

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2011

A la memoria de Miguel Ángel Montañés Pardo

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS
JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA
ENRIC FOSSAS ESPADALER
CARLOS ORTEGA CARBALLO

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.—II. FUENTES DEL DERECHO.—III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.—IV. DERECHOS FUNDAMENTALES.

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Como ya pudo confirmarse en la crónica precedente, la condición electoral de una demanda de amparo no implica, por sí sola, la especial trascendencia constitucional de su contenido (1). Los recursos electorales admitidos (y resueltos) durante este cuatrimestre lo fueron estrictamente por plantear un problema inédito en la jurisprudencia, derivado de la entrada en vigor de una reforma legislativa de alcance general (2). La novedad de la cuestión supuso la admisión a trámite de numerosos recursos motivados por la negativa de la Administración electoral a conceder un plazo para la subsanación del cumplimiento del requisito de la presentación de avales establecido por el nuevo artículo 169.3 LOREG. Todos ellos fueron estimados en la medida en que denuncia-

(1) *REDC*, núm. 93, 2011, pág. 261.

(2) Se trataba de la modificación del artículo 169.3 LOREG por obra de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. Sobre el fondo de la cuestión planteada, véase *infra*, págs. 327-328.

ban la imposibilidad de subsanar (3); pero allí donde los recurrentes planteaban, además, que el artículo 169.3 LOREG pudiera ser contrario a la Constitución, merecieron una respuesta desestimatoria que acaso haya ido más allá de lo que el Tribunal podía decir en ese trance y que, desde luego, pone en evidencia una grave imprevisión de la reforma de 2007.

El nuevo artículo 55.2 LOTC impone ahora al Tribunal la obligación de suspender la tramitación de la demanda de amparo y elevar cuestión de inconstitucionalidad al Pleno cuando la lesión de derechos invocada en el recurso pudiera traer causa inmediata de la ley aplicada. No cabe ya, por tanto, la estimación del amparo previa al planteamiento de la cuestión interna, evitándose así la posibilidad de que, descartada después la inconstitucionalidad de la ley, ésta haya sido excepcionalmente inaplicada en un supuesto singular. La fórmula es, en principio, inobjetable, pues no sólo redundaría en beneficio de la coherencia del sistema, sino también en la autoridad de la ley, que con el régimen anterior padecía necesariamente ante la cualificada duda de validez que suponía su inaplicación por el propio Tribunal Constitucional (4). Ciertamente se dilata ahora la resolución del proceso de amparo, pero el perjuicio individual que ello implica puede mitigarse en los extremos más gravosos mediante la suspensión del acto de aplicación recurrido. Salvo que la ley aplicada sea la Ley Electoral.

En ese caso, fatalmente, el recurso de amparo nunca podrá resolverse antes de la celebración de las elecciones a las que se pretende concurrir. El Ordenamiento quedará objetivamente depurado, desde luego, tras la sentencia que resuelva la cuestión interna planteada con suspensión del amparo electoral, pero el derecho subjetivo invocado por el recurrente no se beneficiará, en su caso, de una reparación efectiva. Así las cosas, el sistema puede conducir a una conclusión diabólica: Las reformas inconstitucionales de la Ley Electoral tienen

(3) SSTC 164 a 170/2011, todas de la Sala Primera y de 3 de noviembre. Es de subrayar, por otra parte, que la STC 165/2011, pese a no ser necesario para resolver el fondo de la cuestión suscitada en el contencioso electoral, no deja de pronunciarse sobre una posible lesión autónoma del artículo 24.1 CE. La razón es que, en otro caso, nunca habría ocasión de sentar doctrina sobre un problema de representación en juicio que sólo se suscita en el curso de los procesos electorales (STC 165/2011, FJ 3).

(4) Que no eximía, sin embargo, a los jueces ordinarios de su obligación de continuar aplicándola, como recordaba el ATC 61/2004 (Pleno), de 24 de febrero, reseñado en *REDC*, núm. 71, 2004, pág. 304. La única alternativa era el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad. En general, sobre el planteamiento de cuestiones pueden destacarse este cuatrimestre las SSTC 151/2011, de 29 de septiembre, y 160/2011, de 19 de octubre, en las que el Pleno advierte de que no puede ser cuestionada la ley suspendida *ex* artículo 161.2 CE con ocasión de un recurso directo. La razón es que, no siendo entonces aplicable al caso, no se dan las condiciones que la hacen relevante a los efectos del artículo 163 CE. Sobre el objeto de ambas Sentencias, véase *infra*, págs. 312-313.

asegurada su aplicación incontestable en los comicios inmediatos a su entrada en vigor.

Una consecuencia de ese tenor debería ser suficiente para volver sobre la reforma de 2007 y permitir que en el caso de los amparos electorales, excepcionalmente, la cuestión interna de inconstitucionalidad pudiera plantearse una vez estimada la demanda. En otro caso, además del efecto perverso antes señalado, puede producirse la consecuencia de una grave desnaturalización del proceso de amparo electoral. Es, en cierto modo, lo que ha venido a suceder en la STC 163/2011, de 2 de noviembre, en la que la Sala Primera, ante un cuestionamiento directo del artículo 169.3 LOREG, acaba haciendo un verdadero juicio de constitucionalidad del precepto. No tanto para descartar la necesidad de cuestionarlo ante el Pleno, cuanto para avalar, materialmente, su conformidad con la Constitución. En este sentido es muy expresiva la afirmación de que «hemos de examinar, en procesos como el que nos ocupa, si una determinada *norma* (5) o el acto de aplicación de ésta se atempera o resulta conciliable con lo que cabe reconocer como concepto (o imagen) constitucionalmente garantizado de la representación política» (STC 163/2011, FJ 3, *in fine*). Juicio, pues, sobre una *norma*, por más que contraído, «desde el limitado ámbito del recurso de amparo electoral, a constatar si el requisito legal impuesto por el art. 169.3 LOREG [...] resulta o no lesivo del derecho de acceso a los cargos públicos [...]» (STC 163/2011, FJ 2). Y juicio, por lo demás, muy exhaustivo, como se desprende de la extensa fundamentación jurídica de la resolución. Obviamente, el fallo no se pronuncia sobre la constitucionalidad de la ley, pero toda una serie de Autos posteriores que inadmiten sendos amparos electorales dirigidos únicamente contra el artículo 169.3 LOREG toman pie en la STC 163/2011 para afirmar que «dicho precepto no puede ser considerado lesivo del art. 23.2 CE» [ATC 134/2011 (Sala Primera), de 3 de noviembre, FJ 5] (6).

(5) *Cursiva añadida.*

(6) En el mismo sentido, AATC 135 a 147/2011, de las mismas Sala y fecha. Todos ellos inadmiten las respectivas demandas «por inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo» (ATC 134/2011, FJ 5), es decir, en aplicación del artículo 50.1.a) LOTC y no, como es habitual, por falta de trascendencia constitucional del contenido del recurso [art. 50.1.b) LOTC]. Como quiera que los recursos inadmitidos por los AATC 134 a 144/2011 se interpusieron antes que el que dio lugar a la STC 163/2011, cabe deducir que en aquellos casos el Tribunal centró el examen de admisibilidad en la posible existencia de una lesión de los derechos invocados, pues no habría podido rechazarlos si hubiese atendido únicamente al criterio de la trascendencia, como hizo al admitir después la demanda que propició la STC 163/2011, cuya trascendencia constitucional hay que entender que sólo adquirió relevancia una vez apreciada la existencia de una lesión. Si así fueran las cosas, el giro advertido supondría desandar todo lo avanzado en el proceso de objetivación del amparo iniciado con la reforma de 2007, aparentemente consolidado con reso-

Si éste, en definitiva, no ha sido el caso (7), habrá que esperar al supuesto en el que el juicio material de constitucionalidad de la ley haga inevitable suspender el proceso para plantear la cuestión al Pleno. Es impensable que la Sala, pese a la evidencia del efecto diabólico del artículo 55.2 LOTC, estime el amparo o declare la inconstitucionalidad de la ley aplicada. Pero, precisamente porque esta alternativa sería inconcebible, es de temer que, atrapado entre aquel efecto y esa alternativa imposible, el Tribunal se sienta obligado a forzar un juicio favorable a la constitucionalidad de la ley.

2. El anterior es un problema nacido de la imprevisión del legislador de 2007. Pero el propio Tribunal es responsable de propiciar situaciones que terminan por colocarle ante disyuntivas que hacen impracticable el juicio que la ley merece. Basta pensar en el caso del recurso contra la llamada Ley del matrimonio homosexual, pendiente desde hace cerca de siete años y cuya eventual estimación afectaría de manera tan radical al estado civil de tantas personas (incluida la filiación de menores) que ningún juez razonable podría dejar de ser sensible a esas consecuencias. Seguramente nunca hasta el punto de condicionar su juicio, pero sí haciéndole más difícil el ejercicio de su función y, en el mejor de los casos, invitándole a improvisar fórmulas y categorías procesales para minimizar el daño de una declaración de nulidad. De ahí la importancia de la suspensión cautelar, especialmente cuando se trata de leyes relativas al estatuto de la persona y a los derechos de los menores. Y, en cualquier caso, cuando la suspensión no es posible (8), la necesidad de una resolución inmediata del proceso.

Lamentablemente, el Tribunal no parece estar en condiciones de resolver siquiera en un plazo razonable los numerosos procesos abiertos contra normas con rango de ley. Ni aun los que él mismo plantea, como viene a demostrar el hecho de que la STC 177/2011 (Pleno), de 8 de noviembre, estima una cuestión de inconstitucionalidad elevada por la Sala Segunda en el año 2002 (9). Como

luciones tan inequívocas como el ATC 46/2011, de 28 de abril (comentado en *REDC*, núm. 92, 2011, pág. 285).

(7) Sobre las razones de fondo de la STC 163/2011 en cuanto a la constitucionalidad del artículo 169.3 LOREG, véase *infra*, págs. 327-328.

(8) El ATC 132/2011 (Pleno), de 18 de octubre, confirma la doctrina sobre el artículo 30 LOTC recientemente recordada en el ATC 90/2010 (Pleno), de 14 de julio —del que se dio cuenta en la crónica publicada en *REDC*, núm. 90, 2010, págs. 189-190—, denegando, en consecuencia, la suspensión de la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, impugnada por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso.

(9) Se trata de la cuestión planteada con la STC 202/2002, de 28 de octubre, en relación con los artículos 453.2 y 468.b) de la Ley Orgánica Procesal Militar. Para los detalles, *infra*, pág. 330.

es sabido, esta demora en la resolución añade a la dificultad objetiva de todo juicio de constitucionalidad un problema en ocasiones casi inextricable, como es el de la identificación precisa de la norma que finalmente ha de tenerse por impugnada y, con frecuencia, también la de la norma con la que debe ser contrastada.

Este cuatrimestre ha sido especialmente prolijo en resoluciones que ponen de manifiesto la importancia de la gestión del tiempo en el ejercicio de la jurisdicción constitucional. Toda una serie de recursos interpuestos entre los años 2000 y 2002 se han resuelto en 2011 aplicando ya el artículo 135 CE en su versión recientemente reformada. A la primera Sentencia que se ha valido del nuevo precepto constitucional —recordando implícitamente, además, al citar la STC 134/2011 (10), que la reforma no ha hecho posible nada que no pudiera hacerse antes—, la STC 157/2011 (Pleno), de 18 de octubre, le han seguido una decena de resoluciones que abundan en la doctrina conocida del *ius superveniens*, también aplicada en la STC 194/2011 (Pleno), de 13 de diciembre, en relación con el Estatuto catalán de 2006.

Con arreglo a dicha doctrina, como es sabido, la derogación de la ley impugnada a través de un recurso de inconstitucionalidad supone, en principio, la desaparición sobrevenida del objeto proceso. Se excepcionan los recursos de carácter competencial y, como afirma el Pleno en la STC 136/2011, de 13 de septiembre (11), aquéllos en los que se cuestiona la correcta tramitación del procedimiento de elaboración de la ley. En ese caso, «la eventual derogación o modificación de alguna de las normas contenidas en [la] disposición legal no incidiría en el control de los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido al momento de su aprobación, con lo cual subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa» (STC 136/2011, FJ 2). Y ello porque —con cita de otras resoluciones— «es función esencial de esta jurisdicción garantizar “la primacía de la Constitución” (art. 27.1 LOTC) y asegurar en todo momento, sin solución de continuidad, el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se encuentren o no en vigor cuando se declara su inconstitucionalidad. Es la pureza misma del ordenamiento jurídico la que se ventila en esta sede jurisdiccional, y ello ha de decidirse en términos de validez o invalidez *ex origine* de las normas impugnadas, sin

(10) A la que se hizo referencia en la crónica precedente, *REDC*, núm. 93, 2011, pág. 258, nota 4, y págs. 282-285.

(11) Comentada *infra*, págs. 294-300.

atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo constitucional» (*loc. ult. cit.*).

3. Si bien durante el período examinado no son de advertir inflexiones o matices en ninguna de las líneas fundamentales de la jurisprudencia del Tribunal en relación con cuestiones procesales o, más en general, sobre el concepto y el alcance de la jurisdicción constitucional, sí pueden encontrarse indicios de que algunas cuestiones muy principales podrían ser objeto de reconsideración en un futuro indeterminado.

Muy en particular merece destacarse el voto particular del Magistrado Sr. Aragón Reyes a la STC 150/2011 (Pleno), de 29 de septiembre, desestimatoria de una demanda de amparo por vulneración de derechos fundamentales ocasionada por el ruido. Al margen de la cuestión de fondo (12), la crítica del Magistrado discrepante se dirige contra lo que considera un entendimiento equivocado del artículo 10.2 CE. A su juicio, este precepto no permitiría la «incorporación encubierta» (voto particular, apartado 3) de nuevos derechos, sino que sólo impone la interpretación de los derechos constitucionales (y sólo de ellos) con arreglo a pautas que no pueden llevar al punto de desnaturalizarlos. Para el Magistrado discrepante, la jurisprudencia del Tribunal Europeo que, más allá del contenido de un derecho fundamental reconocido en la Constitución, deduce del Convenio un contenido adicional, no amplía el elenco de los derechos constitucionales ni transmuta su contenido propio, sino que asegura a los españoles un derecho subjetivo que se integra en el Ordenamiento nacional con los efectos del artículo 96.1 CE (no con los del art. 10.2 CE) y que, por tanto, ha de ser asegurado por los Tribunales españoles como tal derecho subjetivo, pero sin valor de derecho fundamental.

Esta crítica radical al entendimiento común del valor de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo advierte, cuando menos, de la existencia en el Tribunal Constitucional de un debate interno cuya deriva no es posible anticipar (*Juan Luis Requejo Pagés*).

II. FUENTES DEL DERECHO

1. Sin duda la resolución más novedosa en materia de fuentes durante el período que comprende esta crónica es la STC 136/2011 (Pleno), de 13 de septiembre, en la que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la

(12) Para los detalles, véase *infra*, págs. 322-323.

constitucionalidad de las denominadas «leyes de acompañamiento» anuales, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad promovido por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra determinados preceptos de la Ley 50/1998, de 30 de octubre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Los recurrentes adujeron diversos motivos impugnatorios a través de los cuales cuestionaron la constitucionalidad de la existencia de ese tipo de leyes, los límites que, en su caso, operan sobre las mismas, así como las infracciones del procedimiento legislativo acaecidas a su juicio con ocasión de la concreta tramitación de la Ley 50/1998.

El Tribunal desestima el alegato de los recurrentes sobre la imposibilidad constitucional de la existencia de este tipo de leyes, que con carácter anual y contenido heterogéneo e impredecible inciden sobre múltiples y diversas normas, dado que el texto constitucional ni las prohíbe ni establece límites a su uso o contenido. En este sentido, en la Sentencia se afirma que «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es un obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo», con la salvedad prevista para la iniciativa legislativa popular [art. 5.2.c) Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo]. Rechazada una supuesta prohibición constitucional a las leyes de acompañamiento, también se descarta que exista algún límite a su uso o contenido, ya que «la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta». Los reseñados pronunciamientos no son obstáculo, sin embargo, para que el Tribunal llegue a admitir que ese tipo de leyes «puede[n] ser expresión de una deficiente técnica legislativa», lo que no puede determinar, obviamente, su inconstitucionalidad. En definitiva, la Sentencia concluye la desestimación de este concreto motivo impugnatorio declarando que «ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo» (FJ 3).

Las leyes de acompañamiento tampoco alteran en principio, ni lo ha hecho la ley impugnada en este proceso constitucional, el sistema de fuentes, tal y como sostenían los recurrentes. Su relación con la ley de presupuestos generales del Estado, al igual que la relación de cualquier ley ordinaria con este tipo de fuente, se rige por el principio de competencia, en cuanto la ley de presupuestos generales del Estado tiene un contenido constitucionalmente definido que queda fuera del alcance de cualquier norma jurídica y únicamente en supuestos excep-

cionales *ex* artículo 134.5 CE, en concreto cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida, puede la ley ordinaria modificar la previsión de ingresos y la autorización de gastos contenidas en la ley de presupuestos. De otra parte, las relaciones entre las leyes de acompañamiento y el resto de las leyes ordinarias, con excepción de las reservas materiales constitucionalmente previstas, se desenvuelven en la estricta aplicación del criterio de sucesión temporal de leyes *lex posterior derogat priori*. Dado que en la ley impugnada no figuran disposiciones de naturaleza presupuestaria que formen parte del contenido constitucionalmente definido de la ley de presupuestos generales del Estado, ni su contenido heterogéneo modifica o altera su naturaleza de ley ordinaria, el Tribunal rechaza que altere el sistema de fuentes establecido por la Constitución (FJ 4).

El Tribunal también desestima el genérico alegato de los recurrentes sobre la posible infracción del principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías (arts. 1.1 y 66 CE), pues, se afirma en síntesis en la Sentencia, «la ley es el fruto de la potestad legislativa del Estado que la Constitución atribuye a las Cortes Generales (art. 66.2 CE)» y el principio democrático (art. 1.1 CE) impone que «la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional», conforme al cual «la aplicación del principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, es el instrumento por el que ha optado nuestra Constitución para encauzar la voluntad de los ciudadanos». Y precisamente, eso es lo que ha sucedido en el procedimiento legislativo en el que se ha aprobado la ley recurrida (FJ 5).

Una extensa argumentación ofrece la Sentencia en relación con la aducida vulneración por los recurrentes del artículo 90.2 CE, como consecuencia de la introducción de enmiendas en el Senado al texto remitido por el Congreso de los Diputados, lo que a su juicio había impedido la presentación por las minorías de otras enmiendas de sentido distinto a las de la mayoría, viendo limitada su participación al rechazo o aceptación de dichas enmiendas.

Tras recordar que los reglamentos parlamentarios pueden operar como parámetro de constitucionalidad de la ley, el Tribunal declara que «[I]a materia y el objeto del procedimiento [legislativo] lo delimita [...] el autor de la iniciativa legislativa, de modo que cumplidos los requisitos reglamentariamente exigidos para su admisión a trámite [...] el procedimiento debe contraerse al mismo y actuarse en su marco, sin perjuicio de que a través del derecho de enmienda los representantes de los ciudadanos puedan incidir en el texto de la iniciativa, rechazándolo (enmienda a la totalidad con devolución del texto), alterándolo

(enmienda de totalidad con proposición de texto alternativo) o modificándolo (enmiendas parciales de modificación, supresión o adición)». Después de esta consideración general sobre la exigencia de que el ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras se contraiga a la materia y objeto de la iniciativa legislativa, la Sentencia reseñada, refiriéndose en concreto al procedimiento legislativo de las Cortes Generales, reproduce la doctrina sentada en la STC 119/2011, de 5 de julio (13), sobre el requisito de la conexión u homogeneidad entre las enmiendas al articulado y los textos enmendados, derivado «del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado», si bien se precisa, en relación con las leyes de acompañamiento que en este caso «la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad». En consecuencia, no caben enmiendas parciales que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con el proyecto de ley y la tramitación de enmiendas que no satisfagan ese requisito constituye un vicio en el desarrollo del procedimiento legislativo que puede llegar a alcanzar relevancia constitucional «si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras», lo que ocurrirá cuando se constriña la participación de las minorías, así como en determinadas circunstancias puede suponer también una limitación ilegítima al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (art. 23.2 CE).

Esta doctrina constitucional sobre la exigencia de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y el texto enmendado conecta, y completa, la doctrina sentada al respecto en la STC 119/2011, si bien en este caso no puede dejar de resaltarse tan extenso y prolijo razonamiento para concluir desestimando el motivo impugnatorio aducido por los recurrentes dada la insuficiente argumentación de la demanda en este extremo, pues en ella ni siquiera se identifican los preceptos a los que dieron lugar las enmiendas indebidamente tramitadas y aprobadas en el Senado (FFJJ 7 y 8).

Descarta también el Tribunal que la ley recurrida, por su contenido indefinido, vulnere los principios de publicidad y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). En cuanto al primero, se reitera en la Sentencia precedente doctrina constitucional, según la cual el principio de publicidad de las normas es un «elemento inherente al de seguridad jurídica», constituyendo «una garantía básica del Ordenamiento

(13) Véase la crónica correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2011, *REDC*, núm. 93, 2011, págs. 272-276. Asimismo, en relación con las enmiendas transaccionales, véase la reseña a la STC 204/2011, de 15 de diciembre, recogida en este mismo apartado de la crónica, págs. 304-306. Asimismo, págs. 319-320.

jurídico «que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes [...] antes de que pueda exigirse su cumplimiento general». El Tribunal entiende que en este caso se han cumplido con los requisitos de publicidad exigibles, en la medida en que la ley impugnada, como es común requisito de toda norma legal, ha sido objeto de publicación en el BOE, «no siendo posible entender, en consecuencia, que dicha publicación no basta para el conocimiento formal de las disposiciones que la norma publicada incorpora». De otra parte, tampoco ha resultado infringido el principio de seguridad jurídica, pues la norma «tiene un objeto que, aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado», teniendo todos sus destinatarios «(operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo» mediante su publicación en el BOE, siendo sus preceptos en principio claros, sin que ofrezcan especiales dificultades de comprensión y entendimiento que puedan inducir a error o confusión a sus destinatarios (FJ 9).

Finalmente, desde la perspectiva de la constitucionalidad de la existencia de las leyes de acompañamiento y de sus límites, se declara en la Sentencia, tras rechazar diversas infracciones referidas a las normas reguladoras del procedimiento legislativo (antecedentes que deben acompañar al proyecto de ley, vulneración de las normas reguladoras de las comisiones legislativas permanentes y la utilización del procedimiento de urgencia —FJ 10—), que no es factible aplicar a las leyes de acompañamiento los límites constitucionales previstos para la ley de presupuestos generales del Estado, al no ser aquélla la fuente al que se refiere el artículo 134 CE, de modo que «las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa (art. 66.2 CE)», de modo que a la ley de acompañamiento no lo es aplicable, por ejemplo, la limitación constitucional de la prohibición de crear tributos prevista en el artículo 134.7 CE para la ley de presupuestos generales del Estado (FFJJ 11 y 12).

A la Sentencia formuló un voto particular discrepante (14) el Magistrado Sr. Aragón Reyes, en el que se recogen los argumentos por él defendidos en la

(14) A la Sentencia también formuló voto particular concurrente el Magistrado Sr. Ortega Álvarez, en el que pone de manifiesto su discrepancia con la crítica que en el texto de la mayoría se hace a la ley enjuiciada desde la perspectiva de su calidad técnica. En su opinión, tal crítica no debería haber figurado en el texto de la Sentencia, en primer lugar, porque el «juicio de constitucionalidad» que corresponde hacer a este Tribunal «no lo es de la técnica legislativa», pero, además, porque «[l]a complejidad política, social y económica de una sociedad desarrollada, tiene como natural correlación la existencia de un ordenamiento extenso y complejo» y «los ritmos que

deliberación del Pleno a favor de la estimación del recurso de inconstitucionalidad y que junto con los razonamientos recogidos en la fundamentación jurídica de la Sentencia revelan los términos en los que se desarrolló el debate sobre la constitucionalidad de las leyes de acompañamiento anuales. Para el autor del voto este tipo de leyes suponen, en primer lugar, una «deplorable técnica legislativa», en cuando, de un lado, constituyen, dado su calendario de tramitación que coincide con el de la ley de presupuestos generales del Estado, un instrumento ideado para evadir la doctrina del Tribunal que «puso freno al inconstitucional desbordamiento de las leyes de presupuestos», y, de otro lado, su heterogéneo contenido y ausencia de sistema «provoca un innegable efecto descodificador del ordenamiento jurídico de tal magnitud [...] que origina una evidente incertidumbre sobre la normativa vigente, lo que representa un riesgo, sin duda, para la seguridad jurídica garantizada por el art. 9.3 CE». Aparte de la gravedad de los defectos señalados, la razón de la inconstitucionalidad de este tipo de leyes radica, a juicio del citado Magistrado, «en la vulneración del principio democrático (art. 1.1 CE), como manifestación de la soberanía popular (arts. 1.2 y 66.1 CE y STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3) y su proyección sobre el procedimiento legislativo (arts. 66.2, 89.2 y 90 CE, en particular)», desnaturalizando estas leyes «la función legislativa de las Cortes, así como la concepción constitucional de la ley (ínsita en los arts. 1.1 y 2 y 66.1 y 2 CE) como expresión de la voluntad popular». Se argumenta al respecto en el voto particular, en síntesis, que la ley recurrida, como consecuencia de los avatares de su tramitación parlamentaria, resulta contraria a la Constitución y a los Reglamentos de las Cámaras por las restricciones ilegítimas que ha supuesto para la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE), en cuanto (i) en el Congreso de los Diputados se introdujeron numerosas enmiendas en el proyecto de ley sin conexión alguna con el mismo que encubren verdaderas iniciativas legislativas, lo que supone no sólo una infracción constitucional en el procedimiento legislativo, sino, además, la lesión del derecho de los Diputados al ejercicio del cargo (art. 23.2 CE); (ii) en el Senado se introdujeron también enmiendas que no guardaban relación de homogeneidad material ni textual con el proyecto de ley remitido por el Congreso de los Diputados, con la consiguiente infracción constitucional en el desarrollo del procedimiento legislativo y la lesión del derecho al ejercicio del cargo de los Senadores y Diputados; y, en fin, (iii) se menoscabó también el principio de especialidad parlamentaria desde el punto de vista orgánico, al debatirse en una

gobiernan este tipo de sociedad dotan a muchas de sus normas de un contenido temporal, para adecuarse a las situaciones cambiantes», de modo que «las leyes transversales como la aquí enjuiciada son una respuesta parlamentaria a este tipo de realidad que es propia de nuestra época».

única Comisión múltiples modificaciones normativas que afectaban a los más dispares sectores del Ordenamiento jurídico, sustrayendo el conocimiento del asunto a la Comisión especializada correspondiente (arts. 75.2 CE y 43.2 RCD). Concluye el voto particular manifestado su autor que la estimación del recurso debió conducir a la inconstitucionalidad de la ley, sin efectos anulatorios, «teniendo en cuenta no sólo el hecho de la eventual derogación o modificación de algunos de sus preceptos contenidos en dicha Ley a la fecha de pronunciarse los efectos, sino también la necesidad de evitar el vacío normativo que se produciría en diversos sectores del ordenamiento por la nulidad de la ley declarada inconstitucional», debiendo hacerse una llamada al legislador para que «en lo sucesivo se abstenga de volver utilizar la técnica legislativa de las llamadas «leyes de acompañamiento», con la advertencia de que la utilización futura de este tipo de leyes será declarada inconstitucional y nula, con efectos *ex tunc*».

2. El presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el artículo 86.1 CE para la utilización de la figura del decreto-ley mereció la atención del Tribunal, una vez más, en la STC 137/2011 (Pleno), de 14 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra el artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. El precepto impugnado, que modificaba determinados artículos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones, establecía los criterios para la clasificación del suelo no urbanizable y fijaba las condiciones de ejercicio del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable.

Con cita de una precedente y consolidada doctrina constitucional, en la Sentencia se sintetizan los requisitos para apreciar o no la concurrencia del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad que legitiman que el Gobierno pueda acudir a la figura del decreto-ley, así como el alcance de la función fiscalizadora que al respecto corresponde al Tribunal: *a)* el decreto-ley constituye una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación en el mismo de las minorías, por lo que la utilización de esta figura normativa está sometida al cumplimiento de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en el artículo 86.1 CE; *b)* el concepto de «extraordinaria y urgente necesidad» no es una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino que, por el contrario, constituye un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes, correspondiendo al Tribunal garantizar el cumplimiento de este límite, de modo que en supuestos de uso abusivo o arbitrario puede rechazar la definición que los órganos políticos hagan

de una situación determinada como de «extraordinaria y urgente necesidad»; c) la utilización del instrumento normativo del decreto-ley se estima legítima en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país que por razones difíciles o imposibles de prever requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta en un plazo más breve que el requerido para su adopción por el procedimiento legislativo, y d) la situación de extraordinaria y urgente necesidad es preciso que sea explicitada y razonada por el Gobierno, así como que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (FJ 4).

El Tribunal, después de precisar que el enjuiciamiento sobre la concurrencia o no del presupuesto habilitante del decreto-ley se circunscribirá exclusivamente al precepto recurrido, pese a que éste se inserta en un conjunto de disposiciones contenidas en el decreto-ley, y de rechazar, como pretendía el Abogado del Estado, que se tomase en consideración que ese decreto-ley formaba parte de un conjunto de decretos-leyes aprobados en la misma fecha, estima que en este caso el Gobierno, al que le corresponde acreditar la concurrencia de dicho presupuesto habilitante, nada había justificado en la exposición de motivos del decreto-ley ni en el debate de convalidación «sobre la necesidad y urgencia de corregir la situación diagnosticada del mercado inmobiliario», a la que se pretendía hacer frente, ni «nada había alegado sobre la necesidad de una acción normativa inmediata, como la llevada a cabo a través del precepto impugnado, en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia», sin que tampoco se hubiera justificado «cuáles podrán ser los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de la modificación normativa que lleva a cabo el precepto recurrido por el procedimiento legislativo parlamentario». Al razonamiento expuesto, el Tribunal añade que la situación de rigidez del mercado inmobiliario a la que se pretendía hacer frente ya había sido apreciada y puesta de manifiesto en otros instrumentos normativos con anterioridad al decreto-ley recurrido, por lo que aquella situación no parece que pudiera «presentar las notas de imprevisibilidad y excepcionalidad que definen la existencia de una necesidad extraordinaria y urgente que exija una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes». Finalmente, se rechaza en la Sentencia que la concurrencia del presupuesto habilitante pueda entenderse justificada con el recurso a la genérica y abstracta fórmula, contenida en el preámbulo del decreto-ley impugnado, de que «en la adopción de estas medidas [...] concurren, por naturaleza y finalidad de las mismas, la circunstancia de

extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución para la utilización del Real Decreto-ley» (FJ 7) (15).

3. Las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por diversos órganos judiciales en relación con la reducción de las retribuciones de los empleados públicos impuesta por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit, dando nueva redacción a diversos preceptos de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, suscitaron diferentes temas relevantes en lo que a este apartado de la crónica se refiere en torno también a la figura del decreto-ley, a los que el Pleno del Tribunal ha dado respuesta en los Autos por los que se ha acordado su inadmisión (AATC 179/2011, de 13 de diciembre, 180/2011, de 13 de diciembre, y 184/2011, de 20 de diciembre).

Ha sido cuestionada, en primer término, la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, esto es, la situación de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justificase constitucionalmente la utilización de este tipo de fuente. El Tribunal ha considerado, frente a la aducida vulneración del artículo 86.1 CE, que en este caso se satisfacían «cumplidamente las exigencias establecidas por la doctrina constitucional en relación con la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, tanto en lo que se refiere a los motivos tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación y explicitados de una forma razonada en la exposición de motivos de la norma, como en lo relativo a la existencia de la necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para subvenir a la misma». Se señalan al respecto en los Autos como motivos expuestos por el Gobierno acreditativos de la situación de extraordinaria y urgente necesidad el grave deterioro que han sufrido las finanzas públicas, «que ha de ser corregido como requisito esencial para alcanzar una recuperación sólida y duradera, para lo cual son necesarias medidas de contención del gasto público», como la reducción de los gastos de personal de las Administraciones Públicas que suponen una parte significativa de los gastos corrientes, «con la finalidad de acelerar la senda de la consolidación fiscal, restableciendo de esta manera la confianza de los mercados en

(15) A la Sentencia formularon un voto particular discrepante los Magistrados Sres. Delgado Barrio y Aragón Reyes, al entender que en este caso, frente a la decisión mayoritaria, concurría el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad para la viabilidad del decreto-ley, no habiéndose vulnerado tampoco los límites materiales que para esta figura normativa establece el artículo 86 CE, por lo que consideran que debió de haberse entrado en el examen de los motivos competenciales en los que se sustentaba el recurso de inconstitucionalidad y revisarse, en este extremo, la doctrina sentada en la STC 61/1997, de 20 de marzo.

el cumplimiento de las perspectivas de reducción del déficit». Asimismo, el Tribunal entiende que se da la necesaria conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas, pues «siendo el objetivo principal de la norma introducir determinadas medidas urgentes y extraordinarias para la contención y reducción del déficit público, es evidente que la reducción de las dos principales partidas del gasto público corriente de la ley de presupuestos —los salarios de los empleados públicos y las pensiones públicas— guardan la necesaria conexión de sentido con la situación de urgencia definida». Descarta, por el contrario, que el carácter no imprevisible o no sobrevenido de la situación económica pueda convertir en inconstitucionalidad el recurso al decreto-ley, ya que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno, siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación».

El Tribunal desestima también la duda del órgano constitucional sobre la transgresión en este caso de la prohibición que al decreto-ley impone el artículo 86.1 CE de «afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I» CE. Recuerda al respecto que este límite ha de ser interpretado restrictivamente, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, en el sentido de que lo que le está vedado al decreto-ley es la regulación del régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I CE o que vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos. En este sentido, se rechaza en el Auto la supuesta vulneración por los preceptos cuestionados del principio de igualdad (art. 14 CE), «por cuanto no regulan el régimen general de este derecho ni contradicen el contenido esencial del mismo», al no ser susceptibles de comparación situaciones que no son efectivamente homogéneas o equiparables, como es el diferente trato retributivo que en la reducción de las retribuciones se establecen en función del distinto vínculo entre los empleados públicos y la Administración (funcionarios y personal laboral) o en función de los diferentes grupos o categorías en que se clasifican los funcionarios. A igual conclusión se llega en relación con una supuesta infracción del artículo 31 CE, en cuanto «la reducción de las retribuciones de los empleados públicos impuesta [...] no configura un tributo encubierto, por cuanto, no establece un hecho imponible al que se anude una obligación de contribuir, de acuerdo con el deber constitucional de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos». También se descarta, en fin, la vulneración del derecho de propiedad y la interdicción constitucional de la expropiación de derechos sin indemnización (art. 33 CE), dado que la reducción salarial «lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31

de mayo de 2010, esto es, afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización (art. 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos».

Los preceptos cuestionados no invaden tampoco, a juicio del Tribunal, materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado (art. 134 CE). Esta reserva no impide que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto autorizados en la ley de presupuestos, pero sí una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales, circunstancias que precisamente concurren en este caso, como ya se ha puesto de relieve al enjuiciar el presupuesto habilitante del decreto-ley, por lo que la utilización de este instrumento normativo para la modificación que se cuestiona de la ley de presupuestos generales del Estado no le plantea al Tribunal objeción constitucional alguna. Y, en cuanto a la exigencia de ley formal que se deriva del artículo 134.5 CE para las modificaciones presupuestarias, concluyen los Autos afirmando que en este caso no se trata de una modificación presupuestaria que suponga incremento de gastos o disminución de ingresos, sino medidas excepcionales de restricción del gasto público, «por lo que la utilización del decreto-ley para adoptar esas medidas, modificando la Ley de presupuestos generales del Estado vigente para el ejercicio en curso, resulta constitucionalmente válida».

4. Sobre enmiendas transaccionales y la posible infracción del artículo 115 del Reglamento del Senado (RS) versó una de las cuestiones abordadas en la STC 204/2011 (Pleno), de 15 de diciembre (16), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

Respecto a la incidencia que sobre el objeto del proceso constitucional pudiera tener la derogación o modificación de los preceptos impugnados, el Tribunal traslada la doctrina inicialmente elaborada en relación con el presupuesto habilitante del decreto-ley (art. 86.1 CE) a la denuncia de posibles vicios en el procedimiento legislativo, de modo que cuando se invoque la vulneración de

(16) Reseñada también *infra*, págs. 319-320.

alguno de los preceptos reguladores de dicho procedimiento, en este caso el artículo 115 RS, la modificación o derogación del precepto recurrido no hace perder su objeto al proceso constitucional, pues en tales supuestos «se trata de realizar un control sobre los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido en el momento de su aprobación», por lo que subsiste «el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa».

En cuanto a la cuestión de fondo suscitada, los recurrentes sostenían que se habría infringido el artículo 115 RS (17), precepto que regula las enmiendas transaccionales en la Cámara Alta, dado que las enmiendas transaccionales aprobadas se habían presentado sobre la bases de dos enmiendas idénticas de dos grupos parlamentarios distintos, de modo que no tenían por finalidad alcanzar un acuerdo entre dichas enmiendas, persiguiendo en realidad otorgar a algunos preceptos nuevas redacciones diversas a las que tenían en el proyecto ley y a las que se proponían en las enmiendas de los propios grupos parlamentarios, de suerte que las enmiendas transaccionales venían a ser nuevas enmiendas presentadas una vez concluido el plazo de presentación de enmiendas.

Tras afirmar la funcionalidad de los reglamentos parlamentarios como parámetros de constitucionalidad de las leyes, en la Sentencia se trae a colación la doctrina constitucional elaborada en la STC 119/2011, de 5 de julio (FJ 6), sobre la exigencia de correlación y homogeneidad entre la enmienda y el texto enmendado, aunque evidentemente el enjuiciado sea un supuesto distinto. No obstante, el Tribunal descarta que las enmiendas transaccionales aprobadas estuvieran desconectadas de la iniciativa legislativa o que incurrieran en falta de homogeneidad, resaltando que están «directamente vinculadas al objeto del proyecto inicial». Afirma a continuación, frente al alegato de los recurrentes, que «es perfectamente posible admitir una enmienda transaccional sobre la base de dos idénticas, con la finalidad de llegar a un acuerdo entre éstas y el texto legislativo», de manera que «la finalidad de las enmiendas transaccionales puede también radicar en llegar a un acuerdo entre el texto de la enmienda y el texto legislativo», por lo que, a juicio del Tribunal, no merece reproche alguno la interpretación llevada a cabo por el Presidente de la Comisión del artículo 115 RS. A la anterior consideración, se añaden como argumentos para desestimar la impugnación de los recurrentes que no se ofrecen en la demanda argumentos con base en los cuales sostener que aquella interpretación «haya mermado las facultades de los parlamentarios para debatir sobre la citadas enmiendas o se

(17) El artículo 115 RS dispone que «[d]urante la discusión de un artículo, el Presidente podrá admitir a trámite enmiendas que se presenten en ese momento y por escrito, tendentes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo».

haya hurtado a las Cámaras las posibilidades de debate», pues dichas enmiendas fueron objeto de posterior debate y votación en el Senado y en el Congreso de los Diputados, así como que los recurrentes tampoco habían acreditado, aun en la hipótesis de apreciar una infracción del artículo 115 RS, que se hubiera alterado de un modo sustancial el proceso de formación de voluntad de la Cámara (FFJJ 4 y 5).

La solución dada en este caso a la infracción reglamentaria denunciada, que, en principio, parece evidente, toda vez que las enmiendas transaccionales están previstas en el artículo 115 RS para «alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo», no, como se ha utilizado en el supuesto enjuiciado, para introducir en el proyecto de ley remitido por el Congreso de los Diputados nuevos preceptos, de suerte que en la práctica aquéllas constituyeron nuevas enmiendas formuladas transcurrido ya el plazo de presentación de enmiendas, contrasta con la nueva doctrina constitucional elaborada en relación con la exigencia de conexión u homogeneidad entre la enmienda y el texto enmendado [SSTC 119/2011, de 5 de julio (18), y 136/2011, de 13 de septiembre] y las consecuencias que se derivan de la carencia de esa conexión u homogeneidad, en cuanto puede constituir un vicio del procedimiento legislativo con trascendencia constitucional, a la vez que lesionar el *ius in officium* de los parlamentarios al resultar afectado el núcleo de su función representativa. No parece en principio dudoso, a la luz de la referida doctrina constitucional, que la utilización de enmiendas transaccionales para un fin distinto al previsto reglamentariamente, en concreto, para introducir nuevos preceptos en el proyecto de ley remitido al Senado por el Congreso de los Diputados, afecta, mermándola, a la facultad de los parlamentarios de enmendar esos nuevos preceptos, de la que se han visto privados por una indebida instrumentalización de las enmiendas transaccionales (en este sentido, STC 119/2011, FFJJ 8 y 9). La lógica de la doctrina y la solución adoptada en la STC 119/2011 parece que, proyectándola sobre las enmiendas transaccionales, habría de llevar en este caso a una solución diferente a la que alcanza en la Sentencia.

5. La delimitación de las competencias de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social es el tema al que de nuevo se enfrentan las SSTC 146 y 147/2011 (Pleno), de 26 de septiembre, que resuelven sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en relación con el artículo 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da

(18) Véase *supra*, pág. 297 nota [13].

nueva redacción al artículo 3.1.b) del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral. A diferencia de la STC 121/2011 (Pleno) (19), de 7 de julio, que versó sobre la exclusión del conocimiento del orden jurisdiccional social de la impugnación de resoluciones y actos dictados en materia de alta de trabajadores en la Seguridad Social, las dos Sentencias ahora reseñadas se circunscriben al inciso de precepto cuestionado que excluye del conocimiento del referido orden jurisdiccional las resoluciones y actos dictados en materia de inscripción de empresas en la Seguridad Social.

En ambas Sentencias se reproduce la doctrina recogida en la STC 121/2011, ya sentada inicialmente en la STC 224/1993, de 1 de julio, según la cual la concreción por ley ordinaria de la genérica delimitación de competencias que entre el orden jurisdiccional social y el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se efectúa en el artículo 9.4 y 5 LOPJ constituye un supuesto de colaboración no sólo constitucionalmente lícito entre ambas fuentes, sino necesaria en aras del principio de seguridad jurídica, habida cuenta de la concurrencia en la materia sobre la que versa el precepto cuestionado de los citados órdenes jurisdiccionales y la existencia entre ellos de las denominadas «zonas grises». Pues bien, al igual que se concluyó en la STC 121/2011, el Tribunal entiende que la «decisión del legislador de hacer prevalecer, a efectos de la necesaria delimitación de ambos órdenes jurisdiccionales, la dimensión administrativa del acto de inscripción de empresas en la Seguridad Social «no constituye motivo de inconstitucionalidad ni puede calificarse de arbitraria, pues lo que se advierte es más bien que el criterio acogido, tanto en lo relativo a los actos de encuadramiento como al resto de las materias a las que el precepto legal se refiere, no ha sido otro que el de extender el ámbito del orden contencioso-administrativo al conocimiento de todas aquellas actuaciones gestoras de la Seguridad Social relacionadas con la percepción y recaudación de cotizaciones y demás recursos financieros; y, por el contrario, atribuir al orden social el conocimiento de los actos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social, esto es, de su actuación protectora» (STC 121/2011, FJ 7).» En consecuencia, concluyen las Sentencias, la regla competencial cuestionada no contradice el diseño establecido en la LOPJ de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo [FFJJ 3].

6. La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) operó en la STC 136/2011 (Pleno), de 13 de septiembre, como canon de control

(19) Véase la crónica correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2011, *REDC*, núm. 93, 2011, págs. 276-277.

de uno de los preceptos impugnados de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

En concreto, los recurrentes impugnaron su artículo 107, que incorporaba una nueva regla para el cálculo de los costes de transición al régimen del mercado competitivo para las sociedades titulares de instalaciones de energía eléctrica, convirtiendo la previsión de una cantidad indeterminada con un tope máximo reconocible en cada ejercicio establecida por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, en una cantidad cierta susceptible de titulación. El Tribunal, tras reiterar una consolidada doctrina constitucional sobre el alcance del control que le corresponde respecto a la obra del poder legislativo ante mandatos constitucionales generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, rechazó que esta nueva regla, como sostenían los recurrentes, vulnerase la interdicción de la arbitrariedad, pues la norma cuestionada no establecía discriminación alguna, ni carecía de explicación racional, respondiendo la nueva regla de cálculo de los costes de transición «a una opción política y económica perfectamente legítima, como lo sería la contraria». Recuerda al respecto el Tribunal que «el hecho de que en el ejercicio de la potestad legislativa el Parlamento asuma, en virtud del principio mayoritario, una u otra opción, no convierte la obra del legislador democrático en arbitraria», no pudiendo tacharse de arbitraria «una norma que persigue una finalidad razonable y que no se muestra desprovista de todo fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución adoptada» [FJ 12.a)].

7. La posible vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) como consecuencia del carácter retroactivo conferido por el legislador a una norma tributaria ha sido invocada por los demandantes en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, resuelto por la STC 176/2011 (Pleno), de 8 de noviembre.

El artículo 1 de la citada Ley dio nueva redacción al artículo 17.2.a) de la Ley 40/1998, de 7 de noviembre, del Impuesto sobre las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, mediante la que se modificó la reducción aplicable a los rendimientos irregulares del trabajo personal por cuenta ajena, previéndose que la medida en cuestión era aplicable a los rendimientos devengados desde el día 1 de octubre de 1999 (disposición transitoria segunda).

El Tribunal recuerda que para determinar cuanto una norma tributaria retroactiva vulnera o no el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) ha de estarse al carácter de la retroactividad, esto es, a si se trata de una retroactividad impropia o auténtica y a las específicas circunstancias que concurran en cada caso. En este supuesto, el Tribunal entiende que se trata de una retroactividad auténtica,

ya que la Ley 55/1999 entró en vigor el día 1 de enero de 2000, retro trayéndose la aplicación de la norma tributaria impugnada al 1 de octubre de 1999, de modo que, con la retroactividad conferida a la misma, se estaba afectando, en el ámbito de un hecho imponible que estaba totalmente consumado, puesto que el devengo del impuesto sobre la renta de las personas físicas se sitúa al final del período impositivo, a situaciones jurídicas surgidas y concluidas durante el ejercicio de 1999. Por consiguiente, tratándose de una retroactividad auténtica, el sacrificio del principio de seguridad jurídica dependerá «de la concurrencia o no de exigencias cualificadas “del bien común” [...] o de “interés general” [...], razón por la cual pueden reputarse conformes con la Constitución modificaciones con cualquier grado de retroactividad cuando “existieran claras exigencias de interés general”», que han de ser «especialmente nítidas cuando la norma retroactiva de que se trate incide en un tributo como el impuesto sobre la renta de las personas físicas».

La aplicación de la doctrina reseñada conduce al Tribunal en el caso enjuiciado a estimar vulnerado el principio de seguridad jurídica por la norma tributaria recurrida. Aunque obedece a «la finalidad, constitucionalmente respaldada, de una mayor justicia tributaria», al dirigirse a corregir una forma de tributación de los rendimientos irregulares del trabajo personal por cuenta ajena que se estaba utilizando por algunos contribuyentes con elevado nivel de rentas como un instrumento de planificación fiscal con el resultado de eludir la progresividad fiscal, en la medida en que la modificación introducida afectaba por igual a todas las rentas irregulares del trabajo, sin establecer distinciones de ningún tipo, se producía un tratamiento discriminatorio, que implicaba que el efecto retroactivo se proyectase sobre todas las rentas irregulares del trabajo, no sólo sobre las que propiciaban aquella planificación fiscal, lo que pone en duda no sólo la existencia de un cualificado interés general, sino que tiene como consecuencia que la medida tenga un alcance más general que el que pretendía obtenerse con la aprobación de la norma tributaria en cuestión. En definitiva, concluye la Sentencia, «la norma cuestionada ha llevado a cabo, retroactivamente, una alteración en la determinación de la deuda tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, sin la concurrencia de nítidas y cualificadas exigencias de interés general que justificasen el efecto retroactivo otorgado, lo que conduce a estimar que se ha producido una vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 de la Constitución».

Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad se contraen al carácter retroactivo de la medida tributaria adoptada, no a la medida misma, declarándose como únicas situaciones susceptibles de ser revisadas como consecuencia de esa declaración de inconstitucionalidad y nulidad, por imponerlo

así el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), aquéllas que a la fecha de la publicación de la Sentencia no hubieran adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído una resolución administrativa o judicial firme sobre las mismas (art. 40.1 LOTC) [5 y 6].

8. En relación con la petición de suspensión de una ley autonómica por los Diputados recurrentes, el Tribunal reitera en el ATC 132/2011 (Pleno), de 18 de octubre, que la suspensión de las leyes ha de ser considerada como una medida excepcional, que sólo es posible adoptar «cuando esté expresamente prevista», no pudiendo extenderse las previsiones establecidas al efecto en la CE y en la LOTC a casos distintos de aquéllos expresamente contemplados. En consecuencia, fuera de los supuestos de los artículos 161.2 CE y 30 LOTC, esto es, que por el Presidente del Gobierno se interponga recurso de inconstitucionalidad contra una ley autonómica y que solicite expresamente su suspensión en la demanda con invocación del artículo 161.2 CE, en ningún otro caso la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley autonómica producirá efectos suspensivos, careciendo el Tribunal «de potestades o poderes implícitos para suspender de oficio las leyes impugnadas en los procesos constitucionales», sin que sea posible tampoco «la extensión analógica de las potestades suspensorias atribuidas al Tribunal por los arts. 161.2 CE y 30 LOTC» (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. El tercer cuatrimestre del año ha sido prolífico en resoluciones relativas a la estructura territorial del Estado. El Tribunal ha dictado 27 Sentencias en este ámbito, una cifra excepcional que contrasta con las de los últimos años, en los que el Pleno ha estado en buena medida absorbido por la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (STC 31/2010, de 28 de junio) tal como se ha relatado en estas Crónicas, lo cual no ha impedido que las Salas, en aplicación de la reforma de la LOTC de 2007, hayan dictado algunas Sentencias en la materia. El dato, sin embargo, debe relativizarse cuantitativamente ya que aquella cifra incluye dos bloques de Sentencias de remisión: uno de 12 Sentencias en materia de estabilidad presupuestaria, que ponen fin a los respectivos procesos acudiendo a la STC 134/2011, de 20 de julio; y otro bloque de 4 Sentencias sobre cajas de ahorro, que se remiten a la STC 118/2011, de 5 de junio. A los dos bloques habría que añadir dos Sentencias en materia de ganadería que resuelven sendos procesos contra la misma norma: la STC 158/2011, de 19 de octubre, y la STC 207/2011, de 20 de diciembre.

Junto a las anteriores, deben mencionarse las Sentencias de este período que han versado sobre el régimen competencial de distintas materias, debiendo destacarse cuatro resoluciones relacionadas con la actividad de fomento: subvenciones destinadas a la enseñanza (STC 156/2011, de 18 de octubre), subvenciones a los entes locales (STC 159/2011, de 19 de octubre), subvenciones en servicios sociales (STC 178/2011, de 8 de noviembre), y exenciones en tributos locales (STC 184/2011, de 23 de noviembre). Finalmente, deben mencionarse las Sentencias en materia de horarios comerciales (STC 140/2011, de 14 de septiembre), régimen energético (STC 148/2011, de 28 de septiembre), función pública policial (STC 175/2011, de 8 de noviembre), materia laboral (STC 194/2011, de 13 de diciembre) y financiación autonómica (STC 204/2011, de 15 de septiembre). Como se verá, el dato ofrecido al inicio también debe relativizarse cualitativamente, pues el elevado número de resoluciones no ha entrañado la aportación de muchas novedades desde el punto de vista doctrinal.

2. La STC 157/2011 (Pleno), de 18 de octubre, encabeza el bloque de Sentencias que resuelven los correspondientes recursos de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, o de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. Todas ellas se remiten a la STC 134/2011, de 20 de julio, que ya enjuició tales disposiciones, y de la que se dio cuenta en esta Crónica (20). La primera resolución, que resuelve el recurso presentado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra la primera de esas disposiciones, se remite a la citada Sentencia, dejando ya constancia de la reforma constitucional del artículo 135 CE (publicada en el BOE de 27 de septiembre de 2011), mediante la cual se consagra constitucionalmente el principio de estabilidad presupuestaria y se remite su desarrollo a una ley orgánica, «corroborando así la competencia del Estado en la materia» (FJ 3).

Este primer recurso es obviamente desestimado, e igual suerte corren los recursos interpuestos contra alguna de las dos disposiciones por los diversos legitimados que las impugnaron: el mismo Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra la segunda disposición (STC 185/2011, de 23 de noviembre), el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña (SSTC 186/2011, de 23 de noviembre, y 195/2011, de 13 de diciembre), las Cortes de Castilla-La Mancha (SSTC 187/2011, de 23 de noviembre, y 203/2011, de 14 de diciembre), el Gobierno de Aragón (SSTC 188/2011, de 23 de noviembre, y 196/2011, de 13 de diciembre), más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del

(20) Véase la crónica publicada en *REDC*, núm. 93, 2011, págs. 282-285.

Congreso de los Diputados (SSTC 189/2011, de 23 de noviembre, y 199/2011, de 13 de diciembre), Cortes de Aragón (STC 197/2011, de 13 de diciembre) y Junta de Extremadura (STC 198/2011, de 13 de diciembre).

Algunas de estas resoluciones contienen pronunciamientos que no figuraban en la STC 134/2001 y por ello constituyen nuevas aportaciones a la doctrina sentada en aquélla. Así, en la STC 196/2011 no se reputa arbitrario que el objetivo de estabilidad presupuestaria en el Estado se determine teniendo en cuenta el Sistema de Seguridad Social (FJ 13); la STC 197/2011 declara que la atribución al Ministerio de Hacienda de la facultad de recabar información de los entes locales, a los efectos de la Ley 18/2001, no vulnera las competencias autonómicas de tutela de tales entes (FJ 16); y la STC 198/2011 estima constitucionalmente legítimo que las distintas Administraciones asuman, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades derivadas de su incumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado ante la Unión Europea en esta materia, estando aquél legitimado para establecer un sistema de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para él (FJ 15).

3. El segundo bloque de Sentencias está encabezado por la STC 138/2011 (Pleno), de 14 de septiembre, que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación contra diversos preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, relativos a los órganos rectores de las cajas de ahorros. La Sentencia remite a lo establecido en la STC 118/2011, de 5 de junio (21) para declarar que las Comunidades Autónomas son competentes en materia de organización interna de las cajas de ahorro dentro del marco de lo dispuesto en la legislación básica estatal. También se remite a aquella resolución la STC 139/2011 (Pleno), de 14 de septiembre, que resuelve el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Sin embargo, se desestima la impugnación de un precepto de la Ley 44/2002 que se pretendía inconstitucional por establecer una norma de aplicación supletoria (FJ 4). La STC 151/2011 (Pleno), de 29 de septiembre, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de Primera Instancia número 4 de Córdoba en relación con el artículo 8.15 de la Ley 44/2002, declarándolo inconstitucional con base en la fundamentación de la STC 118/2011. Ello, a su vez, lleva al Tribunal a declarar en la STC 160/2011 (Pleno), de 19 de octubre, la desaparición del objeto de una cuestión

(21) Véase la crónica publicada en *REDC*, núm. 93, 2011, págs. 288-289.

de inconstitucionalidad idéntica a la anterior, planteada por el Juzgado número 6 de Córdoba.

4. Dos Sentencias en materia de ganadería resuelven los conflictos positivos de competencia planteados contra un Real Decreto del año 2000 y su posterior modificación, que establecían normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas. La STC 158/2011 (Pleno), de 19 de octubre, desestima (diez años después de su planteamiento) los conflictos acumulados planteados por el Gobierno de la Junta de Extremadura frente a los dos Reales Decretos (RD 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, y RD 3483/2000, de 29 de diciembre, que modifica el anterior). Lo más destacado de la Sentencia (FFJJ 8, 9 y 10) es sin duda la ya conocida doctrina según la cual los títulos competenciales del Estado *ex* artículo 149.1.13 CE (ordenación general de la economía) y artículo 149.1.16 CE (bases y coordinación general de la sanidad) amparan el carácter básico, desde el punto de vista material y formal, de un Real Decreto estatal que puede limitar la normativa autonómica previa, dictada al amparo de las competencias estatutarias «exclusivas» sobre una materia específica, en este caso la ganadería, la cual constituye «un sector económico específico» (concretamente, el subsector del ganado porcino) «que tiene una relación expresa con la política económica general». Acudiendo a esta doctrina, la STC 207/2011 (Pleno), de 20 de diciembre, desestima el conflicto de competencias promovido por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de los mismos Reales Decretos.

5. Varias son las Sentencias relacionadas con la actividad de fomento, y en particular, el régimen competencial de las subvenciones. La STC 156/2011 (Pleno), de 18 de octubre, estima el conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña contra la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se otorgan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas de alto nivel. Siguiendo el argumento utilizado en este tipo de controversias, el Tribunal procede primero a encuadrar la disposición impugnada en la materia «enseñanza», descartando las otras invocadas, como «deporte», para aplicar después la doctrina sobre subvenciones estatales a fin de verificar si la Resolución estatal se acomoda al sistema de reparto competencial en aquella materia. La doctrina es la contenida en la que aún sigue siendo Sentencia de referencia, la STC 13/1992, de 6 de febrero, y en concreto, el segundo de los supuestos que aquella contempla [FJ 8, *b*)], es decir, el previsto para las materias compartidas. Previamente, se examina si la disposición controvertida cumple con los requisi-

tos de orden material y formal exigidos a la normativa básica, llegando a la conclusión de que estos últimos se incumplen ya que aquella no alcanza ni el rango de orden ministerial, y no encuentra cobertura formal en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, razón por la cual no puede ser calificada de norma básica. El Tribunal, en consecuencia, estima el conflicto positivo, y como ya viene siendo frecuente en estos casos, reduce los efectos del fallo a los meramente declarativos puesto que la Resolución de 1999 obviamente ha agotado todos sus efectos. La Sentencia cuenta con un Voto particular suscrito por el Vicepresidente, Sr. Gay Montalvo, y los Magistrados Sres. Pérez Tremps y Ortega Álvarez y Sra. Asúa Batarrita, quienes discrepan de la estructura del razonamiento seguido (sostienen que deberían haberse analizado en primer lugar los aspectos formales de las bases, y no lo materiales), y del encuadramiento (entienden que la Resolución se encuadra en la materia «deporte» y no en «educación»), lo cual tiene trascendencia para concretar el régimen jurídico de las ayudas.

La STC 159/2011 (Pleno), de 19 de octubre, estima parcialmente otro conflicto de competencias promovido por la Generalitat de Cataluña, esta vez en relación con el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, que regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales a través de créditos consignados en los presupuestos generales del Estado, y que se traducen en tres líneas de ayuda (art. 3). El Tribunal desestima la impugnación de la disposición adicional segunda, que no preveía la remisión a la Generalitat, y consecuente integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, de las aportaciones a «proyectos singulares de desarrollo local y urbano» [art. 3.1.c)]. Y ello por tratarse de una «impugnación por omisión», que según la doctrina del Tribunal carece de encaje en un conflicto positivo de competencias «el cual presume una acción positiva de invasión de la esfera competencial de la entidad que lo plantea» (FJ 5). Asimismo se desestima la impugnación de los artículos 3.3 y 22 a 32 del Real Decreto que prevén la financiación de aquellos proyectos directamente por el Estado a las entidades locales. A pesar de recordar el modelo específico que dispone Cataluña en esta materia (el mencionado plan único de obras y servicios), consagrado ya en el RD 2115/1978, de 26 de julio, y sobre el que se pronunció la STC 109/1998, de 21 de mayo, la Sentencia declara que el plan único «no puede acoger más financiación estatal que la que se hubiese dirigido a los planes provinciales de obras y servicios en Cataluña en caso de que los mismos hubiesen pervivido», amén de que «nada impide que el Estado disponga de fuentes de financiación dirigidas hacia objetivos de cooperación económica con los entes locales distintos a los señalados, las cuales no deberán incorporarse» (FJ 6) al plan único que rige en Cataluña. Sí se acoge, en cambio, la impugnación de los mismos preceptos del Real Decreto por esta-

blecer una línea de ayudas que ha de ser aplicada teniendo en cuenta la doctrina constitucional relativa a las subvenciones (de nuevo la STC 13/1992). La norma impugnada la incumpliría al no apreciarse, como exige aquella Sentencia, que la gestión estatal (centralizada) de las subvenciones se justifique en alguna de las excepciones previstas en la doctrina allí sentada, razón por la cual «los créditos correspondientes han de ser repartidos entre las Comunidades Autónomas para que éstas los gestionen de acuerdo con las normas básicas establecidas por el Estado» (FJ 7). En aplicación de esta *ratio* se declara que algunos apartados de los preceptos impugnados vulneran las competencias de la Generalitat (FJ 8). Sin embargo, de nuevo los efectos del Fallo son meramente declarativos dado que el Real Decreto de 2003 impugnado ha agotado sus efectos.

La STC 178/2011 (Pleno), de 8 de noviembre, estima parcialmente un tercer conflicto de competencias promovido también por la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. La disposición se impugna por entender que el régimen de gestión de las subvenciones en materia de servicios sociales debe implicar la territorialización de los fondos entre las Comunidades Autónomas, asignándose a la Generalitat la dotación correspondiente. De nuevo, la STC 13/1992 servirá para resolver el conflicto, una vez encuadradas las subvenciones en la materia de «asistencia social», sobre la que la Generalitat ostenta una competencia exclusiva (art. 166 EAC), y de ahí que deba seguirse la doctrina prevista para los supuestos primero y cuarto de la repetida Sentencia. Ello conduce a reservar a la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional, mientras su gestión corresponde a la Comunidad Autónoma, lo que lleva al Tribunal a declarar que algunos de los preceptos de la Orden impugnada vulneran las competencias de la Generalitat (FJ 7). Conclusión que se alcanza tras haberse rechazado el carácter «preventivo» de la reivindicación competencial, tal como alegaba el Abogado del Estado basándose en que la disposición impugnada no concretaba el alcance de los programas a subvencionar. La Sentencia, por el contrario, declara que los fondos de las subvenciones deberían haberse territorializado en los propios presupuestos generales del Estado o en normas inmediatamente posteriores por convenio (FJ 6). Al no haberlo hecho de este modo la Orden impugnada, pues impone la centralización de todo el procedimiento, desconoce las competencias autonómicas. La Sentencia, en consecuencia, declara que la Orden vulnera las competencias de la Generalitat, aunque de nuevo el Fallo tenga un efecto meramente declarativo.

En este grupo de Sentencias, y a pesar de no referirse a la actividad subvencional, damos cuenta de la STC 184/2011 (Pleno), de 23 de noviembre, que estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña respecto de segundo inciso del artículo 59.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán, que establecía una exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras que tienen por finalidad la conservación, mejora o rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional. Se trataba (la cuestión se planteó en 1999) de una norma autonómica que introducía una exención en un impuesto local. De ahí que el Tribunal acuda a la doctrina (FJ 4) sobre competencias en materia de haciendas locales, sentada esencialmente en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, sobre la Ley de Haciendas Locales de 1988, y reiterada en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 139, sobre el Estatuto de Cataluña de 2006. Según tal doctrina, corresponde al Estado, en base a los títulos del artículo 149.14 y del artículo 149.1.18 CE, regular el sistema tributario local, hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales, y crear los tributos locales (arts. 31.2 y 133.1 CE). El impuesto regulado por la Ley catalana es un impuesto local (art. 60 LHL) cuya creación y configuración de los elementos esenciales (entre ellos, las exenciones) están sometidas a una reserva de ley estatal, motivo por el cual se declara inconstitucional el inciso de la ley cuestionada. La Sentencia, en aras de la seguridad jurídica, modula el alcance del Fallo, aclarando que las situaciones jurídico-tributarias producidas a su amparo no son susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la inconstitucionalidad que se declara.

6. La STC 140/2011 (Pleno), de 14 de septiembre, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de las Illes Balears en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales. En concreto, se impugnaban dos apartados de su artículo 5 que establecen la plena libertad de horarios para determinados tipos de establecimientos (entre otros, las llamadas «tiendas de conveniencia»), lo cual ya se había declarado anteriormente en la legislación estatal. El Tribunal se pronunció sobre este mismo precepto legal en la STC 88/2010, de 15 de noviembre, donde declaró que la libertad horaria sobre los establecimientos situados en zonas de gran afluencia turística debía considerarse una norma básica legítimamente dictada al amparo del artículo 149.1.13 CE (FJ 5). Siguiendo la doctrina que acabamos de reseñar, el Tribunal reitera que la competencia autonómica «exclusiva» sobre un subsector económico no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación en ese subsector. En concreto, la regulación de los horarios comerciales, que se ubica en la materia comercio interior, ha de respetar

las competencias del Estado sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la economía» que le atribuye aquel título competencial. La Sentencia declara que el precepto impugnado cumple con los requisitos formales y materiales que deben seguir las bases estatales (FJ 3), a pesar de que aquél impide cualquier intervención autonómica puesto que la libertad de horarios entraña una «desregulación legal en esta materia» (FJ 4). Tal des/regulación estatal sin intervención autonómica constituiría una excepción que afectaría sólo a un subsector dentro de la materia «comercio interior», y los objetivos del legislador estatal (entre otros, promover unas adecuadas condiciones de competencia del sector) justificarían «un régimen homogéneo de libertad para todo el territorio» (FJ 4).

7. La STC 148/2011 (Pleno), de 28 de septiembre, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico. El recurso se planteó en 1999 por entender la representación estatal que los preceptos de la ley autonómica no habían respetado la normativa básica en lo relativo a la regulación estatal del régimen económico del sector eléctrico, incurriendo así en una «inconstitucionalidad mediata». La controversia es prácticamente idéntica a la planteada en la STC 18/2011 (Pleno), de 3 de marzo (22), si bien en aquella se resolvieron diversos recursos cruzados entre el Parlamento y el Gobierno de Canarias (contra la Ley 54/1997, de 17 de noviembre, del sector eléctrico), por una parte, y el Presidente del Gobierno (contra la Ley autonómica), de la otra. El Tribunal se remite (FJ 4) a la doctrina sentada en esa Sentencia en relación con la regulación de la actividad de distribución, el régimen económico del sector eléctrico y la calidad del suministro. La aplicación de esta doctrina conduce a la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos de la ley autonómica impugnada, en concreto, los relativos a los costes de instalación de los dispositivos de medida de calidad del suministro, la tipificación como infracciones de conductas relacionadas con el régimen tarifario y la introducción de un plazo de prescripción de las infracciones graves más breve que el fijado en la legislación estatal.

8. La STC 175/2011 (Pleno), de 8 de noviembre, estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria en relación con la disposición transitoria segunda de la Ley

(22) Véase la crónica publicada en *REDC*, núm. 92, 2011, págs. 308-309.

del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de marzo, de coordinación de policías locales. El precepto cuestionado establecía una dispensa de un grado del requisito de titulación para que los policías locales nombrados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley pudieran participar en los concursos de promoción interna, siempre que superaran unos cursos impartidos en la Escuela de Policía de Cantabria. El órgano judicial entendió que el precepto vulneraba los artículos 103.3 y 149.1.18 CE. El Tribunal procede a encuadrar la norma cuestionada en este título competencial del Estado, pues según la legislación vigente aplicable (LBRL, LOFCS, LEEP) la policía local está integrada por funcionarios al servicio de la Administración local, ostentando la «promoción interna» y la «titulación» el carácter básico, que se inscribe en el «régimen estatutario de los funcionarios públicos» del citado artículo 149.1.18 CE, y por ello se les debe aplicar la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública (FJ 5). Se rechaza así la posibilidad de encuadrar la norma cuestionada en el título «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE), aunque así se hiciera en el ATC 375/2004, de 5 de octubre, respecto de la Ley de mossos d'esquadra de Cataluña, dado que éste es un cuerpo que ejerce tareas predominantemente de «seguridad» mientras los agentes municipales desarrollan una actividad predominantemente de «policía administrativa». La Sentencia concluye que el precepto autonómico cuestionado estableció una dispensa de un requisito de titulación que contradice las normas básicas de la Ley 30/1984, y en consecuencia incide en el ámbito competencial reservado al Estado por el artículo 149.1.18 CE, motivo por el cual declara su nulidad.

9. La STC 194/2011 (Pleno), de 13 de diciembre, estima el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto del artículo 8 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales de 24 de julio de 2000 por el que se regula el procedimiento referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota reservada del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas a su vez en el Real Decreto 27/2000. La controversia no reside en el encuadramiento de la disposición, pues todas las partes coinciden en que se inscribe en la materia laboral (art. 149.1.7 CE; art. 170 EAC), sino en el criterio de atribución competencial fijado en el precepto discutido, que es el domicilio del centro de trabajo de la empresa, estableciendo que si ésta disponía de centros en más de una Comunidad Autónoma, entonces correspondía dictar las resoluciones de los procedimientos al director general del INE. Siendo ésta la cuestión controvertida, la Sentencia expone la doctrina sobre la utilización de la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias al Estado (FJ 5), señalando que en materia laboral corresponde al Estado fijar la com-

pleta disciplina normativa de la materia, que incluye la fijación de los puntos de conexión; pero dicha facultad se dirige precisamente a permitir el ejercicio ordinario de la actividad de gestión de las Comunidades Autónomas de modo que no se produzca el ejercicio de la competencia ejecutiva por el Estado, salvo casos excepcionales. El Tribunal rechaza los argumentos de la representación del Estado que justificarían excepcionalmente el desempeño de las funciones de gestión por parte de un órgano estatal, declarando que «la fijación de un punto de conexión adecuado [...] y el recurso a las técnicas de coordinación [...] son los instrumentos que han de servir, en principio, para resolver la eventual contraposición de intereses» (FJ 6). De ahí que concluya que la atribución a un órgano estatal de las facultades para adoptar las resoluciones previstas en la Orden controvertida vulnera el orden constitucional de competencias.

10. Finalmente, la STC 204/2011 (Pleno), de 15 de diciembre, desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido por 63 diputados del Grupo Parlamentario Socialista en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. El recurso se dirigía contra diversos preceptos de la Ley, pero el Tribunal sólo examina la disposición final segunda al apreciar que sobre los demás no se justifica razonadamente su inconstitucionalidad, lo cual impide su enjuiciamiento. Los cuatro motivos de inconstitucionalidad se basaban en la infracción del artículo 115 del Reglamento del Senado, la vulneración del principio dispositivo (art. 147 CE), la falta de respeto al principio de suficiencia financiera (art. 156 CE), y el incumplimiento del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Resulta de interés la doctrina relativa a la incidencia de la derogación de las Leyes de Financiación sobre el proceso constitucional (FJ 2), así como la relacionada con el derecho de enmienda y la eventual inconstitucionalidad por infracción de los Reglamentos parlamentarios (FJ 4), que se comenta en otro apartado de esta crónica (23). La doctrina que merece aquí nuestra atención, y que constituye el aspecto central de la controversia planteada en el proceso, es sin duda la relativa al principio dispositivo en relación con la autonomía financiera. Los recurrentes denunciaron que la disposición final segunda de la Ley 21/2001 vulneraba tal principio (art. 147 CE) por dos motivos: primero, al condicionar indebidamente la aplicación del nuevo sistema de financiación a la aceptación por cada Comunidad Autónoma de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria

(23) Véase *supra*, págs. 304-306.

de la Seguridad Social; y segundo, por no respetar el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera alcanzado en su día. El Tribunal rechaza ambos motivos de la impugnación. El primero, después de describir la evolución del sistema de financiación autonómica (y en especial, de los servicios sanitarios), declarando que la disposición impugnada «no deja una puerta abierta a que el Estado imponga transferencias de competencias materiales a las Comunidades Autónomas en el futuro como condición para mantener el sistema de financiación en vigor», y afirmando que la norma no vulnera el principio dispositivo, «pues no impide a las Comunidades Autónomas decidir, dentro de los límites de la Constitución, acerca del nivel competencial que deban asumir» (FJ 6). El segundo motivo se rechaza, con amplio apoyo en la STC 13/2007, declarando que «el principio dispositivo, contenido en el art. 147.2.d) CE, no puede interpretarse en el sentido de que cada Comunidad Autónoma pueda decidir, por sí misma, qué parte del sistema de financiación le ha de ser aplicable o incluso si éste le ha de ser aplicable» pues «el Estado [...] está constitucionalmente habilitado para establecer uno u otro sistema de financiación autonómica», de tal forma que no cabe «interpretar el principio dispositivo en el sentido de que han de ser las Comunidades Autónomas las habilitadas para elegir el sistema con arreglo al cual deberán financiarse» (FJ 7). La Sentencia tampoco acoge la impugnación basada en la infracción del principio de autonomía financiera acudiendo de nuevo a la evolución del sistema de financiación autonómica, y a la doctrina sobre la suficiencia en relación con el principio de autonomía financiera (art. 156.1 CE), que «exige atender a todos los recursos a disposición de las Comunidades Autónomas y no sólo a las transferencias garantizadas por el Estado» (FJ 8). Finalmente, se rechaza la denunciada doble infracción del artículo 9.3 CE, por tratarse de una norma arbitraria que conculcaría el principio de lealtad constitucional, basándose en la consolidada doctrina sentada por el Tribunal sobre ambas cuestiones (FJ 9) (*Enric Fossas Espadaler*).

IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Sobre el derecho a la libertad, artículo 17 CE, se han dictado dos Sentencias que merecen ser destacadas ya que aportan determinados matices a la doctrina constitucional sobre tal derecho. En ambos casos se trataba del mismo recurrente que vio lesionado su derecho en dos momentos diferentes de un mismo proceso penal. En la primera de ellas, STC 179/2011 (Sala Primera) de 21 de noviembre, se impugnaba la resolución judicial que ordenaba su detención para la toma de declaración por un supuesto delito de prevaricación y cohecho;

se recuerda la consolidada doctrina respecto de la exigencia de motivación de las medidas cautelares judiciales limitativas del derecho a la libertad a adoptar en el marco de un proceso penal. Se afirma que, si en relación con la medida de la prisión provisional debe ponderarse el peligro de fuga como fin constitucional legitimador de esta medida, en la detención judicial debe ponderarse el riesgo de incomparecencia, siendo preciso tomar en consideración además de las características y la gravedad del delito imputado y de la pena con que se le conmina legalmente, las circunstancias concretas del caso y las personales del imputado. En el caso analizado, el recurrente había comparecido voluntariamente ante el Juzgado, estaba ya imputado en el proceso y había acudido a declarar en tal condición cuando fue llamado para ello; todos estos hechos eran lo suficientemente relevantes para que, al menos, debieran haber sido objeto de ponderación respecto de la necesidad de adoptar la decisión de detención frente a otras alternativas menos lesivas para el derecho a la libertad del recurrente.

Dentro del mismo proceso penal se dictaron los Autos que acordaban la prórroga de la situación de detención judicial del recurrente. Estas resoluciones fueron recurridas en amparo que fue estimado por la Sala Primera en la STC 180/2011, de 21 de noviembre. Las resoluciones judiciales impugnadas vulneraron el derecho del recurrente a su libertad personal, artículo 17.1 CE, por haber prolongado la situación de privación de libertad del recurrente fuera del plazo de 72 horas previsto en el artículo 497 LECrim (24). Explica el Tribunal que cuando se trata de una detención ordenada por el órgano judicial —regulada en el párrafo segundo del art. 497 LECrim— la intervención de la policía no se hace en virtud de una potestad o habilitación legal autónoma, sino que se limita a ser una mera ejecución de la decisión judicial. En ese contexto, tomando en consideración que la única finalidad de la detención realizada por parte de la policía en este caso era la de ejecutar la decisión judicial de detención para ponerlo a su disposición, no resulta posible aplicar como inicio del cómputo temporal uno diferente al de la propia ejecución material de la detención. La pretensión de que el cómputo del plazo se inicie sólo con la entrega material del detenido a la propia autoridad judicial, implicaría la existencia de un período de privación de libertad —la que transcurre entre la ejecución material de la detención judi-

(24) Dicho precepto dispone: «Si el Juez o Tribunal a quien se hiciese la entrega fuere el propio de la causa, y la detención se hubiese hecho según lo dispuesto en los números 1, 2 y 6, y caso referente al procesado del 7 del artículo 490, y 2, 3 y 4 del artículo 492, elevará la detención a prisión, o la dejará sin efecto, en el término de setenta y dos horas, a contar desde que el detenido le hubiese sido entregado.

Lo propio, y en idéntico plazo, hará el Juez o Tribunal respecto de la persona cuya detención hubiere él mismo acordado».

cial por parte de la policía y la efectiva entrega a la autoridad que ordenó la detención— en que, a pesar de contarse con un presupuesto habilitante —la orden judicial de detención—, sin embargo, no contaría ni con la limitación temporal propia de la detención gubernativa —que no lo es por no haberse decidido la detención por la dicha autoridad— ni con la de la detención judicial, por pretenderse excluir de su cómputo. Esto supondría, dice el Tribunal, consagrar por vía interpretativa un supuesto de privación de libertad de tiempo potencialmente ilimitado y, por ello, lesivo del artículo 17.1 CE.

2. La STC 150/2011 (Pleno), de 29 de septiembre, tiene su origen en un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración que planteó el recurrente que se quejaba de la continua desatención por la Administración municipal de las obligaciones dimanantes de la declaración del área donde residía como «zona acústicamente saturada», lo que además de provocar la degradación del medio ambiente constituía, a su juicio, por la exposición a un intenso ruido nocturno, la lesión sus derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE), y a la intimidad domiciliaria (art. 18.1 y 2 CE, en relación con el art. 10.1 CE). La Sentencia cita como precedentes a las SSTC 119/2001, de 24 de mayo (25), y 16/2004, de 23 de febrero (26), en las que ya afirmó el Tribunal que el derecho a la integridad física y moral puede verse afectado cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas. Recuerda también que el artículo 18 CE dota de entidad propia y diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (art. 18.1), y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2), admitiendo que una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que sean evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada por este derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión pueda ser imputada a actos u omisiones de entes públicos.

Una vez establecidas las condiciones en que el ruido puede suponer una lesión de los derechos fundamentales alegados, el Tribunal rechaza el amparo al no haber probado el demandante que la contaminación acústica sufrida lesionara sus derechos, ya que no acreditó que padeciera un nivel de ruidos tal, que hubiera puesto en peligro grave e inmediato su salud, ni tampoco que el nivel de ruido existente en el interior de su vivienda fuera tan molesto que impidiera

(25) Véase *REDC*, núm. 63, 2001, págs. 233 y 234.

(26) Véase *REDC*, núm. 71, 2004, págs. 334 y 335.

o dificultase gravemente el libre desarrollo de su personalidad. Se desestima el recurso porque lo contrario, dice el Tribunal, sería considerar que todos los que habiten en una zona declarada acústicamente saturada y sin necesidad de prueba individualizada, estarían sufriendo vulneraciones de sus derechos fundamentales a la integridad física y moral y a la intimidad domiciliaria cuando el ruido ambiental supere los niveles máximos autorizados. Justifica la Sentencia por qué se separa de la STEDH de 16 de noviembre de 2004, asunto Moreno Gómez —en la que se condenó a España—, que se refería a unos hechos, objeto y fundamento jurídico similares a los abordados en la Sentencia que se comenta. La principal diferencia se basa en la actividad probatoria desplegada por los recurrentes en ambos casos. Concluye el Tribunal afirmando que de la declaración del barrio donde vive el recurrente como zona acústicamente saturada, lo único que se deduce es que el ruido ambiental en él supera con cierta habitualidad los límites de la ordenanza, pero dicha declaración, sin más, no lesiona ningún derecho fundamental, para lo que sería necesario una actividad probatoria concreta para acreditar una merma relevante en la salud o en la intimidad personal o familiar del actor y, además, sería necesario que la misma fuese imputable a la acción u omisión de un poder público. La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante del Magistrado Sr. Aragón Reyes, que considera que afirmar que el ruido ambiental puede lesionar los derechos a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio, incurre en un error, pues implica una incorporación encubierta de nuevos derechos fundamentales a nuestro sistema constitucional (el «derecho frente al ruido» o «derecho al silencio»). También el Magistrado Sr. Ortega Álvarez formuló voto particular discrepante —al que se adhirieron los Magistrados Sr. Gay Montalvo y Sra. Pérez Vera—, ya que, a su juicio, el derecho a la intimidad domiciliaria frente a agentes contaminantes como el ruido forma parte del contenido esencial de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 18.1 y 2 CE; en su opinión, si existen pruebas objetivas proporcionadas por las autoridades públicas de la superación legal de los niveles de contaminación acústica en la zona urbana en la que se sitúa el domicilio de la víctima, ésta no está obligada a aportar una prueba individualizada de tal nivel de ruido en el interior de su vivienda.

Puede calificarse como novedosa la STC 173/2011 (Sala Segunda), de 7 de noviembre, que aborda el caso de un condenado por un delito de corrupción de menores que recurría en amparo alegando la vulneración del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), del derecho a un proceso con todas las garantías y del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), por haberse fundado la condena en una prueba de cargo obtenida con vulneración del primer derecho fundamental invocado, al haber accedido tanto el denunciante de los hechos, como después

la policía, a determinados archivos de su ordenador sin su consentimiento y sin autorización judicial. Los hechos tuvieron lugar el día que el recurrente llevó a reparar la grabadora de su ordenador; el técnico, para comprobar la reparación efectuada y puesto que el dueño manifestó que no tenía ninguna clave de acceso, tras acceder a determinados archivos del ordenador y constatar su contenido pedófilo, denunció a la policía tales hechos. Recuerda el Tribunal que la regla general es que en el ámbito de lo íntimo sólo pueden llevarse a cabo injerencias mediante la preceptiva autorización judicial motivada conforme a criterios de proporcionalidad, exceptuándose los supuestos en que existan razones de necesidad de intervención policial inmediata, para la prevención y averiguación del delito, el descubrimiento de los delincuentes y la obtención de pruebas incriminatorias. El Tribunal, desde la STC 110/1984, de 26 de noviembre (27), ha advertido sobre la protección del derecho a la intimidad, que el avance de la tecnología actual y el desarrollo de los medios de comunicación de masas ha obligado a extender esa protección más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que normalmente se desenvuelve la intimidad y del respeto a la correspondencia, que es o puede ser medio de conocimiento de aspectos de la vida privada. En coherencia con lo anterior, el Tribunal ha venido describiendo casuísticamente una serie de supuestos en los que la intimidad estaba en juego (información relativa a la salud física y psíquica de las personas, los datos relativos a su situación económica, la información concerniente al gasto en que incurre un obligado tributario, una agenda personal). Considera la Sentencia que no es discutible que el cúmulo de información que se almacena por su titular en un ordenador personal está protegida por el derecho a la intimidad.

En cuanto a la conducta del encargado del establecimiento de informática, consistente en acceder a la carpeta llamada «mis documentos/mis imágenes» del ordenador personal del demandante en la que encontró diversos archivos fotográficos de contenido pedófilo que motivaron la presentación de la denuncia, considera el Tribunal que el hecho de que el recurrente afirmara que el ordenador carecía de clave de acceso y no manifestara limitación alguna en el uso del mismo, se considera como un consentimiento suficiente para que el técnico pudiera acceder al contenido del ordenador. Por su parte, los agentes procedieron a encender el ordenador entregado, accediendo, no sólo a la carpeta «mis documentos», sino también a la carpeta denominada «Incoming», perteneciente al programa de intercambio de archivos «eMule». A pesar de descartar que la autorización que el recurrente prestó para el acceso a su ordenador al propietario del establecimiento de informática pueda extenderse al posterior acceso a

(27) Véase *REDC*, núm. 13, 2005, págs. 205-207.

los archivos por parte de la policía, sin embargo, considera la Sentencia que la conducta de la policía perseguía un fin legítimo, contaba con habilitación legal y no lesionó derecho fundamental alguno del recurrente. Avala esta conclusión la circunstancia de que los funcionarios intervinientes actuaron ante la *notitia criminis* proporcionada por el propietario de una tienda de informática, que informó acerca del material pedófilo que había encontrado en un ordenador personal. Con esta actuación, los expresados agentes pretendían, con la conveniente celeridad que requerían las circunstancias, comprobar la veracidad de lo ya descubierto, así como constatar si existían elementos suficientes para la detención de la persona denunciada. Se pondera, además, que la investigación se circunscribía de manera específica a un delito de distribución de pornografía infantil, lo que resulta relevante, no sólo por la modalidad delictiva y la dificultad de su persecución penal al utilizarse para su comisión las nuevas tecnologías e Internet, sino fundamentalmente en atención a la gravedad que estos hechos implican, derivada ésta de la pena que llevan aparejados por referirse a víctimas especialmente vulnerables. Por otra parte, adquiere especial relevancia en este caso la función que se encomienda a la policía judicial de asegurar las pruebas incriminatorias, debiendo destacarse que en estas infracciones, a diferencia de lo que generalmente ocurre con ocasión de otro tipo de intervenciones (p. ej., telefónicas o postales), el delito se comete en la red, por lo que el ordenador, no sólo es el medio a través del cual se conoce la infracción, sino fundamentalmente la pieza de convicción esencial y el objeto de prueba. Considera el Tribunal que en este supuesto hay que tener en cuenta que la persona denunciada no estaba detenida cuando se practicó la intervención, por lo que tampoco era irrazonable intentar evitar la eventualidad de que mediante una conexión a distancia desde otra ubicación se procediese al borrado de los ficheros ilícitos de ese ordenador o que pudiera tener en la «nube» de Internet. En todo caso, señala la Sentencia, también aparece como un interés digno de reseñar la conveniencia de que por parte de los funcionarios policiales se comprobara con la conveniente premura la posibilidad de que existiesen otros partícipes en la comisión del delito. A estas apreciaciones, se añade que la actuación policial respetó el principio de proporcionalidad, al ser una medida idónea, imprescindible en el caso concreto, y ejecutada de tal modo que el sacrificio del derecho fundamental a la intimidad no resultó desmedido en relación con la gravedad de los hechos y las evidencias existentes. La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante de la Magistrada Sra. Pérez Vera, que considera que la actuación policial lesionó el derecho fundamental alegado por el demandante.

3. La STC 193/2011 (Sala Segunda), de 12 de diciembre, desestimó el amparo del sindicato demandante, que consideraba lesivo de su derecho de mani-

festación (art. 21 CE) la resolución administrativa por la que se prohibían cortes de tráfico durante el recorrido de las manifestaciones que pretendía llevar a cabo, así como la utilización de megafonía u otros elementos sonoros por encima de los límites marcados en las ordenanzas municipales. Después de recordar la doctrina sobre el derecho de reunión y sus límites, analiza el Tribunal si tales prohibiciones suponen una limitación del derecho constitucionalmente admisible. La Administración razonó la modulación del derecho de reunión en la reiteración de manifestaciones convocadas, en el habitual colapso de tráfico que se producía como consecuencia de los cortes de tráfico en la zona elegida para la manifestación, en la distorsión del funcionamiento de los servicios públicos de viajeros, en el colapso circulatorio que impide la entrega normalizada de suministros a los comercios de la zona y en las quejas de los vecinos como consecuencia del ruido que soportan ocasionado por el uso de megafonía, tambores y otros objetos e instrumentos de viento. Estima el Tribunal que, sin necesidad de asumir en su integridad las conclusiones alcanzadas en la resolución gubernativa impugnada, las circunstancias fácticas puestas de relieve por la Administración constituyen una motivación suficiente de las limitaciones del derecho de reunión. Advierte que si bien el mero hecho de ejercer de forma reiterada el derecho de manifestación no supone, por sí, un abuso o ejercicio extralimitado del mismo, la reiteración o habitualidad en el ejercicio del derecho sí pueda configurarse como una variable que, en función de las características concretas del caso, coadyuve a la justificación de la imposición de condicionamientos o limitaciones al ejercicio del derecho de manifestación. En relación, por último, a la imposibilidad de superar los límites establecidos en las ordenanzas municipales sobre ruido, dice el Tribunal que no se trata de una prohibición, ni siquiera de una modulación, sino más bien de un recordatorio del deber de respeto a la normativa aplicable en esta materia.

4. Sobre derecho electoral destaca la STC 162/2011 (Sala Primera), de 2 de noviembre, que entendió lesivo del artículo 23 CE que la insuficiencia de avales presentados por las candidaturas fuera considerado como defecto no subsanable. Recuerda la Sentencia que en relación con la subsanación de los defectos en los que se puede incurrir al presentar las candidaturas ante la Administración electoral, existe una consolidada doctrina constitucional que sostiene que, en principio, los errores e irregularidades cometidos en la presentación de las candidaturas son subsanables, ya que el legislador, al configurar un trámite específico de subsanación (art. 47.2 LOREG) ha establecido una garantía del derecho de sufragio pasivo que comporta el deber de la Administración electoral de poner de manifiesto a los interesados la existencia de irregularidades en las candidaturas para que en el plazo legalmente previsto puedan ser subsanadas. Por otra parte, para determinar qué defectos son subsanables, no cabe distinguir

entre simples «irregularidades» y «defectos sustantivos» o esenciales, pues esta distinción no sólo no cuenta con base legal alguna, sino que, como se dijo en la STC 24/1989, de 2 de febrero (28), FJ 6, «resulta contradicha por la permisón que la propia Ley hace (art. 48.1 LOREG) de la modificación de candidaturas a resultas de subsanación y desconoce, por lo demás, el principio interpretativo según el cual la legalidad aplicable ha de ser entendida en los términos más favorables a la plena efectividad del derecho fundamental».

También en relación a los avales se dictó la STC 163/2011 (Sala Primera), de 2 de noviembre (29), cuyo objeto fue examinar si la exigencia de presentación de un porcentaje mínimo de avales establecida en el artículo 169.3 LOREG (30) conculca el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, artículo 23.2 CE, en relación con el principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE). Este requisito, explica el Tribunal, si bien supone una restricción a la libre facultad de presentación de candidaturas por los partidos políticos que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras de las Cortes Generales en la anterior convocatoria electoral, no puede considerarse lesivo de los derechos fundamentales alegados al no estar carente de fundamento constitucional; obedece a la consecución de un valor o bien constitucionalmente protegido, como es el de la racionalización y perfeccionamiento de la organización y desarrollo del proceso electoral, a través del cual se articula la representación política. Además, explica la Sentencia, no puede pretenderse un supuesto derecho fundamental de los partidos políticos a participar ilimitadamente en todo proceso electoral y en cada una de las circunscripciones; considera que, dados los valores y bienes constitucionales a los que obedece el requisito, no está desprovista desde la perspectiva del artículo 23.2 CE de una justificación objetiva y razonable, ya que la obtención de representación parlamentaria en la última convocatoria electoral acredita que los partidos políticos que la han alcanzado gozan o, al menos, han gozado, de un respaldo o arraigo en el cuerpo electoral con ocasión de la celebración de un proceso electoral del que carecen los partidos políticos que, habiéndose presentado al mismo proceso electoral, no han tenido representación y que se desconoce que tengan o puedan tener aquellos partidos políticos que no han concurrido a la anterior convocatoria electoral. Por otra parte, ni desnaturaliza el concepto o la imagen constitucionalmente garantizada de la representación política que el artículo 23.2 CE garantiza, ni puede

(28) Véase *REDC*, núm. 29, pág. 314.

(29) También reseñada *supra*, págs. 291-292.

(30) El artículo 169.3 LOREG exige «la firma, al menos, del 0,1 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretenda su elección».

estimarse desproporcionado. Tampoco aprecia el Tribunal que la exigencia de presentar un porcentaje determinado de avales atente contra el derecho de los avalistas a no ser obligados a declarar sobre la propia ideología, en relación con el derecho a participar por medio de representantes en los asuntos públicos. Es obvio, afirma la Sentencia, que quien voluntariamente decide apoyar con su firma la presentación de una candidatura a las elecciones no está siendo obligado a declarar sobre su ideología, como también lo es que avalar una determinada candidatura no equivale necesariamente a manifestar una inequívoca adhesión ideológica a la misma. Recuerda que entre aquellos aspectos básicos de la vida privada protegidos por la intimidad, entre ellos los referidos a la ideología y creencias, no se encuentran los datos referentes a la participación de los ciudadanos en la vida política, actividad que por su propia naturaleza se desarrolla en la esfera pública de una sociedad democrática, con excepción del derecho de sufragio activo, dado el carácter secreto del voto.

5. Sobre los derechos y garantías del artículo 24 CE, destaca la STC 145/2011 (Sala Primera), de 26 de septiembre, que consideró lesivo del artículo 24.2 CE el hecho de que al demandante —expulsado por estancia irregular— no se le notificara la propuesta de resolución del expediente, pese a que en ella se introdujeron hechos nuevos relevantes para sustentar la sanción de expulsión, respecto de los cuales no tuvo la oportunidad de alegar y aportar prueba.

También sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la STC 155/2011 (Sala Segunda), de 17 de octubre, consideró aplicable el canon constitucional sobre *pro actione* al proceso de conciliación previsto en los artículos 460 a 480 de la LEC de 1881. Recurridas en amparo las resoluciones judiciales que inadmitieron a trámite de la solicitud de la recurrente para la apertura del procedimiento de conciliación voluntaria preprocesal regulado en los artículos 460 a 480 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) de 1881 vigentes, afirma el Tribunal que, tanto si se atiende al carácter tutelador de la actividad judicial que se presta en la conciliación preprocesal, como a su naturaleza propia de actividad de jurisdicción voluntaria para la que este Tribunal ha reconocido los derechos procesales del artículo 24 CE, nada obsta a que se le dispense el mismo trato a dicha conciliación, lo que se traduce, específicamente, en el reconocimiento para el justiciable que hace uso de este cauce, del derecho de acceso a la jurisdicción. La Sentencia cuenta con un voto particular del Magistrado Sr. Ortega Álvarez, que considera que el canon sobre el principio *pro actione* no es aplicable a una conciliación voluntaria y que, en ningún caso, cierra a la parte que lo intenta la posibilidad de acudir al proceso judicial contencioso.

Mención especial merece la STC 174/2011 (Sala Segunda), de 7 de noviembre, que aborda por primera vez las eventuales limitaciones y modulaciones de

las garantías procesales que, en beneficio de los menores que denuncian haber sido víctimas de abusos sexuales, pueden adoptarse cuando sea necesario para evitar que su interrogatorio público, con plena contradicción en el acto del juicio oral, afecte negativamente a su desarrollo personal y su indemnidad moral y psíquica. La queja planteada por el demandante se refería a que, habiendo sido acusado de cometer abusos sexuales sobre una menor de edad, no tuvo ninguna oportunidad, ni en fase policial, ni en fase sumarial, ni durante el juicio oral, de interrogar de alguna forma a la menor cuyas manifestaciones constituyeron la única prueba de cargo que justificó su condena. Recordando la Sentencia que en nuestra tradición jurídica la forma natural de refutar las manifestaciones inculpativas es el interrogatorio personal del testigo practicado en el acto del juicio oral, advierte que se ha admitido excepciones a través de las cuales es conforme a la Constitución, en limitadas ocasiones, integrar en la valoración probatoria el resultado de las diligencias sumariales de investigación si las mismas se someten a determinadas exigencias de contradicción. Dichas modulaciones y excepciones atienden a la presencia en juego de otros principios e intereses constitucionalmente relevantes que pueden concurrir con los del acusado. Con abundante cita de jurisprudencia del TEDH, se afirma que en el caso del testimonio de los menores de edad que han sido víctimas de un delito contra la libertad sexual, resulta legítimo adoptar medidas de protección en su favor, incluso rechazar su presencia en juicio para ser personalmente interrogada, siempre que tales cautelas sean compatibles con la posibilidad que ha de otorgarse al acusado de ejercer adecuadamente su derecho de defensa. Se destaca que como quiera que normalmente en los delitos de abuso sexual la declaración del menor es la única prueba directa sobre los hechos, el centro de atención recae naturalmente sobre las garantías que han de rodear la exploración del menor, y la forma en la que la misma puede introducirse en el debate del juicio oral. Con remisión a la jurisprudencia del TEDH, se señala que quien sea sospechoso de haber cometido el delito debe ser informado de que se va a oír al menor, y debe tener una oportunidad de observar dicha exploración, asimismo debe tener la posibilidad de dirigir preguntas al menor, de forma directa o indirecta, bien durante el desarrollo de la primera exploración o en una ocasión posterior. El interrogatorio del menor puede llevarse a efecto a través de un experto, evitando la confrontación visual con el acusado, o bien, si la presencia en juicio del menor quiere ser evitada, la exploración previa habrá de ser grabada, a fin de que el Tribunal del juicio pueda observar su desarrollo, pero en todo caso, habrá de darse a la defensa la posibilidad de presenciar dicha exploración y dirigir directa o indirectamente, a través del experto, las preguntas o aclaraciones que entienda precisas para su defensa, bien en el momento de realizarse la exploración, bien en un momento

posterior. En el caso que se comenta, se otorgó el amparo al no haber dispuesto el acusado en el proceso penal previo de las mínimas oportunidades exigibles para contradecir el testimonio de la menor que ha dado lugar a su condena. Ni durante la investigación, ni posteriormente en juicio oral el acusado pudo interrogar a la menor, a pesar de que el Ministerio Fiscal, la acusación particular y el propio acusado propusieron como prueba el interrogatorio de la menor en el juicio oral; finalmente, se sustituyó el interrogatorio por la reproducción de la grabación de la exploración policial, que fue considerada suficiente por la juzgadora para formar convicción junto con el resto de pruebas.

La STC 177/2011 (Pleno), de 8 de noviembre, al resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada, apreció la vulneración del artículo 24.1 CE por los artículos 453.2, en el inciso «por falta grave», y 468.b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril (31), procesal militar. Se consideró contrario al artículo 24 CE el hecho de que las sanciones impuestas por faltas leves no pudieran ser impugnadas ante la jurisdicción militar por cauce del procedimiento contencioso-disciplinario ordinario, sino sólo por el cauce especial y sumario utilizable si se alega vulneración de los derechos fundamentales y las libertades públicas pero cerrado a los motivos de impugnación sean de legalidad ordinaria.

En la STC 181/2011 (Sala Primera), de 21 de noviembre, se consideró lesivo del derecho a la tutela judicial efectiva el Auto de la Audiencia Nacional, dictado en procedimiento de orden europea de detención y entrega, que acordó la ampliación de la entrega del recurrente —que ya había sido entregado por las autoridades españolas por hechos distintos— para ser enjuiciado por otros hechos. En tal proceso de ampliación de entrega no puede prescindirse de un trámite de alegaciones, ya oral, ya escrito, ante el órgano judicial de cuya decisión depende la autorización para el enjuiciamiento, por hechos distintos a los que motivaron la entrega inicial.

La STC 183/2011 (Sala Primera), de 21 de noviembre, desestimó el recurso de amparo interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos. En el proceso del que traía causa el recurso de amparo, el Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales había

(31) El artículo 453.2 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, dispone que «el procedimiento contencioso-disciplinario militar ordinario, que se regula en los Títulos II al IV, ambos inclusive, de este Libro, es aplicable a toda pretensión que se deduzca contra la imposición de cualquier sanción por falta grave militar o por la imposición de las sanciones disciplinarias extraordinarias que señala el artículo 61 de la Ley Orgánica del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas». El artículo 468.b) dispone que «no se admitirá recurso contencioso-disciplinario militar respecto de: b) Los actos que resuelvan recursos por falta leve, salvo lo dispuesto para el procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario».

impugnado el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se establecían las condiciones de los planes de estudio conducentes a la obtención de títulos para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico; principalmente se solicitaba la nulidad de la denominación «graduado o graduada en ingeniería de edificación» que contenía el apartado segundo del acuerdo impugnado, ya que dicho Acuerdo infringía la disposición adicional decimonovena de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, y de la Ley 12/1986, de 1 de abril, por cuanto la titulación de «ingeniero de edificación» induce a confusión, dado que un arquitecto técnico no es un ingeniero. El Tribunal Supremo, estimando el recurso, consideró que efectivamente la nueva denominación del título «graduado en ingeniería de edificación» induce a confusión y, por tanto, vulneraba la normativa señalada por la parte recurrente. El núcleo del recurso de amparo se centraba en la queja por motivación irrazonable o una quiebra lógica en la motivación de la Sentencia impugnada, defectos no apreciados por el Tribunal Constitucional. La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante del Presidente, que considera que la Sentencia impugnada vulneró el artículo 24 CE.

En la STC 190/2011 (Sala Primera), de 12 de diciembre, se abordó la posible lesión del artículo 24 CE del recurrente —perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción— por haberle negado legitimación para ejercer la acusación particular por supuestos delitos de estafa y apropiación indebida contra su esposa, de la que estaba separado legalmente. Recuerda el Tribunal que no existe una exigencia constitucional, derivada del artículo 24.1 CE, que obligue al establecimiento de una acusación particular, y que el derecho de acceso a la jurisdicción penal que ostenta la víctima para el ejercicio de la acusación particular no supone un derecho fundamental a la condena penal de otra persona, sino que se concreta esencialmente en un *ius ut procedatur*. Así, los órganos judiciales aplicaron el artículo 103.1 LECrim (32) negando al recurrente la posibilidad del ejercicio de la acción particular contra su esposa, de la que estaba separado judicialmente, por supuestos delitos de estafa y apropiación indebida, manteniendo únicamente la posibilidad de que ejerciera acciones civiles. Tal interpretación realizada por los órganos judiciales respecto de la prohibición del ejercicio de la acción penal entre cónyuges, incluyendo a los separados legalmente, no puede ser calificada de irrazonable, arbitraria o incurso en error patente ni tampoco contraria al principio *pro actione*. Además, la decisión judicial controvertida quedó limitada al ejercicio de la acción penal, manteniéndose la posibilidad del

(32) El artículo 103.1 LECrim establece la prohibición de ejercitar acciones penales entre «los cónyuges, a no ser por delito o falta cometidos el uno contra la persona del otro o la de sus hijos, y por el delito de bigamia».

ejercicio de la acción civil y, por tanto, la pretensión resarcitoria de los eventuales perjuicios que se hubieran ocasionado por parte de su cónyuge con esos supuestos delitos patrimoniales no violentos.

También sobre el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva versa la STC 191/2011 (Sala Primera), de 12 de diciembre. Se recurrían en amparo determinados Autos dictados por el Juzgado de Primera Instancia en el proceso de ejecución hipotecaria, en los que acordaba poner en posesión de la entidad bancaria ejecutante, tras su adjudicación luego de subasta desierta, de un total de cincuenta y nueve inmuebles. La queja de fondo planteada en la demanda de amparo se articula en torno a la vulneración del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), por negarse de manera arbitraria e irrazonable el Juez de la ejecución hipotecaria a aceptar el pronunciamiento del Juzgado de lo Mercantil sobre la afección de las fincas al patrimonio de la entidad objeto de concurso, a pesar de imponerle su superior jerárquico —la Audiencia Provincial— al resolver la cuestión de competencia entre ambos, y negarse con ello a acordar la suspensión de la ejecución en virtud de dicha afección. Tras descartar que se haya lesionado el derecho fundamental al Juez ordinario predeterminado por la ley, se contempla la lesión que denuncian los recurrentes en amparo, desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que si bien no ha sido invocado de forma específica en su demanda, puede claramente concurrir en este caso. Afirmar el Tribunal que no entra en calificaciones de legalidad ordinaria sobre cómo debía aplicarse el artículo 56 de la Ley concursal a los hechos del caso, ni sobre el resultado al que se ha llegado por el Juzgado de lo Mercantil respecto de la afección y el carácter necesario de las fincas objeto de ejecución en el proceso para la continuidad de la actividad de la concursada, pero sí debe verificar la razonabilidad de la actuación del Juzgado de Primera Instancia por haber ignorado abiertamente y de forma continuada lo dispuesto en el Auto de la Audiencia Provincial donde, con extensa argumentación y de modo inequívoco, se le ordenaba que resolviera sobre la suspensión ejecutiva ateniéndose al tenor de la cuestión prejudicial devolutiva resuelta por aquel Juez de lo Mercantil. La persistencia en desatender la resolución vinculante de la Audiencia Provincial, a lo largo de más de un año, durante el cual continuó dictando resoluciones que ignoraban lo acordado en aquel Auto, conculca el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a una resolución jurídicamente fundada (art. 24.1 CE), toda vez que los recurrentes tenían derecho a que la suspensión de la ejecución se resolviera de forma congruente y fundamentada en Derecho, en coherencia con lo declarado previamente por el Juez del concurso.

6. La STC 192/2011 (Sala Segunda), de 12 de diciembre, abordó la sanción impuesta a una diputada del Parlamento de La Rioja, que fue sancionada con la expulsión de la sala de plenos y la prohibición de asistencia al resto de la sesión, en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento de La Rioja, después de haber sido llamada al orden por el Presidente del Parlamento, tres veces a consecuencia de las interrupciones que la misma producía en el desarrollo de la sesión. No se aprecia lesión del derecho a la legalidad sancionadora, ya que no se considera exigible al Presidente advertir de que con la tercera llamada al orden iría aparejada la expulsión de la sala de Plenos y la prohibición de asistir al resto de la sesión, pues dicha advertencia no se encuentra prevista en el Reglamento. Tampoco se apreció indefensión alegada puesto que la asistencia de la recurrente a las reuniones en calidad de miembro de la Mesa de la Cámara y su activa intervención en el debate sobre su conducta en la sesión parlamentaria, supuso el efectivo ejercicio de su derecho a defenderse.

7. La STC 206/2011 (Sala Segunda), de 19 de diciembre, versa sobre la autonomía universitaria (art. 27.10 CE); la Universidad del País Vasco solicitaba amparo frente a lo que consideraba una vulneración de tal derecho, impugnando la Sentencia del Tribunal Supremo que declaró nulo de pleno derecho el protocolo que, para la atención de personas internas en centros penitenciarios, había aprobado dicha Universidad. Consideraba la recurrente que la Sentencia incurriría en el error de confundir los institutos jurídicos de la validez y la eficacia, erigiendo los convenios educativos previstos en el artículo 56.2 LOGP (33) en un presupuesto habilitante para el ejercicio por las universidades de la potestad de ordenación de las enseñanzas impartidas a internos en centros penitenciarios,

(33) Tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, el artículo 56.2 LOGP establece: «Para que los internos puedan acceder al servicio público de la educación universitaria será necesario que la Administración penitenciaria suscriba, previos los informes de ámbito educativo que se estimen pertinentes, los oportunos convenios con universidades públicas. Dichos convenios garantizarán que la enseñanza se imparte en las condiciones y con el rigor y la calidad inherentes a este tipo de estudios, adaptando, en lo que sea preciso, la metodología pedagógica a las especiales circunstancias que concurren en el ámbito penitenciario. La alteración del régimen y estructura de la enseñanza o de la asistencia educativa a los internos prevista en los convenios aludidos, así como cualesquiera otras modificaciones, prórrogas o extensión de aquéllos a nuevas partes firmantes o sujetos, deberán ser autorizados por la Administración penitenciaria. En atención a la movilidad de la población reclusa y a la naturaleza no presencial de los estudios a los que se refiere este artículo, los convenios aludidos en el párrafo anterior se suscribirán, preferentemente, con la Universidad Nacional de Educación a Distancia. No obstante, las Administraciones penitenciarias competentes podrán celebrar convenios con universidades de su ámbito en los términos establecidos en el párrafo anterior».

en lugar de considerarlos instrumentos de colaboración de la Administración penitenciaria. La Sentencia, después de recordar la doctrina sobre el alcance del derecho a la autonomía universitaria, explica que la singularidad de este caso radica en que, cuando los destinatarios de la actividad docente desarrollada en el ejercicio de tal derecho se encuentran privados de libertad, es preciso compatibilizar el desenvolvimiento concreto de la autonomía universitaria con las limitaciones que pueden derivarse no sólo del contenido del fallo condenatorio, sino también de la ley penitenciaria. Parte el Tribunal de que la potestad normativa, en cuanto que sirve a la libertad académica, se integra en el contenido de la autonomía universitaria como parte de la libertad de ordenación —también normativa— de los medios necesarios para la impartición de las enseñanzas superiores que la Universidad tiene legalmente encomendada. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 LOGP, dice el Tribunal, la prestación del servicio público universitario a personas internas en instituciones penitenciarias está condicionada a la suscripción previa de convenio entre la Administración penitenciaria y la universidad correspondiente, encontrando justificación esta exigencia en la necesidad de contar con la colaboración de la Administración penitenciaria para que los internos puedan seguir adecuadamente los estudios impartidos a distancia. No obstante, no puede verse en el artículo 56.2 LOGP una norma reguladora de los aspectos estrictamente docentes de los estudios universitarios a distancia dirigidos a los internos en centros penitenciarios. Matiza el Tribunal que no se trata de una norma sobre calidad educativa que atienda a la especificidad de sus destinatarios para modular sus condiciones, ni sobre ordenación de los medios necesarios para la impartición de la enseñanza superior, materias ambas que podrían reclamar o justificar el dictado de una disposición de carácter general pero no remitir a un convenio entre Administraciones sin establecimiento de directrices sustantivas al respecto. Reprocha que el Tribunal Supremo no lo haya interpretado así, que basó la nulidad del protocolo en que «no es posible que exista un Protocolo que desconozca que ha de nacer del Convenio previo suscrito entre la Universidad autora del mismo y la Administración penitenciaria». Con esta tajante aseveración, dice el Tribunal Constitucional, se haría de los convenios de colaboración entre la Administración penitenciaria y las Universidades públicas presupuesto habilitante del ejercicio por éstas de su potestad normativa para la regulación de lo que constituye el núcleo de la autonomía universitaria: la protección de la libertad académica, en su manifestación de libertad de enseñanza, estudio e investigación frente a todo tipo de injerencias externas (*Carlos Ortega Carballo*).