consideró que tal expresión no constituía un concepto jurídico indeterminado que debiera ser precisado por el Tribunal de Justicia ante la posibilidad de interpretaciones divergentes en los distintos Estados de la Unión, sino un término «cuya complitud puede ser efectuada por los Tribunales nacionales». La Sentencia impugnada concluyó que el concepto «buena práctica agraria» (que conectaba con aquel otro de «faenas normales de cultivo» en el ámbito del cultivo a debate) impone una alternancia en los cultivos o el descanso de la tierra mediante el barbecho. De ese modo, la normativa nacional, al reclamar «la rotacionalidad en los cultivos de lino no textil, cáñamo y lino textil,

(34) Reseñada asimismo *supra*, págs. 273-274.

(35) Véase también *supra*, pág. 271, nota 2.

(36) Expresión contemplada en el artículo 4 del Reglamento (CEE) núm. 1164/1989 de la Comisión, de 28 de abril de 1989, relativo a las disposiciones de aplicación de la ayuda para el lino textil y el cáñamo.

no pudiéndose utilizar tierras que en la campaña anterior fueron utilizadas para algunos de estos cultivos», resultaba, según el Tribunal Supremo, conforme con las normas comunitarias y era por tanto aplicable a la solicitud de la parte actora. Conforme a esta interpretación el Tribunal Supremo decidió no plantear la cuestión prejudicial ya que, en síntesis, sería improcedente su planteamiento por tratarse de un supuesto de interpretación evidente y clara de la disposición reglamentaria de la Comunidad Autónoma objeto de impugnación indirecta en el proceso. Considera el Tribunal Constitucional que la Sentencia del Tribunal Supremo recurrida en amparo, se justifica en una interpretación de la legalidad ordinaria y de la jurisprudencia aplicables en relación con la ejecución interna del Derecho de la Unión Europea, que está razonada y que no resulta manifiestamente irrazonable o arbitraria y, por tanto, se trata de una resolución judicial que no puede calificarse como no fundada en Derecho. Estima plausible la premisa de la que parte el órgano sentenciador de que los reglamentos comunitarios aplicables al cultivo del cáñamo admiten un complemento normativo a cargo de las autoridades estatales competentes para su ejecución, de forma que pueden ser complementados con criterios específicos acordes con las características del lugar en que el que iban a ser aplicados. Estima la Sentencia que si el Tribunal Supremo manifestó razonadamente que no tenía duda alguna sobre la interpretación de la normativa europea aplicable al caso, es claro que no existía la obligación de remitir ante la jurisdicción europea una cuestión de interpretación del Derecho comunitario que para el órgano sentenciador no existía, pues la jurisprudencia del Tribunal de Justicia excluye la necesidad de planteamiento del reenvío judicial en relación con los denominados «actos claros». La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante de la Magistrada Sra. Asua Batarrita.

La STC 31/2013 (Sala Segunda), de 11 de febrero, tuvo por objeto determinar si la decisión de la Audiencia Nacional que acordó la extradición del demandante a la Región Administrativa de Hong Kong, vulneró su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en relación con el principio de legalidad extradicional y a la legalidad por haber infringido el principio *nulla traditio sine lege*. Advierte el Tribunal que, a pesar de que la extradición se incluye en el artículo 13 CE y queda, por ello, fuera del su ámbito objetivo del recurso de amparo, ello no significa, que no se pueda revisar, desde la perspectiva de los derechos fundamentales, las resoluciones emitidas por la Audiencia Nacional en dicha materia. Analizando el razonamiento contenido en los Autos impugnados en virtud de los cuales la Región Administrativa de Hong Kong tenía capacidad para reclamar la extradición del demandante, afirma que se desconoce las limitaciones a la autonomía atribuida a Hong Kong en materia extradicional por su Ley básica, y por ende alcanza, lesionándolo, el contenido del derecho

a la tutela judicial efectiva, al infringir la garantía institucional derivada del artículo 13.3 CE. Llega a afirmar la Sentencia «que para solicitar la extradición de cualquier persona, la Región Administrativa de Hong Kong necesita bien la autorización del Gobierno Popular Central de la República Popular de China, o bien la existencia de un tratado internacional, cuya celebración presupone el previo consentimiento de China». En definitiva, estima el Tribunal que los argumentos empleados por la Audiencia Nacional para dar por válida la entrega del demandante a las autoridades de la Región Administrativa Especial de Hong Kong no se acomodan a lo dispuesto en el artículo 13.3 CE, vulnerando los derechos a la tutela judicial efectiva, y su derecho a la libertad, pues la Región Administrativa Especial de Hong Kong carecía de capacidad para reclamar la entrega sin la asistencia o autorización de la República Popular de China, supuesto que no existió en la petición de extradición del demandante. La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante del Magistrado Sr. Pérez Tremps.

En la STC 44/2013 (Sala Segunda), de 25 de febrero, se recurría en amparo la decisión judicial que ponía fin al procedimiento de impugnación de convenio colectivo formulado por el sindicato recurrente en amparo. El órgano judicial no resolvió el fondo de la pretensión al apreciar, con apoyo en el artículo 22 LEC, la carencia sobrevenida del objeto del proceso, toda vez que los preceptos cuestionados ya no formaban parte del ordenamiento jurídico al haber perdido vigencia durante la tramitación del proceso como consecuencia de la aprobación de un posterior convenio colectivo. Recordando la doctrina sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción, constata el Tribunal que la decisión de archivo del proceso se fundamenta en una causa legal recogida en el artículo 22 LEC (37). Considera el Tribunal que la decisión acordada en la vía judicial de poner fin al procedimiento instado por el sindicato recurrente en amparo (al entender que la derogación sobrevenida de la norma priva a la controversia de cualquier interés o utilidad real) se ha fundado en una causa legal que ha sido aplicada al caso de forma razonada y razonable, y sin haber incurrido en una interpretación indebidamente restrictiva del derecho a la tutela judicial efectiva que tenga que ser corregida; todo ello, matiza el Tribunal, sin perjuicio de que quede a salvo los derechos individuales de los trabajadores para poder reclamar ante los Tribunales los posibles efectos que, en su caso, pudiera seguir produciendo el convenio colectivo derogado.

(37) Dicho precepto prevé la posibilidad de que se decrete mediante Auto la terminación del proceso «cuando por circunstancias sobrevenidas a la demanda y a la reconvencción, dejare de haber interés legítimo en obtener la tutela pretendida, porque se hayan satisfecho, fuera del proceso, las pretensiones del actor y, en su caso, del demandado reconviniente o por cualquier otra causa».

En la STC 79/2013 (Sala Primera), de 8 de abril, se discutía la posible vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión, al no declarar la nulidad de las actuaciones en el procedimiento en el que se procedió a subastar y adjudicar una vivienda que figuraba inscrita en el Registro de la Propiedad —con anterioridad al inicio del procedimiento— a nombre de la parte recurrente, sin notificarle la existencia del procedimiento, ni permitirle comparecer en el mismo. La especial trascendencia constitucional de la demanda reside, en palabras del Tribunal, en que se plantea la cuestión relativa a la constitución de la relación jurídico procesal en el procedimiento de ejecución hipotecaria de la vigente Ley de enjuiciamiento civil, en relación con el titular de la finca que ha inscrito su derecho en el Registro de la Propiedad, por lo que no sólo se trata de una cuestión de relevante y general repercusión social, sino que, además, permite sentar doctrina sobre la proyección que, desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, tiene la inscripción registral y su publicidad en dicho procedimiento especial de ejecución. En el caso examinado el Auto recurrido en amparo declara no haber lugar al incidente de nulidad de actuaciones promovido por la parte recurrente en amparo, a quien niega legitimación por no ser «parte» en el procedimiento, máxime al no acreditar que hubiera comunicado a la entidad acreedora la adquisición de la finca adjudicada. Con base en el artículo 685 LEC (38), interpretado a la luz del artículo 24 CE, considera la Sentencia que se produce una situación de litisconsorcio necesario, en todo caso, respecto de quien tiene inscrito su título adquisitivo, pues el procedimiento de ejecución hipotecaria no puede desarrollarse a espaldas del titular registral, si lo es con anterioridad al inicio del proceso de ejecución hipotecaria. Recuerda el Tribunal que la inscripción en el Registro produce la protección del titular derivada de la publicidad registral, con efectos *erga omnes*, por lo que debe entenderse acreditada ante el acreedor la adquisición desde el momento en que éste conoce el contenido de la titularidad publicada, que está amparada por la presunción de exactitud registral.

(38) Dicho precepto dispone: «1. La demanda ejecutiva deberá dirigirse frente al deudor y, en su caso, frente al hipotecante no deudor o frente al tercer poseedor de los bienes hipotecados, siempre que este último hubiese acreditado al acreedor la adquisición de dichos bienes. 2. A la demanda se acompañarán el título o títulos de crédito, revestidos de los requisitos que esta Ley exige para el despacho de la ejecución, así como los demás documentos a que se refieren el artículo 550 y, en sus respectivos casos, los artículos 573 y 574 de la presente Ley. En caso de ejecución sobre bienes hipotecados o sobre bienes en régimen de prenda sin desplazamiento, si no pudiese presentarse el título inscrito, deberá acompañarse con el que se presente certificación del Registro que acredite la inscripción y subsistencia de la hipoteca.»

8. En la STC 53/2013 (Pleno), de 28 de febrero, se recurrían las sentencias que condenaron a los recurrentes por determinados delitos. Sin perjuicio de otras alegaciones, el núcleo de la Sentencia se refiere a la validez probatoria de las declaraciones efectuadas ante la policía. Se detiene el Tribunal en la declaración prestada en sede policial por uno de los demandantes, que tuvo una doble manifestación —auto y heteroinculpatória, pues incriminó también al otro recurrente—, recordando que el Tribunal Supremo consideró válida tal declaración puesto que fue introducida en el juicio de la forma más efectiva y fiable posible: a través del propio reconocimiento por el acusado de que la misma se produjo, a pesar de que en el acto del juicio el recurrente manifestó que no se ratificaba en las declaraciones efectuadas ante la policía porque fueron realizadas bajo torturas y amenazas. Recordando la doctrina constitucional sobre la validez probatoria de las declaraciones efectuadas en sede policial, afirma el Tribunal Constitucional que las declaraciones obrantes en los atestados policiales no tienen valor probatorio de cargo. Singularmente, y en directa relación con el caso, ni las autoincriminatorias ni las heteroinculpatórias prestadas ante la policía pueden ser consideradas exponentes de prueba anticipada o de prueba preconstituida, ya que no se efectuaron en presencia de la autoridad judicial, que es la autoridad que, por estar institucionalmente dotada de independencia e imparcialidad, asegura la fidelidad del testimonio y su eventual eficacia probatoria. Según la consolidada doctrina del Tribunal, la Constitución veda *ex* artículo 24.2 que un Juez o Tribunal de lo penal sustente una condena en su propia apreciación de lo sucedido a partir de su valoración de testimonios a los que no ha asistido. El derecho fundamental del acusado a un proceso con todas las garantías exige que la valoración de un testimonio personal sólo pueda ser realizada por el órgano judicial ante el que se practique y siempre que además dicha práctica se realice en condiciones plenas de contradicción y publicidad.

En la STC 57/2013 (Sala Segunda), de 11 de marzo, se planteaba amparo contra las sentencias que condenaron al demandante como autor de diversos delitos de abuso sexual, denunciando la vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías, al haber sido limitadas sus posibilidades de practicar prueba. El núcleo de la Sentencia se centra en la queja relativa a que la condena se apoya en la exteriorización verbal por parte de las menores de la experiencia personal sufrida (39).

(39) Inicialmente los menores lo manifestaron a sus padres, de forma espontánea o al ser preguntadas al respecto; ello dio lugar a la denuncia por parte de los progenitores. Ya en fase de investigación sumarial, a petición de la Juez de instrucción, dicha versión de los hechos investigados fue reiterada durante la entrevista con las integrantes del equipo psicosocial del Juzgado al que se encargó un informe sobre las siete menores a las que se refería la denuncia.

Las manifestaciones inculpativas accedieron al juicio oral a través de la audición y visión de la grabación de la exploración, así como, indirectamente, a través de la declaración de los progenitores, de sus profesoras y de la ratificación pericial de las encargadas de la redacción del informe psicosocial. Se alegaba que nunca se pudo contradecir directamente dichas manifestaciones porque las menores nunca declararon ante los órganos judiciales. El Tribunal rechaza el amparo destacando las diferencias del caso con el resuelto por la STC 174/2011, de 7 de noviembre (40), entre ellas: que las siete menores a las que se refieren los hechos investigados tenían entre cuatro y seis años de edad cuando éstos acaecieron; que durante el proceso judicial previo las menores no declararon nunca ante la policía, el Ministerio Fiscal o la Juez instructora; que la declaración directa de las menores en el procedimiento no fue solicitada; que, por ello, los órganos judiciales nunca se pronunciaron sobre la posibilidad de practicar dicho interrogatorio formal y contradictorio, aceptándolo, denegándolo o sometándolo a condiciones. Recuerda el Tribunal que, si bien el testimonio de los menores de edad víctimas de delitos contra la libertad sexual es uno de los supuestos constitucionalmente relevantes en los que está justificada la modulación excepcional de las garantías de contradicción y defensa del acusado que afirma su inocencia, tales cautelas han de ser compatibles con la posibilidad que ha de otorgarse al acusado de ejercer adecuadamente su derecho de defensa. Explica la Sentencia que en el presente caso la única exploración de las menores llevada a cabo en el proceso con razón de la investigación de la denuncia tuvo lugar, a requerimiento judicial, en fase de instrucción, en la que participó una psicóloga y una trabajadora social y fue grabada en soporte audiovisual, cuya reproducción íntegra fue propuesta como prueba y llevada a efecto en la vista del juicio oral. Reitera el Tribunal que, a diferencia del caso con el resuelto en la STC 174/2011, las menores no fueron interrogadas por la policía, ni por el Ministerio Fiscal, ni por la Juez de instrucción, sino que su exploración se llevó a efecto a través de la psicóloga y la trabajadora social del equipo del Juzgado, exploración a través de expertos que, además de estar expresamente prevista en la ley procesal, ha sido admitida como legítima (STC 174/2011, FJ 4). Se destaca que el demandante tuvo posibilidad suficiente de ejercer adecuadamente su derecho de defensa y contradicción frente a las manifestaciones prestadas por las menores durante su exploración pericial en fase sumarial, dado que fueron grabadas en vídeo, recogidas en el informe psicosocial elaborado y puestas a disposición de la defensa, pudiendo ser cuestionadas con suficiente antelación antes de que la instrucción

(40) Véase *REDC*, núm. 94, 2012, págs. 328-330. En dicha Sentencia, que resolvió un supuesto similar, se otorgó el amparo por lesión del derecho a un proceso con todas las garantías.

fuera concluida. El demandante no lo consideró entonces necesario u oportuno y no propuso como prueba a practicar en el juicio oral la exploración de las menores. Por todo lo expuesto, no aprecia el Tribunal el déficit de contradicción que sería constitucionalmente relevante si, de haber pretendido cuestionarlas, le hubiera sido impedido por los órganos judiciales o si, por falta de suficiente información o puesta a su disposición, o por impedimento legal, no hubiese podido contradecir la exploración en la forma que ha sido indicada. Por otra parte, la alegada vulneración del derecho a la presunción de inocencia se rechaza también puesto que la condena del demandante se apoya en este caso en las declaraciones de las menores prestadas durante su exploración en fase sumarial, que fueron introducidas legítimamente en el juicio oral a través de la reproducción de su grabación audiovisual. A partir de la constatación de que existía una causa legítima para que las menores no asistieran al juicio oral como testigos de la acusación, el testimonio de referencia de sus progenitores, de sus tutoras y el de las mismas expertas que las exploraron, en cuanto narran la manifestación incriminatoria que a ellos les hicieron las niñas, puede ser legítimamente valorado, aunque sólo tenga como función argumental reforzar o restar credibilidad a dicha incriminación, pero no sustituirla.

De la figura del testigo protegido se ocupó la STC 75/2013 (Sala Primera), de 8 de abril, en la que se recurría la sentencia que condenó a los demandantes como autores de un delito de enaltecimiento del terrorismo. Se planteaba, como cuestión nuclear, la relevancia constitucional de la figura del testigo protegido en lo que atañe a las posibilidades del acusado de contrastar la fiabilidad de su testimonio y, con ello, a su virtualidad como medio de prueba para enervar la presunción de inocencia. El órgano judicial otorgó la condición de testigos protegidos a dos personas que después declararon en el juicio oral, asignándoles números como identificación. En el acto de la vista oral, ante el temor a represalias manifestado por uno de los testigos citados, la Sala acordó que su identidad únicamente se proporcionara a los letrados defensores, pero no a los acusados y que dicho testigo declarara de manera oculta, tanto para los Letrados como para los acusados, siendo su voz distorsionada para evitar su reconocimiento. El problema en sede constitucional se centraba en que el anonimato del testigo impidió evaluar la fiabilidad de su testimonio, al desconocer si pudieran concurrir relaciones personales, u otras circunstancias, que revelaran la posible existencia de animadversión o enemistad hacia los acusados, o si existieran razones para dudar de la veracidad de lo declarado. Tal y como el mismo órgano judicial puso de relieve en la resolución impugnada, la protección dispensada al testigo contiene elementos tanto de la figura del testigo oculto —como se desprende del acta del juicio oral, declaró sin ser visto por los recurrentes y con la voz distor-

sionada— como del testigo anónimo, en la medida en que su identidad únicamente fue revelada a los letrados defensores, pero no a los acusados, debiendo aquéllos guardar reserva al respecto. Explica el Tribunal que, si bien el derecho a un proceso con todas las garantías exige que los medios de prueba se practiquen en el seno del juicio oral con plenitud de garantías de publicidad, oralidad, contradicción e intermediación, la necesidad de ponderar el citado derecho fundamental con otros intereses y derechos dignos de protección permite modular los términos de esa regla e introducir determinados supuestos de excepción, siempre que se hallen debidamente justificados en atención a esos fines legítimos y, en todo caso, que permitan el debido ejercicio de la defensa contradictoria por parte de quien se encuentra sometido al enjuiciamiento penal. Recuerda que en el seno del proceso penal la colaboración con la Administración de justicia desempeñada por testigos y peritos puede en ocasiones verse menoscabada por la amenaza de represalias para su vida, integridad física o libertad, por lo que resulta indispensable introducir diversas medidas legales de protección, tanto en fases anteriores y posteriores del juicio oral como incluso en el marco de su desarrollo, que permitan al órgano judicial, tras una ponderación de los intereses en conflicto, aplicar las que resulten procedentes en cada caso. Acogiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, afirma el Tribunal que, para poder erigirse en prueba de cargo, la declaración del testigo anónimo debe reunir tres concretos requisitos: que el anonimato haya sido acordado motivadamente por el órgano judicial ponderando los intereses en conflicto; que los déficits de defensa que genera el anonimato hayan sido compensados con medidas alternativas para combatir la fiabilidad y credibilidad del testigo; y que la declaración del testigo anónimo concorra acompañado de otros elementos probatorios, de manera que no podrá, por sí sola o con un peso probatorio decisivo, enervar la presunción de inocencia. Trasladados al supuesto analizado, dice el Tribunal, debe otorgarse el amparo, por cuanto, no se ofrecieron al acusado vías alternativas para evaluar la fiabilidad del testimonio anónimo y porque tal testimonio fue decisivo para fundar la condena. Descarta el Tribunal que fuera suficiente para reequilibrar el déficit de defensa de los acusados proporcionar la información de la identidad del testigo a sus letrados; reprocha también que la información sobre la identidad del testigo se proporcionara en el momento inmediatamente anterior al inicio del juicio oral, sin tiempo suficiente para contrastar la fiabilidad del declarante. A ello añade que el testigo, tras la presentación de la denuncia ante la policía, no fue llamado a declarar ante el Juez de Instrucción, declaración que, siquiera parcialmente, habría podido compensar el déficit de defensa, y, por último, reprocha que al anonimato del testigo se unió su ocultamiento tanto visual como auditivo, lo que sin duda contribuyó a

reducir las posibilidades de defensa. Si la exigencia de introducir contrapesos suficientes a favor de la defensa del acusado se incardina en el derecho a un proceso con todas las garantías, el hecho de que el referido testimonio constituya la prueba única o decisiva en que se haya fundado la condena supondrá, además, la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, puesto que resultaba indudable que la declaración del testigo protegido resultó decisiva para fundar la condena (*Carlos Ortega Carballo*).