

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2013

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

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

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. El desgraciado episodio de la condena civil perpetrada el 23 de enero de 2004 por la Sala Primera del Tribunal Supremo contra once Magistrados constitucionales por la inadmisión de una demanda de amparo parece haber concluido con la STC 133/2013 (Pleno), de 5 de junio. Lo ha hecho, a mi juicio, de la peor manera imaginable: con la estimación de un recurso que, si repara el daño personal sufrido por los condenados, deja incólume el perjuicio padecido por la institución, al cabo lo que más debería importar.

Al dar cuenta en su día de la Sentencia de 23 de enero de 2004 (1) se dijo en estas páginas que reducir la reacción frente al Tribunal Supremo a «la sola protesta pública» contenida en el Acuerdo del Tribunal Constitucional de 3 de

(1) En la crónica publicada en *REDC*, núm. 71, 2004, págs. 295 a 299.

febrero de 2004 o a la presentación de demandas de amparo por parte de los Magistrados condenados terminaba «por iluminar el episodio con un cierto patetismo» (2). Que el Tribunal Constitucional no haya encontrado otra defensa frente al despropósito del Tribunal Supremo que la de fiarlo todo a la suerte de una demanda de amparo suscrita por sus Magistrados dice mucho de la menesterosidad de sus instrumentos procesales y más bien poco de la sensibilidad institucional de sus actores.

De lo primero tengo alguna duda, pues, como se apuntó en la crónica de aquellos días (3), «quizás se podría haber intentado una reacción jurisdiccional mediante la confirmación de la inadmisión que dio lugar a la condena, acaso por la vía de la resolución de incidencias prevista en el artículo 92 LOTC, pues es claro que la descalificación jurisdiccional civil de una resolución definitiva y firme del Tribunal Constitucional no deja de poner en cuestión, justamente, su naturaleza irrevisable. Con ello, obviamente, no se afectaría a la eficacia concreta de la Sentencia del Tribunal Supremo, pero quedaría constancia jurisdiccional de su incorrección».

La vía elegida ha permitido, desde luego, «dejar constancia jurisdiccional» de la incorrección del proceder del Tribunal Supremo. Más aún, también ha hecho posible dejarla sin eficacia. Pero de lo que se trataba, a mi juicio, no era tanto de poner de manifiesto la lesión de unos derechos individuales cuanto de constatar la realidad de una agresión institucional inadmisibles, aunque fuera al precio del sacrificio de aquellos derechos. Al cabo, de las muchas infracciones cometidas con la Sentencia de 23 de enero de 2004 sólo se habrán reparado las menos importantes. La que, por afectar al fundamento mismo del sistema institucional, merecía una corrección inmediata y fulminante, ha quedado sin respuesta.

Siendo decepcionante que la reacción del Tribunal Constitucional se haya reducido al expediente de una demanda de amparo, es lamentable que, cuando menos, su iniciativa no haya correspondido al Ministerio Fiscal, quien se ha limitado a comparecer en el proceso interesando la estimación de un recurso que debería haber sido el suyo (4). Ni siquiera ha sido posible, en fin, que con la

(2) *Ibidem*, pág. 298.

(3) *Loc. ult. cit.*

(4) Volviendo a la crónica publicada en el número 71, págs. 298-299, «a la agresión sufrida por el Tribunal Constitucional de manos del Tribunal Supremo se ha sumado después la manifiesta denegación de auxilio del Fiscal General y del Servicio Jurídico del Estado, de quienes hubiera podido esperarse, particularmente del primero, la interposición de una demanda de amparo institucional, no ya en interés particular de los Magistrados Constitucionales condenados, sino para la obligada defensa del derecho de todos a una jurisdicción de amparo que se ajuste a los mandatos

acción directa del Ministerio Público se institucionalizara en alguna medida un recurso que no ha podido desprenderse de su carácter estrictamente personal.

Ese carácter se ha dejado sentir de muchas maneras en la tramitación del recurso que ha dado lugar a la STC 133/2013. En primer lugar, porque ha sido necesario esperar a que los recurrentes abandonaran el Tribunal Constitucional para dictar sentencia, pues de otro modo habría sido embarazoso que la institución amparara a alguno de sus integrantes. En segundo lugar, porque los Magistrados condenados se han visto reducidos a la posición de parte y, en esa condición, equiparados a quien propició su condena, también parte en el proceso y comprensiblemente receloso de la perfecta imparcialidad del Tribunal. La STC 133/2013 despeja casi todas las dudas al respecto en su fundamento jurídico 2, si bien concede algún punto de razón a los recelos cuando subraya que se ha esperado a que los demandantes completaran su mandato. En cualquier caso, el Pleno no ha dejado de pronunciarse sobre el valor y alcance de su Acuerdo de 3 de febrero de 2004 «reprobando la resolución judicial ahora impugnada» (STC 133/2013, FJ 2). Con algún fundamento, ciertamente, la parte comparecida había sostenido que con aquel Acuerdo se habría comprometido la posición institucional del Tribunal, en la medida en que el Pleno había declarado que la Sentencia del Tribunal Supremo suponía una invasión competencial. Frente a ello, la STC 133/2013 se limita a decir que ninguno de los Magistrados que la dictan formaba parte del Pleno que adoptó aquel Acuerdo. Lo que es tanto como decir que el Acuerdo en cuestión carece de todo valor jurídico o institucional y sólo comprometía a quienes lo firmaron. Es decir, a los demandantes de amparo. De no ser así, si aquel Acuerdo lo fue efectivamente del Pleno del Tribunal Constitucional, algún valor institucional habría que reconocerle. Al negárselo se sitúa a los Magistrados demandantes en una situación verdaderamente muy delicada, expuesta al reproche de la indebida arrogación del poder público.

Por lo que hace al fondo de la cuestión, procede remitirse aquí a los detalles que se exponen en la sección dedicada a los derechos fundamentales (5). Desde el punto de vista procesal cabe destacar el hecho de que el Pleno se haya

de la Constitución y de la Ley Orgánica. Las razones esgrimidas por el Fiscal General del Estado para no intentar esa solución vinieron a reducirse, al parecer, en el argumento de que carecía de legitimación para ello por no haber sido parte en la vía judicial [...]. Sobre demostrar así un inexcusable desconocimiento del Derecho Constitucional, olvidaría el Fiscal General que la condena extendida sobre los Magistrados Constitucionales llevaba también consigo una censura implícita al proceder del Ministerio Público, pues su representante ante el Tribunal Constitucional no interpuso en su momento el oportuno recurso de súplica contra la providencia de inadmisión que después dio lugar a la condena».

(5) *Infra*, págs. 276 a 280.

centrado en la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes, descartando la procedencia de pronunciarse también, y en primer lugar, como proponían los actores, sobre la posible lesión del artículo 23.2 CE. No faltaban razones para ello, pero que no las hubieran advertido y ponderado los once Magistrados recurrentes no deja de situarles, de nuevo, en una posición incómoda. Es el precio de defender como un particular lo que nunca debió tratarse de otro modo que como una cuestión de Estado.

2. En materia de desistimiento merece destacarse el ATC 89/2013, de 6 de mayo, por el que la Sala Primera deniega el interesado por un demandante de amparo al considerar que lo impedía la concurrencia de un interés público superior. Haciendo suyo el planteamiento del Ministerio Fiscal, la Sala parte del principio de que la trascendencia constitucional de la demanda equivale a la concurrencia de aquel interés prevalente, concluyendo que, en el caso, la trascendencia resultaba del planteamiento de cuestiones inéditas en la jurisprudencia del Tribunal. Ahora bien, el Magistrado Sr. Aragón Reyes afirma en voto particular que el problema constitucional suscitado en el caso «resulta ser plenamente coincidente con el planteado en [un] recurso de amparo [...] precisamente admitido por la Sala en la misma fecha en que se acuerda [...] no acceder al desistimiento» (voto particular, apartado 4), de manera que el interés público superior en un pronunciamiento de fondo podía verse satisfecho con ocasión de ese nuevo recurso. Recurso éste que, además, se resolvería por la totalidad de los Magistrados del Tribunal, siendo así que en el procedimiento del primero se había abstenido uno de ellos. Sobre ambas circunstancias insiste también en otro voto particular el Magistrado Sr. Ollero Tassara.

La mayoría de la Sala, sin embargo, ha entendido que debe atenderse a la fecha de solicitud del desistimiento como el momento relevante para advertir si existe otro recurso que permita pronunciarse sobre la cuestión suscitada con la primera demanda; en el entendido, además, de que tal recurso sólo existe si ha sido admitido a trámite. Desde luego sería muy aventurado admitir el desistimiento en la confianza de que la cuestión de fondo puede examinarse al resolver un recurso que todavía no ha sido admitido a trámite. En este sentido, condicionar la aceptación del desistimiento al hecho de que finalmente se admita el nuevo recurso parece la solución más prudente. Sin embargo, es de coincidir con los Magistrados discrepantes en que las circunstancias que deben valorarse al resolver sobre un desistimiento son las que concurren en el momento pronunciarse sobre su aceptación, no las que regían al momento de solicitarlo. Y ello porque lo que ha de importar es si en todo caso está asegurado un pronunciamiento de fondo. Si así fuera, nada debería oponerse al principio de la libertad de desistimiento, que en el supuesto de autos ha sido

sacrificada por una razón que, al cabo, no ha de darse, pues ha dejado de ser cierto que la denegación del desistimiento sea la única manera de asegurar una sentencia de fondo.

Todo ello con independencia de que, denegado el desistimiento para asegurar un pronunciamiento en cuanto al fondo, habrá que ver las razones que justifican la admisión de la segunda demanda de amparo, cuya transcendencia no podrá cifrarse —so pena de redundancia, contraria de su concepto— en los mismos motivos que han justificado aquella denegación.

3. Por segunda vez en su historia, el Tribunal ha estimado la recusación de uno de sus miembros. No ha sido en un asunto tan polémico como el que dio lugar al ATC 26/2007 (Pleno), de 5 de febrero (6), pero el ATC 141/2013 (Pleno), de 4 de junio, no deja de suscitar alguna curiosidad desde el punto de vista procesal.

Según se explica en sus antecedentes, la Magistrada Sra. Roca Trías se ausentó de la deliberación de la Sección Tercera sobre la admisión de una demanda de amparo «consignando su abstención en nota manuscrita interna al percatarse de que el recurso en cuestión se formulaba contra resoluciones recaídas en el recurso de casación núm. 1691-2008 en la [*sic*] que había sido ponente» (ATC 141/2003, Antecedente 2). Sin embargo, el recurso se inadmitió mediante providencia de 19 de diciembre de 2012, «en cuyo encabezamiento figuraba la referida Magistrada» (ATC 141/2013, Antecedente 3). La demandante de amparo promovió incidente de recusación por escrito de 21 de enero de 2013, invocando la misma causa advertida por la Magistrada Sra. Roca Trías en aquella «nota manuscrita». Siete días después la Sección Tercera dictó Auto por el que se anuló la providencia de inadmisión y se retrotrajo lo actuado hasta que se resolviera el incidente de recusación (7), lo que tuvo lugar mediante providencia de 28 de febrero siguiente, en la que se acordó formar pieza separada de recusación (ATC 141/2013, Antecedentes 4, *in fine*, y 5). Con anterioridad, el 15 de febrero de 2013, la recurrente había presentado un escrito en el que «formuló denuncia por la comisión de vicios muy graves en el proceso de formación de acuerdos, solicitando el sometimiento del asunto al Pleno de este Tribunal» (ATC 141/2013, Antecedente 6). En fin, la tramitación del incidente concluyó con la conformidad del Ministerio Fiscal y de la Magistrada Sra. Roca Trías con la petición de recusación (ATC 141/2013, Antecedente 7).

(6) Reseñado en *REDC*, núm. 80, 2007, pág. 235.

(7) De dicho Auto no se da más referencia que su fecha (28 de enero de 2013), sin que haya sido posible localizarlo en la relación que figura en la página electrónica del Tribunal.

Si la lectura de los Antecedentes del ATC 141/2013 pone ya de manifiesto alguna inconsistencia en el devenir procesal de la cuestión, la de sus fundamentos jurídicos confirma que no se ha tratado de una actuación precisamente feliz.

Todo parece indicar que la inadmisión de la demanda de amparo se anuló de oficio una vez que la recurrente promovió el incidente de recusación, advirtiendo entonces el Tribunal que se había cometido un error al no dejar constancia en la providencia de inadmisión del hecho de que la Magistrada Sra. Roca Trías no había participado en su deliberación. Así lo confirma el fundamento jurídico 1 del ATC 141/2013, en el que se afirma que «[e]n la carpeta del recurso de amparo [...] figuraba la nota adjunta manuscrita de la Excm. Sra. Doña Encarnación Roca Trías con la indicación «abstención», de manera que, al encontrarse ausente la citada Magistrada cuando se deliberó [...] la admisión del recurso de amparo, se materializó en la práctica, alcanzando una efectiva virtualidad, su apartamiento del asunto».

Llama la atención, en primer lugar, que el apartamiento de la Magistrada no se tramitara con las formalidades previstas en la legislación procesal, sino mediante una «nota» en la que sólo se hace constar el término «abstención», pues, en tanto que excusa para el incumplimiento de un deber, la abstención no puede interesarse, ni concederse, de cualquier manera. Pero es aún más llamativo que, si así se hicieron las cosas, una vez anulada la inadmisión del amparo y retrotraídas las actuaciones, no se tramitara la abstención como es debido. La retroacción, me parece, permitía dar curso a la abstención solicitada por la Magistrada y, desde luego, dejaba sin efecto su recusación. Sin embargo, el Pleno ha preferido estimar la recusación, con el inevitable fondo de censura que ello supone en todo caso, pues, por definición, sólo se recusa a quien no ha tomado la iniciativa de abstenerse.

El ATC 141/2013 concluye que, pese a todo, son «improcedentes [...] las denuncias por vicios muy graves en el proceso de formación de acuerdos» (ATC 141/2013, FJ 2), pues lo importante es que los errores cometidos se corrigieron con la nulidad de la providencia de inadmisión del amparo. Ello no obstante, cabe abrigar la sospecha de que el propio ATC 141/2013 ha cometido, a su vez, otros errores. Así, no queda claro si la Magistrada Sra. Roca Trías «dio su conformidad con la petición de recusación», como se dice en el Antecedente 7, o más bien insistió en reconocer la circunstancia invocada por la recurrente «como causa de abstención», según se afirma en el fundamento jurídico 3. No deja de haber una sensible diferencia; ni es irrelevante el título por el que un Magistrado deja de conocer de un caso.

4. El ATC 151/2013 (Sala Segunda), de 8 de julio (8), establece la doctrina del Tribunal sobre la naturaleza de los decretos del Ministerio Fiscal sobre determinación de la edad de un menor extranjero o inmigrante no acompañado. Dichos decretos, de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, no son susceptibles de recurso judicial, por lo que se planteaba la cuestión de si podían ser objeto directo de una demanda de amparo. La Sala Segunda ha rechazado esa posibilidad, considerando que aquellos decretos se integran en el «conjunto de medidas» adoptadas por el Juez «a raíz de la fijación de edad que realiza el Fiscal» (ATC 151/2013, FJ 5) y deben ser impugnados en ese contexto para poder dar por agotada la vía judicial previa al amparo. Frente al reparo de que sólo un recurso directo puede evitar perjuicios irreparables, la Sala se remite a la posibilidad de la adopción de medidas cautelares por la autoridad judicial.

5. Precisamente la medida cautelar de la suspensión se ha acordado en el caso de la impugnación de la denominada «declaración de soberanía» del Parlamento de Cataluña. Más precisamente, el mantenimiento de la suspensión automática acordada *ex* artículo 161.2 CE tras la admisión a trámite de la impugnación de aquella declaración por parte del Gobierno. Interesado el levantamiento de la medida antes del transcurso de los cinco meses previstos en aquel precepto constitucional, el Pleno se limitará a denegarlo con el argumento de que el recurso principal «versa sobre una cuestión de gran relieve constitucional» (ATC 156/2013, de 11 de julio, FJ 2). Sin más razones, esa circunstancia «es suficiente [...] para inclinar el juicio de ponderación que, según reiterada jurisprudencia, debe realizarse en estos casos [...] a favor de la ratificación de la suspensión acordada» (*ibid.*).

6. Comenzamos la crónica precedente advirtiendo de la circunstancia de que la STC 103/2013 (Pleno), de 25 de abril, contuviera en su fallo una declaración de *constitucionalidad* del precepto legal enjuiciado (9). La STC 138/2013 (Pleno), de 6 de junio (10), no abunda en esa deriva, pero puede leerse en su fundamento jurídico 11 que «la STC 69/2013, FJ 7, estableció una interpretación de conformidad que permitió *declarar la constitucionalidad del precepto* y que procede reiterar ahora» (11). En realidad, tanto la STC 69/2013

(8) Publicado en el *BOE* núm. 183, de 1 de agosto.

(9) *REDC*, núm. 98, 2013, pág. 271.

(10) Una de las seis Sentencias fechadas este cuatrimestre en la ciudad de Toledo (SSTC 134 a 138/2013).

(11) Cursiva añadida.

como la propia STC 138/2013 concluyen con un fallo de «no inconstitucionalidad», pero vuelve a repetirse, ahora en los fundamentos, una impropiedad muy desconcertante.

No faltan, además, en este cuatrimestre, otros ejemplos de cierto grado de descuido en el rigor que cabe esperar del Tribunal. Así, en la STC 108/2013 (Sala Primera), de 6 de mayo, se rechaza en el fundamento jurídico 2 la legitimación de un recurrente sin consignar ese extremo en el Fallo —cuyo sentido estimatorio debería entonces, en puridad, considerarse extensivo a todos los recurrentes. Por su parte, el ATC 143/2013 (Sección Primera), de 4 de junio, resuelve una súplica del Ministerio Fiscal por la inadmisión de un amparo interpuesto por persona a la que no se identifica.

7. En relación con la eficacia interna de los pronunciamientos condenatorios del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el ATC 132/2013 (Sección Tercera), de 29 de mayo, pone de manifiesto, una vez más, que esa eficacia sólo es posible si se acierta a interesarla por las vías procesales pertinentes. En el supuesto de autos, el demandante de amparo, una vez que el Tribunal de Estrasburgo hubo estimado su demanda por infracción del artículo 8 CEDH al considerar que había sufrido una vulneración del derecho a la vida privada y familiar por causa del ruido producido por una terraza próxima a su domicilio (12), interpuso un incidente de nulidad contra la sentencia que había confirmado en la vía judicial la concesión de la licencia de la terraza litigiosa (13). El incidente fue rechazado por cuanto la sentencia en cuestión sólo se había pronunciado sobre la licitud de la licencia, en tanto que la Sentencia de Estrasburgo lo había hecho sobre los excesos de la conducta del titular de la terraza. El Tribunal Constitucional ha sido del mismo parecer, pues inadmitió el consiguiente recurso de amparo por falta de agotamiento de la vía judicial. Inadmisión confirmada frente al recurso de súplica promovido por el Ministerio Fiscal, para quien la vía quedaba agotada con el incidente de nulidad.

El ATC 132/2013 desestima la súplica, especificando que, en las circunstancias del caso, la ejecución de la Sentencia europea debió interesarse instando a las autoridades municipales a salvaguardar el derecho cuya infracción se había apreciado por el Tribunal del Convenio Europeo, que no traía causa de la licencia, sino de la inobservancia de las condiciones con las que había sido concedida.

(12) STEDH de 18 de octubre de 2011, *Martínez Martínez c. España*.

(13) Sentencia que fue recurrida en amparo e inadmitida por carencia manifiesta de contenido constitucional, según se hace constar en el Antecedente 2 d) del Auto reseñado.

8. En fin, la STC 127/2013 (Sala Segunda), de 3 de junio, considera impropcedente el planteamiento de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con el Reglamento (CE) núm. 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental. Para el Tribunal, la duda interpretativa suscitada por el recurrente versaba sobre una cuestión de legalidad, ajena, en cuanto tal, al ámbito del amparo e irrelevante para fundamentar el fallo (*Juan Luis Requejo Pagés*).

II. FUENTES DEL DERECHO

1. Durante el segundo cuatrimestre del año 2013, período que abarca esta crónica, se ha procedido a la renovación de cuatro Magistrados, entre ellos el Presidente y Vicepresidente del Tribunal, nombrados en el año 2014, dos a propuesta del Gobierno y los otros dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, si bien, por la fecha en que han sido dictadas, ninguno de los nuevos Magistrados nombrados han participado en la deliberación y votación de la Sentencias que a continuación se reseñan en este apartado.

La STC 129/2013 (Pleno), de 4 de junio (14), aborda, entre otras cuestiones, la constitucionalidad y límites de las leyes singulares y autoaplicativas. La Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados contra la Ley de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma, en cuyo articulado se reserva a la ley la aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos, previendo su disposición adicional la aprobación de un concreto proyecto de infraestructuras de residuos.

El Tribunal declara en la Sentencia, con cita de la doctrina de la STC 166/1986, de 19 de diciembre, que las leyes singulares no son contrarias a la Constitución, dado que el concepto de ley presente en el texto constitucional no impide la existencia de leyes singulares cuyo contenido material sea «en todo o en parte, actividad ejecutiva o de administración», pues no existe en la Constitución una reserva de administración. No obstante advierte que las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa y que están sujetas a una serie de límites recogidos en el propio texto constitucional:

(14) También reseñada *infra*, págs. 262-263.

1) el principio de igualdad exige que las leyes singulares respondan a situaciones excepcionales singulares; 2) deben quedar circunscritas a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios; 3) no pueden impedir o condicionar el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a las leyes generales y, en particular, no pueden impedir el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en defensa de los derechos e intereses legítimos de quienes resulten afectados por la ley singular. «[E]l canon de control de constitucionalidad —se afirma en la Sentencia— que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación» (FJ 5).

Tras constatarse en la Sentencia que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al igual que la Constitución, no contiene precepto alguno que imponga a las leyes autonómicas una determinada estructura, no existiendo una reserva a la Administración del ejercicio de la función reglamentaria y administrativa, el Tribunal procede, seguidamente, a enjuiciar si la ley impugnada, en cuanto establece una reserva formal de ley para la aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos, respeta los límites relativos a los derechos fundamentales y, en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues «las leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos deben respetar el derecho a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos e intereses legítimos que se ven afectados por la aprobación de un concreto proyecto de infraestructura de residuos». Y aunque la satisfacción de ese derecho fundamental no requiere necesariamente la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, para que pueda llevarla a cabo en términos constitucionalmente admisibles el Tribunal Constitucional es preciso, en primer lugar, que los afectados por dichas leyes «puedan acceder a este Tribunal reclamando el control de constitucionalidad de la norma legal autoaplicativa y, en segundo lugar, que el control que realice el Tribunal Constitucional sea suficiente para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede otorgar, frente a un acto administrativo, la jurisdicción contencioso-administrativo [...], pues en modo alguno la reserva de ley puede servir como instrumento dirigido a evitar o disminuir la protección de los derechos e intereses legítimos amparados por la legalidad ordinaria» (FJ 6).

Pues bien, el Tribunal llega a la conclusión de que la disposición legal cuestionada no satisface ninguno de los dos requisitos referidos. El primer lugar, los titulares de derechos e intereses legítimos que pueden verse afectados por ella

carecen de recurso directo contra la ley autoaplicativa y sólo pueden solicitar del juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, cuya promoción, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, es una prerrogativa exclusiva e irrevisable del órgano judicial. «[E]l art. 24.1 CE —se afirma en la Sentencia— exige que su titular pueda instar la tutela que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable». Y en cuanto a la intensidad del control que puede realizar el Tribunal Constitucional sobre la ley de aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos se sostiene en la Sentencia que, sin desnaturalizar los límites de su jurisdicción, no puede revestir la misma intensidad que el que correspondería hacer a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa si la actividad de ejecución se hubiera llevado a cabo por la Administración, ya que al Tribunal Constitucional no le corresponde «el control fáctico y de legalidad ordinaria —control de los elementos reglados de los actos de aplicación—, que, en todo caso, exige la función de aplicación de la norma al caso concreto, ello con independencia de quien la lleve a cabo» (FJ 6). A las anteriores razones, se añade en la Sentencia como argumento que tampoco le corresponde al Tribunal Constitucional, sino a la jurisdicción ordinaria, el control del cumplimiento del Derecho comunitario que afecta de forma muy relevante a los proyectos regionales de infraestructuras de residuos, dada su repercusión sobre el medio ambiente, habiendo exigido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se someta a un órgano jurisdiccional, que pueda dejar sin aplicación el acto legislativo, si la ley reúne los requisitos exigidos por la normativa comunitaria (FJ 7).

En consecuencia, el Tribunal declara, por vulneración del artículo 24.1 CE, tanto la inconstitucionalidad de la reserva de ley para la aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos contenida en el articulado de la ley recurrida, como la aprobación del concreto proyecto que se lleva a cabo en su disposición adicional.

2. Sobre las leyes ómnibus, en concreto sobre su constitucionalidad y posible contenido, han versado las SSTC 111/2013 (Pleno), de 9 de mayo, y 132/2013 (Pleno), de 5 de junio. La primera de las citadas sentencias resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Aragón contra determinados preceptos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en tanto que la segunda resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 2/2002, de 27 de marzo, de establecimiento de normas tributarias y de medidas

en materia de organización administrativa, de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma y de carácter sancionador.

La STC 132/2013, con remisión a la precedente doctrina constitucional sentada al respecto en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, reiterada posteriormente en las SSTC 176/2011, de 8 de noviembre, y 209/2012, de 14 de noviembre (15), recuerda, en síntesis, en relación con la constitucionalidad de las leyes ómnibus o de contenido heterogéneo, 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»; que su contenido heterogéneo «no modifica su naturaleza de ley ordinaria ni, por ende, altera su relación con las demás que integran el Ordenamiento jurídico porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución»; descarta que este tipo de fuente por su contenido infrinja el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); y, en fin, rechaza que la posible infracción de una serie de reglas del procedimiento parlamentario, como consecuencia de haberse tramitado la ley a través del procedimiento de urgencia, adquiera relevancia constitucional, al no haberse acreditado que el alcance de dicha infracción fuera de tal magnitud que hubiese alterado «no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario» (FJ 1).

En cuanto al contenido constitucionalmente posible de este tipo de leyes, se reitera que no están sometidas a los límites materiales previstos para las leyes de presupuestos (FJ 2), así como, en cuanto a la necesaria homogeneidad que ha de existir entre enmienda y texto enmendado, que esta exigencia cuando se trata de leyes de contenido heterogéneo ha de entenderse de un modo flexible que atienda a su funcionalidad. El Tribunal concluye en el caso enjuiciado que la introducción de enmiendas referidas a una diversidad de materias —organización administrativa, regímenes sancionadores administrativos y personal al servicio de la Comunidad Autónoma— en el texto de una iniciativa que hacía referencia a medidas de organización, gestión, regímenes sancionadores y personal de la Comunidad Autónoma, «no sólo no está huérfana de la necesaria conexión material con el objeto de la iniciativa [...], sino que es congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales», máxime cuando «la conexión reclamada no tiene

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

que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo» (FJ 3) (16).

Por su parte, en la STC 111/2013, con expresa invocación de la doctrina ya sentada en la STC 36/2011, de 14 de febrero (17), se admite la adecuación de la ley de acompañamiento como instrumento normativo para la trasposición de una directiva comunitaria, pues «es una ley ordinaria y como tal ley ordinaria que emana de las Cortes Generales «puede entrar a regular cualquier materia no expresamente asignada a otro tipo legislativo»»; se descarta que constituya una infracción constitucional la tramitación del proyecto de ley en una comisión parlamentaria que pudiera no ser la competente por razón de la materia, ya que no supone una alteración sustancial en el proceso de formación de la voluntad de la Asamblea, siendo función de la Mesa de la Cámara la determinación de la Comisión competente en cada caso para la tramitación de un proyecto de ley, lo que constituye «una decisión de mera oportunidad parlamentaria que, en sí misma, no conlleva merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano»; y, en fin, se desestima la denunciada inconstitucionalidad del precepto impugnado por tener su origen en una enmienda presentada en el Senado y no haber sido objeto, en consecuencia, del dictamen del Consejo de Estado, pues «ni la Constitución ni los Reglamentos parlamentarios, ni la Ley Orgánica del Consejo de Estado, prevén la necesidad de dictamen de este órgano consultivo en el trámite de enmiendas» (FJ 5).

3. La colaboración entre la ley orgánica y el reglamento fue, entre otras, una de las cuestiones abordadas, en lo que a este apartado de la crónica se refiere, en las SSTC 131/2013 (Pleno), de 5 de junio (18), y 134/2013 (Pleno), de 6 de junio, que resuelven, respectivamente, los recursos de inconstitucionalidad promovidos por más de cincuenta Diputados y el Gobierno de la Junta de Andalucía contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de

(16) A la Sentencia formuló voto particular el Magistrado Sr. Aragón Reyes, en el que, con remisión al que había formulado a la STC 136/2011, de 13 de septiembre, entiende que son trasladables en su totalidad, con la excepción referida al bicameralismo en el caso de las Cortes Generales, las razones manifestadas en aquel voto a las leyes de acompañamiento de las Comunidades Autónomas, por lo que concluye, en consecuencia, en la vulneración indudable «por ese tipo de leyes del principio democrático y de su proyección en la potestad legislativa parlamentaria, con la consiguiente desnaturalización del significado de la propia potestad legislativa, del procedimiento legislativo parlamentario y del concepto de ley constitucionalmente establecidos».

(17) Véase la crónica correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2013, *REDC*, núm. 98, 2013, pág. 282-283.

(18) Comentada también *infra*, págs. 271-272.

diciembre, de universidades. El Tribunal comienza por descartar en ambas Sentencias que la pérdida de vigencia de los preceptos impugnados por vulnerar la reserva de ley orgánica *ex* artículo 81.1 CE conlleve la pérdida sobrevenida del objeto de los recursos respecto a dichos preceptos, ya que «ha reservado a su conocimiento las controversias sustentadas en el carácter orgánico de la norma» a fin de velar en estos casos por una utilización adecuada del sistema de fuentes. Reitera, a continuación, una vez más, su doctrina sobre la posible colaboración entre la ley orgánica y el reglamento («las peculiaridades de la Ley Orgánica —en especial la delimitación positiva de su ámbito de normación— en modo alguno justifican que, respecto a este tipo de fuente, se hayan de considerar alteradas las relaciones entre Ley y Reglamento ejecutivo») [STC 133/2013, FJ 5], si bien precisa que para que la remisión a la regulación reglamentaria de la materia reservada a la ley orgánica sea constitucionalmente legítima «es preciso que la delegación se formule en condiciones que no contraríen materialmente la finalidad de la reserva» (STC 134/2013, FJ 4), de la cual se derivan ciertas exigencias en cuanto al alcance de la remisión, «que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley» (STC 131/2013, FJ 5; con reproducción textual de la doctrina de la STC 83/1984, de 24 de julio).

Pues bien, el Tribunal, en aplicación de la doctrina expuesta, concluye que ninguno de los dos preceptos impugnados contraviene la reserva de ley orgánica *ex* artículo 81.1 CE, en relación con el desarrollo del derecho de autonomía universitaria (art. 27 CE). Así, por lo que respecta al precepto que atribuye al Gobierno el establecimiento de los requisitos básicos para la creación y reconocimiento de las Universidades (art. 4.3, Ley Orgánica 6/2001), entiende que no hay una remisión incondicionada al reglamento, dado que el propio precepto delimita materialmente el contenido de los requisitos para la creación y reconocimiento de las Universidades, lo que obliga a que el reglamento «ponga en relación los requisitos para la creación y reconocimiento de las Universidades con las funciones legalmente contempladas que les son encomendadas». A lo que añade que la propia ley configura el procedimiento de creación de las Universidades públicas y el reconocimiento de las privadas, en cuanto exige ley de las Cortes Generales o de la Asamblea legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma e informe preceptivo del Consejo de coordinación universitaria en el caso de las Universidades públicas, determinando también los sujetos que pueden crear Universidades privadas. Así pues —se afirma en la Sentencia— «las cuestiones nucleares relativas a la creación y reconocimiento de las Universida-

des sí aparecen determinadas por el legislador delimitando suficientemente la intervención reglamentaria» (SSTC 131/2013, FJ 5; doctrina que reproduce la STC 134/2013, FJ 4).

El Tribunal llega a igual conclusión en relación con el otro precepto impugnado por infracción del artículo 81.1 CE (art. 32, Ley orgánica 6/2001), que en su redacción original atribuía al Consejo de Ministros la aprobación de la autorización para la constitución de la Agencia Nacional de Control de la Calidad y Acreditación. La norma cuestionada, sostiene el Tribunal, «lo que hace es remitirse a un acuerdo del Consejo de Ministros a los únicos efectos de que el Gobierno autorice la constitución de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y de la Acreditación», sin que de él se derive que a través de una norma reglamentaria hayan de regularse aspectos a los que se alude en la demanda, estableciendo la propia Ley Orgánica 6/2001 a lo largo de su articulado el marco funcional de la referida Agencia.

4. La STC 132/2013 (Pleno), de 5 de junio, también se pronuncia, una vez más, sobre los límites materiales a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas, en este caso, en relación con la Comunidad Autónoma de Canarias, así como sobre el alcance de la reserva estatutaria a favor de una ley específica para regular determinada materia.

Respecto de la primera de las cuestiones señaladas, en la Sentencia se declara, con cita de precedente doctrina constitucional, que «de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas», lo que no es óbice para que una serie de reglas y principios constitucionales puedan resultar aplicables tanto a los presupuestos del Estado como a los de las Comunidades Autónomas, debiendo atenderse en orden a su identificación y determinación no sólo a las previsiones constitucionales, sino también a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía y a las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en especial, en este caso, la LOFCA). Pues bien, el límite que el inciso segundo del artículo 134.7 CE establece para la Ley de Presupuestos Generales del Estado —prohibición de modificar tributos sino lo prevé una ley tributaria sustantiva— no resulta de aplicación, sin más, a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas sino está contemplado en la normativa reguladora de la respectiva institución presupuestaria, como ocurre, en el caso enjuiciado, con la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuya normativa reguladora no se recoge una limitación expresa de similar naturaleza a la prevista en el artículo 134.7 CE, por lo

que «al instrumento presupuestario de la Comunidad Autónoma de Canarias no le sería de aplicación la citada prohibición» (FJ 2).

Por lo que se refiere a las previsiones estatutarias que reservan la regulación de una concreta materia a una ley específica, el Tribunal entiende que dicha reserva «no puede implicar, que una vez acometida la regulación de esa materia por la ley a la que llama la norma estatutaria, se produzca una congelación de su contenido, de manera que no pueda ser modificada por ninguna ley, salvo que sea otra específica». En consecuencia, en la Sentencia se desestima la impugnación de sendos preceptos de leyes autonómicas que modificaban aspectos parciales de instituciones que por previsión estatutaria han de ser objeto de una respectiva ley específica, ya que no abordan «la regulación independiente de una materia que no le[s] ha sido encomendada, sino que simplemente se limita[n] a adaptar su contenido a las nuevas necesidades, sin alterar su esencia». «[A]sumir la necesidad de tramitar una iniciativa legislativa separada cada vez que fuese necesario modificar una ley específica —concluye el Tribunal—, supondría introducir en el procedimiento parlamentario una carga innecesaria e insoportable, habida cuenta de la gran cantidad de reservas legales que contemplan tanto la Constitución como las normas estatutarias» (FJ 4).

5. Y, en fin, por lo que a este apartado de la crónica se refiere, el Tribunal rechaza en la STC 129/2013 (Pleno), de 4 de junio (19), que la tramitación del proyecto de ley del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad por el procedimiento de lectura única hubiera vulnerado el principio democrático (art. 1.1 CE) y los derechos de participación política (art. 23 CE).

El Tribunal entiende que las lesiones denunciadas sólo podrían traer causa de la infracción del reglamento parlamentario que permite acudir al procedimiento excepcional de lectura única cuando la naturaleza del proyecto de ley lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita, sin que en este caso los recurrentes hubieran formulado queja alguna relativa a que durante la tramitación parlamentaria se hubiera impedido la representación o se hubieran adoptado decisiones que contraríen la naturaleza de la representación. También se declara en la Sentencia, en cuanto al alcance de la posible fiscalización por parte del Tribunal de estas decisiones parlamentarias de tramitación, que «sólo puede realizar un control negativo», sin que pueda reemplazar «la voluntad de la Mesa de las Cortes al proponer la tramitación por el procedimiento de lectura única,

(19) Véase asimismo *supra*, págs. 255 a 257.

ni la del Pleno que debe aprobarlo». El Tribunal concluye que en este caso no cabe tildar de arbitraria la interpretación de que el proyecto de ley revistiera la característica exigida por el Reglamento de la Cámara para su tramitación por el proyecto de lectura única, como revela su lectura y contenido —un único artículo, con seis apartados, una disposición transitoria, una disposición adicional y una disposición final— (FJ 10) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Si el segundo cuatrimestre es siempre el cuatrimestre «corto» por el receso de agosto, en esta ocasión, la renovación del correspondiente tercio del Tribunal en el mes de junio ha jugado también su parte en la notable reducción del número de pronunciamientos en general y en materia competencial en particular. El 2 de julio se publicaron en el BOE las últimas sentencias del Tribunal a renovar. Un mes después, el 1 de agosto, se publicaron los primeros pronunciamientos del Tribunal en su nueva composición. Con la perspectiva de apenas un mes de funcionamiento del nuevo Tribunal —y tan solo seis sentencias en asuntos de índole competencial— es demasiado pronto para apreciar ningún cambio de tendencia.

2. En el conjunto de los pronunciamientos recaídos destaca como materia recurrentemente conflictiva la de medio ambiente, central en cinco de los asuntos resueltos (20), en los que se hace abundante remisión a sentencias recientes y doctrina anterior. Sigue la saga de decisiones sobre las impugnaciones de la Ley Orgánica de Universidades —tres en este período y todavía veremos más en el próximo cuatrimestre— una de las cuales, la STC 131/2013 (Pleno), de 5 de junio, ha generado cierto debate dentro y fuera del Tribunal por la interpretación que en ella se hace del estatus jurídico de las Universidades de la Iglesia Católica frente a otras Universidades privadas (21). Continúa también la serie de pronunciamientos —dos esta vez— sobre regulaciones autonómicas en materia de afiliación a colegios profesionales, todos ellos en la pauta marcada

(20) SSTC 111/2013, 113/2013 y 114/2013, todas ellas del Pleno y de 9 de mayo, y SSTC 138/2013, de 6 de junio (comentada *supra*, págs. 234 y 253-254), y 146/2013, de 11 de julio, ambas también del Pleno.

(21) Esta Sentencia está acompañada de cinco votos particulares suscritos por seis Magistrados y se comenta *infra*, págs. 271-272. Las otras dos Sentencias sobre impugnaciones de la LOU son la 134/2013, de 6 de junio, y la 141/2013, de 11 de julio, ambas del Pleno.

por la STC 3/2013 (22). Las decisiones adoptadas en materia de archivos (23) y fomento de la vivienda (24) tampoco se apartan de la doctrina precedente. La STC 137/2013 (Pleno), de 6 de junio, resolutoria de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, declaró inconstitucional los dos artículos de la Ley foral navarra 12/2000 de atención farmacéutica de los que se derivaba la alteración del deber de dispensación de medicamentos establecido por la normativa básica estatal.

3. Sin duda, la sentencia más relevante del período, por la entidad del asunto y por las novedades doctrinales que incorpora, es la STC 130/2013 (Pleno), de 4 de junio, en la que el Pleno del Tribunal resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón contra diversos preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (las tachas de inconstitucionalidad alcanzaban a prácticamente un tercio de los 69 artículos de la Ley). El fallo de la Sentencia es interpretativo respecto de cinco de los preceptos impugnados y desestimatorio de la inconstitucionalidad y está seguido de un voto particular discrepante formulado por el Magistrado Sr. Ortega Álvarez al que se adhieren otros cuatro Magistrados. Las principales novedades de la Sentencia son también el principal objeto de la discrepancia.

En el origen de este recurso —resuelto nueve años después de su interposición— está la aprobación de la «ley general» de subvenciones, mediante la cual, por vez primera, el legislador estatal abordó la completa regulación de la actividad subvencional llevada a cabo por las Administraciones públicas. La Ley 38/2003, que se presenta como básica en una buena porción de su articulado (40 ó 41 de sus 69 preceptos, según cómo se haga el recuento), invoca como títulos competenciales para la regulación «general» estatal, los contenidos en el artículo 149.1.13.^a, 14.^a y 18.^a, sin indicar en concreto a qué preceptos o partes de la Ley da respaldo cada uno de ellos. El Gobierno autonómico que recurre considera insuficiente esta genérica invocación de un trío de títulos de tan diverso carácter, contenido y alcance para justificar la competencia estatal para regular una materia ausente del artículo 149. A su modo de ver el legislador estatal parte de una errada comprensión de la jurisprudencia constitucional recaída sobre cada uno de estos títulos y contradice la bien establecida doctrina de la STC 13/1992 en materia de subvenciones. En resumidas cuentas, lo que se

(22) SSTC 123/2013 (Pleno), de 23 de mayo, y 144/2013 (Pleno), de 11 de julio. La STC 3/2013 se comentó en la crónica anterior, *REDC*, núm. 98, 2013, págs. 288 a 290.

(23) STC 136/2013 (Pleno), de 6 de junio.

(24) STC 112/2013 (Pleno), de 9 de mayo, y STC 139/2013 (Sala Primera), de 8 de julio.

cuestiona en el punto de partida es la competencia misma del legislador estatal para establecer una regulación básica y general de la actividad subvencional.

Ciertamente, la situación anterior a la aprobación de la Ley 38/2003 no era de vacío legal. Sin embargo, el Derecho aplicable hasta entonces y la convención establecida permitían concluir que el reglamento estatal regulador del procedimiento de concesión de subvenciones públicas, el RD 225/1993, se aplicaba a las subvenciones en materias en las que el Estado tuviera competencia normativa plena o que fueran gestionadas en su totalidad por la Administración general del Estado. Para lo demás, la regla era que la competencia sobre el procedimiento seguía a la competencia sobre la materia, si bien en la regulación del procedimiento tampoco había discusión en cuanto a la sujeción a los requisitos del procedimiento administrativo común para ciertos aspectos. Esta situación era conforme con la abundante jurisprudencia constitucional sobre subvenciones, ordenada y articulada en la STC 13/1992 que, como es conocido, distribuía competencias entre Estado y comunidades autónomas en función de cuatro supuestos: *a)* cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva y el Estado no invoca título competencial alguno sobre la misma; *b)* cuando el Estado ostenta un título competencia genérico de intervención que se superpone a la competencia de la Comunidad Autónoma; *c)* cuando el Estado tiene la competencia legislativa plena; *d)* el supuesto de la concurrencia de circunstancias especiales que justifican excepcionalmente que sea el Estado quien asuma la gestión de la subvención, incluso si se trata de una materia en la que la Comunidad Autónoma es competente. En este esquema, la competencia de la Comunidad Autónoma iba de más a menos dependiendo del título de intervención estatal, pero parecía más o menos bien marcada la diferencia entre los tres primeros supuestos. Es verdad que la STC 178/2011 contribuyó a difuminar la diferencia entre los dos primeros supuestos al reconocer al Estado la competencia para regular, en ambos casos, los «aspectos centrales del régimen subvencional» y seguramente no es casual que en esta Sentencia el Tribunal ya tenga en cuenta la presencia de la Ley 38/2003 (aunque la mención a esta norma se haga de pasada y acompañada de la advertencia de que no constituye parámetro de constitucionalidad).

Lo que la doctrina de la STC 130/2013 añade a este estado de cosas anterior es la confirmación de que, con independencia de cuál sea la competencia estatal y autonómica sobre la materia objeto de la subvención, la concreta regulación del régimen de la subvención deberá atenerse a lo dispuesto —en su caso, con carácter básico— en la ley «general» de subvenciones. Si de esta Sentencia se han de derivar importantes cambios en la práctica de la actividad subvencional está por ver, pues, después de todo, la Ley 38/2003 llevaba años en vigor y esta

es una situación que no se altera. Cosa distinta es la discusión a propósito de la posible proyección sobre otros ámbitos de la lectura que la mayoría del Tribunal hace del alcance de los títulos competenciales del artículo 149.1.14.^a y 18.^a en esta sentencia, una lectura que a juicio de los firmantes del voto particular resulta «desmesuradamente expansiva».

En la Sentencia (FJ 5) se reconoce que nunca antes se había recurrido al título de la Hacienda general (art. 149.1.14), que no es un título transversal, para amparar una regulación estatal «estructural» sobre gasto público, esto es, la competencia del legislador estatal para establecer «las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE)». Pero según el Tribunal efectivamente no se trata de otra cosa más que de «la otra vertiente de la Hacienda Pública», la de los gastos públicos, sobre la cual el legislador posee la misma competencia que, respecto de la vertiente de los ingresos, le permite regular el marco general de todo el sistema tributario. ¿Qué preceptos, por tanto, de la Ley 38/2003 quedan al amparo de este título? Reconoce el Tribunal que no es tan sencillo precisarlo en abstracto, pues «dado que la actividad de gasto la desarrollan las Administraciones públicas, no resulta fácil deslindar las normas de simple régimen jurídico de las Administraciones públicas que el Estado puede establecer *ex* artículo 149.1.18 CE de las normas comunes sobre el gasto público subvencional que el Estado puede dictar al amparo del artículo 149.1.14 CE» y propone como criterio interpretativo el de atender a si se aborda «la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas» o «la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas», que son los contenidos que se anclan en el artículo 149.1.14 CE.

Si esta es una novedad, la lectura que en la Sentencia se hace del alcance del artículo 149.1.18 CE se considera, por el contrario, en el voto particular, una directa separación de la doctrina anterior. En particular, en lo que hace a la competencia del legislador estatal para establecer «bases» del régimen jurídico de las Administraciones públicas, se considera que la «nueva» justificación que atiende a «otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo» (FJ 6), no hace más que «reintroducir» el concepto de interés general como fundamentador de las competencias

estatales. En cuanto a la conceptualización de la regulación del procedimiento en materia de subvenciones contenida en la Ley como «procedimiento subvencional común» o «procedimiento administrativo común singular», el voto la considera una ruptura con la consolidada doctrina anterior que ligaba la competencia sobre procedimiento con competencia sobre la materia, todo ello sobre la base de que no hay «una» materia subvencional.

Como se ha indicado, la Sentencia desestima la pretensión de inconstitucionalidad condicionando la interpretación de cinco del total de los artículos impugnados. Y resulta interesante advertir que entre las disposiciones que el Tribunal considera no incompatible con la Constitución está la disposición final primera, cuyo contenido, sin embargo, ha sido reescrito y corregido por la Sentencia del Tribunal. En efecto, en tal disposición el legislador invocaba indistintamente los títulos del artículo 149.1.13.^a, 14.^a y 18.^a para justificar el establecimiento de una regulación básica, pasando por alto que la competencia del Estado en materia de Hacienda general y sobre el procedimiento administrativo común es plena. Concluye el Tribunal que, «una vez depurados dichos preceptos con el alcance que hemos apreciado respecto de cada uno de ellos, la disposición final primera mantiene su virtualidad» (FJ 14).

La STC 130/2013 marcó el sentido y razonamiento de para la decisión del recurso interpuesto contra la misma Ley por el Parlamento catalán, resuelto mediante STC 135/2013 (Pleno), de 6 de junio, cuyo fallo reitera el pronunciamiento interpretativo y desestimatorio de la anterior (*Marian Ahumada Ruiz*).

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. La garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE), al margen de controversias de otra naturaleza también planteadas en los procesos constitucionales, operó como parámetro de constitucionalidad de algunos de los preceptos impugnados en sendos recursos de inconstitucionalidad en los que han recaído las SSTC 129/2013 (Pleno), de 4 de junio, y 143/2013 (Pleno), de 11 de junio. La primera de las mencionadas sentencias resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, en tanto que la segunda resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley

57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

2. En la STC 129/2013, de 4 de junio, el Tribunal trae a colación una precedente doctrina constitucional conforme a la cual no supone una intromisión ilegítima en la autonomía local que, concurriendo razones que lo justifiquen, el legislador garantice la participación o intervención del municipio por medios distintos a los de la concesión de licencias o autorizaciones para los usos del suelo. En consecuencia, el Tribunal estima que la exención de licencias y autorizaciones urbanísticas y ambientales para los proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma no vulnera la autonomía local. En primer lugar, porque la Administración por expresa previsión legal debe garantizar la prestación de la actividad de gestión de los residuos; en segundo lugar, porque la participación previa de los municipios afectados se garantiza con la exigencia de informe dentro del procedimiento administrativo que precede a la aprobación del proyecto; y, finalmente, porque los referidos proyectos revisten un carácter excepcional, pues exigen la concurrencia de un interés singular que va más allá del mero interés supramunicipal que concurre en el resto de los proyecto para los que no se excluye la obtención de licencia (FJ 8).

De otra parte, el Tribunal en la STC 143/2013 comienza por recordar que no cabe equiparar los títulos competenciales de «régimen local» o de «régimen jurídico de las Administraciones locales» con la autonomía local, porque «por imperativos constitucionales derivados del artículo 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos», operando la garantía institucional de la autonomía local «tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos» (FJ 3). Seguidamente enjuicia los preceptos impugnados por lesión de la autonomía local descartando, en primer término, que vulneren esta garantía una serie de preceptos que consagran la existencia necesaria de diversos órganos en los municipios de gran población (comisión especial de sugerencias y reclamaciones —arts. 20.1.d) y 132—; los distritos como órganos de gestión desconcentrada —art. 128—, y el consejo social —art. 131), ya que «la garantía institucional de la autonomía local “no comprende una potestad de autoorganización ilimitada, pues, en materia organizativa local, existe una triple competencia normativa que no cabe ignorar” y que los preceptos deja[n] “un importante margen de desarrollo a los municipios para que a la vista de sus necesidades concretas, puedan realizar el diseño definitivo de su organización”» (FJ 5).

A igual conclusión se llega en la Sentencia en relación con el artículo 70 bis.1 y 3, que imponen, respectivamente, a los ayuntamientos el establecimiento

y la regulación en normas de carácter orgánico de procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en la vida pública local, así como la obligación de impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información, dado que deja a los entes locales «una amplísima libertad para escoger la forma, los medios y el ritmo más adecuado, a su propio juicio y de acuerdo con sus propias características, para cumplir en cada momento con esos deberes» (FJ 6).

Idéntico resultado le merece al Tribunal el enjuiciamiento del precepto relativo a las formas de gestión de los servicios públicos locales (art. 85), puesto que ninguna de sus determinaciones «impide a las entidades locales elegir la forma de gestión que estimen más adecuada para la prestación de los servicios de su competencia», limitándose el precepto «a señalar que la creación de organismos autónomos y entidades públicas empresariales se acordará por el Pleno de la entidad también competente para aprobar sus estatutos, quedando en sus manos la elección, a la vista de las reglas de organización que el legislador establece para las entidades instrumentales locales, entre las formas de gestión directa e indirecta a las que se refiere el artículo 85.2 LBRL, y configurar el régimen de sus entidades instrumentales, dentro del marco legalmente establecido, mediante la aprobación de los estatutos» (FJ 7).

La garantía institucional de la autonomía local tampoco resulta lesionada por la atribución al Pleno de la entidad local de la competencia para aprobar y modificar los reglamentos de naturaleza orgánica, ya que aquella garantía «comprende una potestad de autoorganización de las entidades locales que no puede ser ignorada por el legislador», pero que «no incluye la facultad de diseñar, sin límite alguno, el modelo de distribución de los órganos de gobierno» (FJ 8).

Se descarta, de igual modo, que vulnere la autonomía local el artículo 133.a) LBRL que establece que la gestión económico-financiera se ajustará, entre otros criterios, al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación que lo regule. Argumenta el Tribunal al respecto, con cita de Sentencias precedentes, que la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011 ha dado una nueva redacción al artículo 135 CE con la que se ha llevado a cabo la «consagración constitucional» del principio de estabilidad presupuestaria, al tiempo que encomienda a una ley orgánica el desarrollo de los principios a los que se refiere en su apartado 3, lo que corrobora la competencia del Estado en la materia (FJ 11).

3. Y, en fin, por lo que se refiere a la STC 143/2013, de 11 de julio, tampoco infringe el principio de autonomía local la regulación que se contiene en el artículo 137 LBRL sobre la composición y funcionamiento del órgano especializado para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones sobre actos

tributarios de competencia local. Se argumenta al respecto en la Sentencia que el precepto en cuestión «pretende consagrar la independencia y la competencia técnica del órgano revisor de los actos tributarios locales como forma de satisfacer los principios de eficacia y objetividad predicable de la actuación de todas las Administraciones Públicas», lo que forma parte de las bases de la Administración tributaria que corresponde establecer al Estado, dejándose en manos del Pleno la regulación de la composición, competencias, organización, funcionamiento y procedimiento de tramitación de las reclamaciones tributarias, por lo que debe rechazarse —concluye el Tribunal— el reproche relativo a la ocupación de la totalidad del espacio normativo que corresponde a los propios municipios (FJ 12) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Durante el segundo cuatrimestre de 2013 ha visto la luz una de las más insólitas Sentencias que el Tribunal Constitucional podía dictar. El 5 de junio, el Pleno del Tribunal dictó la STC 133/2013 (25), mediante la que otorgaba el amparo solicitado por once ex Magistrados del Tribunal Constitucional que habían sido condenados por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo por un supuesto caso de non liquet. Sin duda, dicha condena supuso uno de los capítulos más esperpénticos dentro de la historia de los conflictos entre ambos tribunales. Por lo demás, destaca también la problemática designación del alcalde de Cudillero (Asturias), que ha dado lugar a las SSTC 125/2013 (Sala Primera), de 23 de mayo, y 147/2013 (Sala Primera), de 6 de agosto; también merece mención especial la STC 115/2013 (Pleno), de 9 de mayo, que se refiere al secreto de las comunicaciones y al derecho a la intimidad en relación con los teléfonos móviles.

2. Sobre el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 CE, la STC 116/2013 (Sala Primera), de 20 de mayo, aplica la doctrina establecida en la STC 61/2013 (Pleno), de 14 de marzo, que declaró inconstitucional y nula la norma de la Ley general de la Seguridad Social, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 15/1998, en cuanto establecía que para determinar los períodos de cotización necesarios para causar derecho a las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente, se computarán exclusivamente las cotizaciones efec-

(25) De la que también se ha dado cuenta *supra*, págs. 247 a 250, y cuyos detalles se consignarán *infra*, págs. 276 a 280.

tuadas en función de las horas trabajadas, calculando su equivalencia en días teóricos de cotización, obtenidos mediante la operación de dividir el número de horas trabajadas entre cinco. En el recurso de amparo analizado, el recurrente —trabajador a tiempo parcial— aducía la vulneración del principio de igualdad ocasionada por la decisión del Instituto Nacional de la Seguridad Social denegatoria de su pensión de jubilación por no reunir el periodo mínimo de cotización de quince años. Recuerda el Tribunal que las diferencias de trato en cuanto al cómputo de los períodos de carencia que siguen experimentando los trabajadores a tiempo parcial respecto a los trabajadores a jornada completa se encuentran desprovistas de una justificación razonable que guarde la debida proporcionalidad entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida.

También sobre el artículo 14 CE versó la STC 131/2013 (Pleno), de 5 de junio, que resolvió la impugnación de la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica de Universidades (LOU) (26) por cuanto introducía un régimen discriminatorio a favor de las Universidades de la Iglesia católica, ya que, si bien el artículo 4.1 LOU prevé la necesidad de una ley de reconocimiento para las Universidades privadas, la disposición recurrida eximía de dicho requisito a las establecidas por la Iglesia católica. El núcleo de la controversia se centró en la interpretación de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede, afirmando el Tribunal que de su examen se deduce que en los mismos no se contiene exención expresa del requisito de la ley de reconocimiento para las Universidades creadas por la Iglesia con posterioridad al mismo. Explica que ni del tenor de la norma cuestionada, tomada aisladamente o leída de forma sistemática con el resto de preceptos de la LOU, ni de su exposición de motivos, es posible encontrar finalidad objetiva y razonable que justifique el establecimiento del tratamiento diferenciado entre las distintas Universidades privadas. Resalta la Sentencia que la exigencia de una ley de reconocimiento no es, ni mucho menos, una cuestión menor, ya que, como ha establecido el propio legislador orgánico, el reconocimiento sirve para garantizar la calidad de la docencia e investigación y, en general, del conjunto del sistema universitario, así como para asegurar que las Universidades disponen de los medios y recursos adecuados para el cumplimiento de las funciones que, en relación con la educación superior, les ha asignado ese mismo legislador orgánico. En definitiva,

(26) Disponía que «Las Universidades establecidas o que se establezcan en España por la Iglesia católica con posterioridad al Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, quedarán sometidas a lo previsto por esta Ley para las Universidades privadas, a excepción de la necesidad de Ley de reconocimiento.»

el resultado de la exención establecida por la disposición adicional impugnada en lo atinente a la ley de reconocimiento es la introducción de un trato diferenciado entre Universidades privadas pues todas ellas, salvo las establecidas por la Iglesia católica, están sometidas a esa exigencia de ley de reconocimiento. Esta diferencia, a juicio del Tribunal, carece de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del artículo 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima. La Sentencia cuenta con cinco votos particulares discrepantes.

3. En la STC 115/2013 (Sala Segunda), de 9 de mayo, el recurrente se quejaba de la vulneración de su derecho fundamental a la intimidad, artículo 18.1 CE, al entender que hubiera sido necesaria una autorización judicial para que los agentes de la policía nacional examinaran la agenda de contactos telefónicos de su teléfono móvil (27). De dicho examen se obtuvieron datos que sirvieron para su identificación y posterior detención, procesamiento y condena. Asimismo, alegaba la vulneración de su derecho al secreto de la comunicaciones, artículo 18.3 CE, argumentando que la manipulación por los agentes de la policía de la agenda de contactos telefónicos del teléfono móvil cuyo uso se le atribuye, se produjo como consecuencia de la observación de las llamadas efectuadas y recibidas en el móvil intervenido, es decir, a partir de datos registrados durante un proceso de comunicación, para lo que resulta imprescindible una previa autorización judicial. Comienza la Sentencia analizando la denuncia de la vulneración del derecho al secreto de la comunicaciones, recordando que tal derecho consagra tanto la interdicción de la interceptación como el conocimiento antijurídico de las comunicaciones ajenas; aclara que atendiendo estrictamente a los hechos declarados probados en las Sentencias impugnadas, resulta que los agentes de policía accedieron exclusivamente a la agenda de direcciones del teléfono móvil por lo que concluye que dichos datos no forman parte de una comunicación actual o consumada, ni proporcionan información sobre actos concretos de comunicación pretéritos o futuros, de suerte que no cabe considerar que la actuación de los agentes de la Policía Nacional en el ejercicio de sus funciones de investigación supusiera una injerencia en el ámbito de protección del artículo 18.3 CE. Con el acceso a la agenda de contactos del teléfono móvil del recurrente los agentes de policía obtuvieron únicamente un listado de números de teléfono introducidos voluntariamente por el usuario del terminal, equi-

(27) Su teléfono fue encontrado junto a otros objetos por varios agentes cuando, realizando servicios de vigilancia, entraron en un invernadero del que salieron huyendo varias personas y en el que fueron incautadas algo más de dos toneladas y media de hachís.

parable a los recogidos en una agenda de teléfonos en soporte de papel. Examina a continuación el Tribunal si el acceso policial a la agenda de contactos del teléfono móvil del recurrente, sin su consentimiento y sin previa autorización judicial, supuso una intromisión ilegítima en su derecho a la intimidad. Recuerda los requisitos que proporcionan una justificación constitucional objetiva y razonable a la injerencia policial en el derecho a la intimidad (existencia de un fin constitucionalmente legítimo, que la medida limitativa esté prevista en la ley y respete el principio de proporcionalidad) y aplicándolos al caso, afirma que los agentes de policía actuaron atendiendo a un fin constitucionalmente legítimo —como es el interés público propio de la investigación de un delito y el descubrimiento de los delincuentes—; la actuación policial se desarrolló en el marco de la comisión de un delito flagrante, un grave delito de tráfico de drogas cuyos autores emprendieron la huida al ser sorprendidos por los agentes de policía; los agentes policiales actuaron con el apoyo legal —art. 282 LECrim., el art. 11.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, y el art. 14 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana—, y, por último, en atención al cumplimiento del requisito de proporcionalidad, con el acceso policial a la agenda de contactos telefónicos del terminal móvil incautado en el lugar de los hechos se consiguió identificar como usuario de uno de dichos aparatos, y, a la postre, detener al recurrente (juicio de idoneidad); además, matiza el Tribunal, no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito, siendo una medida ponderada o equilibrada, al derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.

4. En el ámbito electoral dos pronunciamientos relacionados entre sí deben destacarse; el primero de ellos contenido en la STC 125/2013 (Sala Primera), de 23 de mayo, resolvió el recurso de amparo electoral interpuesto frente a la Sentencia que desestimó el recurso interpuesto contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero (Asturias) por el que se procedió a la elección y proclamación de alcalde. Se alegaba la vulneración del contenido constitucional del artículo 23 CE, fundada, en síntesis, en que el alcalde elegido no había concurrido en las elecciones municipales en la lista electoral del Partido Socialista Obrero Español y que entró a formar parte del Ayuntamiento por propuesta del grupo municipal en sustitución del anterior alcalde y concejal, por renuncia de éste y por la vía del artículo 182.2 LOREG (28). Tras recordar la doctrina

(28) Artículo 182: «1. En el caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal, el escaño se atribuirá al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien correspon-

sobre el artículo 23.2 CE, destaca que la legislación electoral establece que para ser elegido alcalde en municipios de población superior a 250 habitantes se requiere encabezar la correspondiente lista; esta misma exigencia se mantiene en los casos que se produzca la vacante en la alcaldía. En consecuencia, la elección sucesiva de alcalde en el transcurso del mandato municipal sigue estando conectada con la voluntad de los electores expresada en el voto a una determinada lista, ordenada escalonadamente, excluyendo el miembro anterior de la lista a los posteriores, con la única excepción del caso de renuncia. Desde la estricta perspectiva constitucional, afirma el Tribunal, no puede entenderse que un concejal que no ha concurrido a la elección cumpla los requisitos establecidos en la ley electoral que exige expresamente la inclusión en la lista electoral de quien se propone como candidato a alcalde, lo cual excluye a personas que no hubieren concurrido a las elecciones en las correspondientes candidaturas presentadas en su momento. En el caso objeto de la Sentencia, el finalmente designado alcalde no figuró en las listas de candidatos, pero dicha designación fue estimada conforme a Derecho por Sentencia firme. Sin embargo, afirma el Tribunal Constitucional, siendo incontrovertido que no integraba la lista de candidatos y que no concurrió a las elecciones municipales celebradas, no podía ser designado alcalde. Insiste el Tribunal que en el caso de la vacante en la alcaldía, el artículo 198 LOREG matiza los requisitos personales del candidato desde el momento en que admite la renuncia de quienes le precedían en la lista, pero tal posibilidad encuentra un límite expreso en la previa integración en la lista, de manera que no pueden presentar su candidatura quienes no integraron la lista electoral y han accedido al cargo público de concejal por la vía del artículo 182.2 LOREG. En ningún caso esta vía excepcional es idónea para introducir un candidato que no formó parte de las listas y cuya elección no se había sometido a sufragio universal para el desempeño de un cargo de máxima representatividad como el de alcalde.

Posteriormente, la STC 147/2013 (Sala Primera), de 6 de agosto, continuando con el problema de la alcaldía de Cudillero, resolvió el amparo electoral planteado contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero de

da, atendiendo a su orden de colocación. 2. En el caso de que, de acuerdo con el procedimiento anterior, no quedasen posibles candidatos o suplentes a nombrar, las vacantes serán cubiertas por cualquier ciudadano mayor de edad que no esté incurso en causa de inelegibilidad. Estos suplentes serán designados por el partido, coalición, federación o agrupación de electores cuyos concejales hubiesen de ser sustituidos y se comunicará a la Junta Electoral correspondiente, a efectos de la expedición de la oportuna credencial. En este caso, no podrán ser designadas aquellas personas que habiendo sido candidatos o suplentes en aquella lista, hubieran renunciado al cargo anteriormente.»

elección de alcalde, y la resolución judicial que lo confirmaba. Los recurrentes alegaban en esta ocasión que las resoluciones impugnadas habían vulnerado su derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes, artículo 23.2 CE, al haber elegido alcalde a quien previamente había renunciado a ser candidato a este cargo. El Pleno del Ayuntamiento de Cudillero, en la sesión extraordinaria con el fin de elegir alcalde y de ejecutar la antes comentada STC 125/2013, de 23 de mayo, consideró que su fallo había anulado, no sólo el acto del Pleno de ese Ayuntamiento por el que designaba alcalde, sino también los actos por los que se tomaron en consideración las renunciaciones que habían formulado los concejales del Grupo Municipal Socialista; por este motivo procedió a tomar en consideración de nuevo las renunciaciones realizadas, advirtiéndoles que si alguno no ratificaba las renunciaciones presentadas debían manifestarlo. Uno de los concejales que presentaron la renuncia no la ratificó, por lo que fue candidato a la alcaldía y tras la celebración de la elección fue proclamado alcalde. Entienden los recurrentes en amparo que la interpretación efectuada del fallo de la STC 125/2013, de 23 de mayo, no es correcta y vulnera el artículo 23.2 CE.

Explica el Tribunal Constitucional que su anterior Sentencia estimó el recurso de amparo electoral y anuló el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cudillero de elección de alcalde, pero aclara que tal anulación no afectó a todos los actos que se adoptaron en la sesión extraordinaria que celebró el Pleno ese día, sino únicamente al que determinó la proclamación del alcalde; en consecuencia, la retroacción de efectos ordenada al momento inmediatamente anterior a esta decisión conlleva la conservación de todos los actos previos a la misma y entre estas actuaciones que no se ven afectadas por la nulidad, está la toma en consideración de las renunciaciones a ser candidatos a alcalde formuladas por los concejales del Grupo Municipal Socialista. Por tanto, no hay duda alguna de que la renuncia formulada por el que finalmente fue designado alcalde, había desplegado toda su eficacia pues, no sólo fue tomada en consideración por el Pleno del Ayuntamiento, sino que, además tuvo plenos efectos.

El problema constitucional consistía, por tanto, en determinar si es acorde con el derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2 CE la revocación de la renuncia a ser candidato a un cargo público una vez que se han cumplido los requisitos necesarios para que la renuncia formulada sea plenamente eficaz. Recuerda el Tribunal que ya había sostenido en la STC 81/1994, de 14 de marzo, que la renuncia a los cargos públicos «forma parte del conjunto de derechos cobijado en el artículo 23 de la Constitución, párrafo segundo», pues,

constituye la «vertiente negativa» de este derecho fundamental; también había declarado el Tribunal en dicha Sentencia que una vez que la renuncia se perfecciona es irrevocable salvo que la manifestación de voluntad en que este acto consiste incurra en vicios que impida considerar que este acto jurídico ha sido válidamente realizado. Explica el Tribunal Constitucional que el artículo 23.2 CE, si bien comprende el derecho a renunciar a los cargos públicos, no garantiza —debido al principio de seguridad jurídica— que la renuncia a un cargo público válidamente emitida y una vez perfeccionada pueda ser revocada, pues una vez que la renuncia es plenamente efectiva la consecuencia que conlleva es la pérdida del derecho al que se ha renunciado; los efectos de la renuncia a un cargo de este tipo no pueden depender de la voluntad de quien la formuló, pues se menoscabaría el principio de representación política si cuando la ley permite que las reglas para la cobertura de un cargo público puedan resultar alteradas en virtud de la renuncia del inicialmente llamado a cubrirlo, se admitiese que posteriormente, una vez la renuncia hubiera producido sus efectos, el cambio de criterio del candidato pudiera alterar o revertir la aplicación de las reglas de cobertura del cargo establecidas por la ley para el caso de renuncia. Por otra parte, toda renuncia en un ámbito de pluralismo político como el representativo redundaría siempre en favor de otros cuyas expectativas legítimas en ejercer un cargo público se vulnerarían, lo que dañaría el principio de seguridad jurídica y el derecho que consagra el artículo 23.2 CE, al incidir estas expectativas en el ámbito garantizado por este derecho fundamental. En definitiva, estima el Tribunal Constitucional que el Pleno del Ayuntamiento de Cudillero, al elegir y proclamar alcalde a quien había renunciado ser cabeza de lista, vulneró el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalen las leyes, que consagra el artículo 23.2 CE de los recurrentes en amparo.

5. Destaca por lo excepcional del supuesto de hecho la STC 133/2013, (Pleno), de 5 de junio, que resolvió el recurso de amparo interpuesto por determinados ex Magistrados del Tribunal Constitucional que habían sido condenados por la Sala Civil del Tribunal Supremo (29). Sintéticamente, los hechos relevantes son los siguientes: un recurrente interpuso ante el Tribunal Supremo una demanda en la que interesaba que se condenara al Tribunal Constitucional a convocar todas las plazas de Letrados de dicho Tribunal que estuvieran cubiertas por libre designación. El recurso fue desestimado por Sentencia. Posteriormente, presentó un escrito en el Tribunal Constitucional dirigido «Al Tribunal

(29) Comentada *supra*, págs. 247 a 250.

Constitucional. Sustituido por formación que garantice un examen imparcial», formulando «recurso de amparo [...] contra el propio Tribunal Constitucional, litigante adversario en el proceso previo» (30). El Pleno del Tribunal Constitucional dictó providencia de inadmisión (31). Formulado recurso de súplica, el Pleno del Tribunal Constitucional resolvió mediante providencia (32). Finalmente, el recurrente formuló demanda de responsabilidad civil ante el Tribunal Supremo contra los Magistrados del Tribunal Constitucional que habían dictado las citadas providencias; dicha demanda fue estimada parcialmente, siendo condenados cada uno de los Magistrados al pago de quinientos euros. Consideró el Tribunal Supremo que los magistrados del Tribunal Constitucional «tuvieron una conducta absolutamente antijurídica» en sus resoluciones, ya que «se negaron lisa y llanamente a entrar a resolver una petición de amparo so pretexto de que iba dirigida a un hipotético tribunal, lo que implica un *non liquet* totalmente inadmisibles»; se afirmaba también que el incumplimiento del deber de resolver «parte de una actitud de conducta negativa, fundada en una manifestación de que no se va a resolver sobre la pretensión ejercitada, sin aducir razón alguna

(30) La petición contenida en el escrito era «1. La abstención de todos los magistrados del Tribunal por tener interés directo, subsidiariamente, su recusación. 2. La solicitud de una medida legislativa al Presidente del Gobierno para que solicite el [*sic*] Parlamento la aprobación de un proyecto de ley que garantice el derecho constitucional a un examen imparcial del presente recurso de amparo. 3. Por la formación que prevea la medida legislativa y respete el derecho al juez imparcial, la estimación del presente amparo con declaración de nulidad de la sentencia impugnada y estimación del contenido de la demanda.»

(31) Con el siguiente contenido: «El Pleno, [...] acuerda por unanimidad la inadmisión del mismo, por cuanto el recurso no se dirige a este Tribunal Constitucional, sino a otro hipotético que le sustituya. En su consecuencia, procédase al archivo de las presentes actuaciones.»

(32) La providencia señalaba: «Por recibido el escrito en que don J. L. M. plantea Recurso de Súplica contra la providencia de archivo de las presentes actuaciones, de 18 de julio de 2002. Ha de destacarse, para resolver acerca de lo que en él se pide, que la presunta demanda de amparo iba dirigida “Al Tribunal Constitucional. Sustituido por formación que garantice un examen imparcial”, y en el suplico de la misma se contenían las siguientes peticiones: “1. La abstención de todos los magistrados del Tribunal por tener interés directo, subsidiariamente, su recusación. 2. La solicitud de una medida legislativa al Presidente del Gobierno para que solicite el [*sic*] Parlamento la aprobación de un proyecto de ley que garantice el Derecho constitucional a un examen imparcial del presente recurso de amparo. 3. Por la formación que prevea la medida legislativa y respete el derecho al juez imparcial, la estimación del presente amparo con declaración de nulidad de la sentencia impugnada y estimación del contenido de la demanda”. De todo ello se desprende con claridad que la supuesta demanda de amparo no se hallaba dirigida a este Tribunal y, en cualquier caso, que carecía de la claridad y precisión que el artículo 49 LOTC exige como requisitos esenciales de la demanda de amparo. De modo que no cabe admitir un recurso de súplica por parte de quien no ha iniciado ante este Tribunal procedimiento alguno. A lo que cabe decir que, aun si así no fuese, la providencia que se impugna sólo podría ser recurrida en súplica por el Ministerio Fiscal (art. 50.2 LOTC).»

que fundamente o motiva seriamente dicha posición negativa a dar la resolución procedente, salvo la existencia de un hipotético Tribunal». Por último, se señalaba que la conducta es también culpable, ya que en las resoluciones citadas, los Magistrados demandados actuaron con «negligencia profesional grave».

El objeto del recurso de amparo planteado fue determinar si la resolución judicial impugnada vulneró los derechos de los recurrentes al acceso a los cargos públicos, artículo 23.2 CE, en su dimensión de garantía del ejercicio de dichos cargos sin perturbaciones ilegítimas, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, artículo 24.1 CE, por haber procedido a desarrollar un procedimiento judicial de responsabilidad civil careciendo de jurisdicción para ello. Los demandantes de amparo defendían la imposibilidad de control y revisión de las resoluciones del Tribunal Constitucional por parte de ningún otro órgano del Estado y la inviolabilidad de sus Magistrados por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus cargos.

Afirma la Sentencia que el objeto del procedimiento de responsabilidad civil interpuesto contra los recurrentes era la eventual corrección de la interpretación de concretas previsiones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —efectuada en dos resoluciones jurisdiccionales del Pleno del Tribunal Constitucional del que formaban parte— por las que se inadmitía un recurso de amparo y un posterior recurso de súplica. Señala que los ahora recurrentes en amparo formularon una declinatoria de jurisdicción, argumentando que la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo carecía de jurisdicción para resolver sobre la cuestión planteada, toda vez que someter a juicio la corrección de las decisiones jurisdiccionales adoptadas por los Magistrados constitucionales, aunque fuera formalmente a través de un procedimiento de responsabilidad civil para apreciar si habían actuado con culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones, sería un modo de someter a revisión resoluciones frente a las que «no cabe recurso alguno» como indica el artículo 164.1 CE, y los artículos 93 y 50 LOTC. Dicha declinatoria de jurisdicción fue rechazada argumentando el Tribunal Supremo que la independencia de los Magistrados del Tribunal Constitucional y su sujeción exclusiva a la Constitución y su Ley Orgánica no puede llevar a una conclusión de la más rigurosa irresponsabilidad de los mismos por la violación de las normas a las que están subordinados; igualmente explicaban que la Constitución no proclama su inviolabilidad por el ejercicio de su función y que existe base legal para sustentar su responsabilidad al reconocerse como causa de cese de los Magistrados del Tribunal Constitucional la declaración de responsabilidad civil por dolo y la competencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo para conocer de las demandas de responsabilidad civil por hechos

realizados en el ejercicio de sus cargos por el Presidente y demás Magistrados del Tribunal Constitucional.

Reconoce la Sentencia que, si bien no es objetable la argumentación dirigida a concluir que no cabe apreciar una ausencia de responsabilidad de los Magistrados del Tribunal Constitucional y que la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo tiene jurisdicción para determinarla, la decisión judicial de proseguir un enjuiciamiento contra los recurrentes para pronunciarse sobre la eventual responsabilidad civil en que habrían incurrido por una supuesta incorrección jurídica de la interpretación de concretas disposiciones de la LOTC, contenida en dos resoluciones jurisdiccionales dictadas en el ejercicio exclusivo de sus competencias, es una decisión irrazonable por no estar fundada en Derecho y, por tanto, lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva. Y ello porque dicha decisión no ha aplicado ni valorado razonadamente la existencia de una prohibición constitucional y legal de revisar y controlar el contenido de las resoluciones jurisdiccionales del Tribunal Constitucional por ningún otro órgano del Estado (33). Igualmente, en garantía de esa supremacía, se establecía ya en la redacción originaria del artículo 4 LOTC, vigente en el momento en que se dictan las providencias enjuiciadas, tanto la imposibilidad de que pudiera promoverse cuestión de jurisdicción o de competencia al Tribunal Constitucional como la posibilidad de que se aprecie de oficio o a instancia de parte su falta de competencia o jurisdicción. Esta normativa pone de manifiesto no sólo la irrecurribilidad de las decisiones jurisdiccionales del Tribunal Constitucional por ningún otro órgano del Estado sino la imposibilidad misma de que sea objeto de enjuiciamiento la corrección jurídica de la interpretación que realice de la Constitución o de su Ley Orgánica en sus resoluciones jurisdiccionales.

Se alegaba también la vulneración del derecho a la tutela judicial desde la perspectiva del deber de motivación de las resoluciones judiciales, pues no se les podía imputar haber incurrido en una *non liquet* cuando existieron dos resoluciones expresas poniendo de manifiesto las razones para el rechazo de las peticiones contenidas en los respectivos escritos, como era, en la primera,

(33) Recuerda que la competencia en materia de recurso de amparo, si bien es compartida y subsidiaria con la tutela que se puede recabar ante los tribunales ordinarios, es una jurisdicción superior a la ejercida por cualquier otro órgano jurisdiccional del Estado, incluyendo al Tribunal Supremo. Por ello se establece el carácter irrecurrible de las decisiones jurisdiccionales del Tribunal Constitucional ante cualquier otro órgano —jurisdiccional o no— del Estado (arts. 164.1 CE y 93 LOTC), incluyendo las providencias de inadmisión del recurso de amparo que solamente podrán ser recurridas en súplica por el Ministerio Fiscal (art. 50.2 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio, vigente en el momento en que se dicta la resolución impugnada, y art. 50.3 LOTC, en la redacción actualmente vigente dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).

declarar que un determinado escrito era inadmisibile *a limine* por estar dirigido a otro Tribunal, y la segunda en la que, además, se hacía referencia al incumplimiento del artículo 49 LOTC como motivo añadido y suficiente para justificar la inadmisión del escrito. Considera el Tribunal Constitucional que la argumentación contenida en la resolución judicial del Tribunal Supremo para concluir que la respuesta aportada por los recurrentes no estaba fundada en la aplicación razonada de una causa legal de inadmisión, incurre en error patente y, además, es también una decisión no fundada en Derecho. Recuerda que, en aplicación de la normativa entonces vigente sobre admisibilidad del recurso de amparo, existía una doctrina constitucional reiterada conforme a la cual una demanda de amparo también estaba incurso en causa legal de inadmisión cuando se incumplieran las exigencias derivadas del artículo 49 LOTC. Pero además, aprecia un segundo defecto constitucional de motivación en la resolución impugnada, ya que no cabía afirmar que la respuesta contenida en la providencia de inadmisión —de que el recurso de amparo no se dirigía al Tribunal Constitucional, sino a otro hipotético que le sustituya— no supuso la aplicación razonada de una causa legal de inadmisión del recurso de amparo. La normativa entonces vigente sobre la admisibilidad del recurso de amparo establecía expresamente en el artículo 50.1.a) LOTC que también cabía apreciar la inadmisión por providencia de un recurso de amparo cuando concurriera en la misma el caso al que se refiere el artículo 4.2 LOTC (34). Por tanto, la afirmación contenida en la resolución impugnada de que la respuesta aportada no implicaba la aplicación de una causa legal de inadmisión del recurso de amparo es una decisión no fundada en Derecho.

6. En la STC 128/2013 (Sala Segunda), de 3 de junio, se recurría en amparo la decisión del centro penitenciario de no autorizar al demandante a mantener comunicaciones *vis a vis* con sus primos al amparo del régimen de autorización previsto para los familiares. Considera la Sentencia que la mera suspensión o restricción del derecho a la comunicación con sus familiares, atribuida por el aquí recurrente al centro penitenciario y confirmada por las resoluciones judiciales posteriores, no ha vulnerado sus derechos. Aclara que, salvo las comunicaciones específicas del interno con su representante procesal y/o con su Abogado defensor, cuya suspensión o restricción de las comunicaciones puede

(34) Dicho precepto, en la redacción originaria de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, tras la contundente afirmación del artículo 4.1 LOTC de que «[e]n ningún caso se podrá promover cuestión de jurisdicción o competencia al Tribunal Constitucional», lo que establecía era que «[e]l Tribunal Constitucional apreciará, de oficio o a instancia de parte, su falta de jurisdicción o competencia».

lesionar el derecho fundamental a la defensa jurídica del artículo 24.2 CE, el Tribunal ha descartado que la mera privación de visitas al interno suponga un trato inhumano o degradante susceptible de lesionar el artículo 15 CE. Ahora bien, recuerda que la normativa penitenciaria (35) prevé visitas que se encuentran sometidas al límite del mantenimiento de la seguridad, el tratamiento y el buen orden del establecimiento. En atención a ello, rechaza el Tribunal que las resoluciones judiciales que en instancia y apelación rechazaron la queja del interno vulnerasen el derecho del demandante de amparo a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 CE. Consta que, como se desprende del informe rendido por el centro penitenciario al Juez de Vigilancia Penitenciaria durante la tramitación de la queja del interno, la restricción de que sólo los familiares dentro del segundo grado con el interno pudieran comunicar *vis a vis*, acreditando únicamente el parentesco, encontraba justificación en el gran número de personas que cabe incluir en el concepto de «parientes». De modo que tal limitación encuentra cobertura en el artículo 51.1 LOGP, que permite establecer restricciones cuando lo exijan «razones de seguridad» o «del buen orden del establecimiento», conceptos jurídicos indeterminados que no resultan extravasados en términos constitucionalmente inadmisibles por la concreción de los familiares que pueden tener acceso a las visitas *vis a vis* sin más comprobaciones que la relación de parentesco. Así lo entendió el órgano judicial de instancia y así lo ratificó la Audiencia Provincial al fundar la desestimación del recurso de apelación en que la decisión del centro penitenciario acomodaba la aplicación práctica de este tipo de visitas (las previstas en el art. 45.5 del Reglamento penitenciario) al «espíritu y finalidad de la norma conciliando el derecho del interno con los medios y capacidad organizativa del centro penitenciario». Por lo demás, no puede pasarse por alto, destaca la Sentencia, que el resto de parientes —los de parentesco más lejano que el segundo grado— no resultaban excluidos del régimen de visitas, sino que debían acomodarse al de mayor comprobación propio de los allegados, lo que pone en evidencia que la limitación se acomodaba al principio de proporcionalidad en cuanto, de una parte, es adecuada al fin perseguido de garantizar la seguridad y buen funcionamiento del centro penitenciario, y, de otro lado, la restricción no se extiende más allá de lo estrictamente necesario.

(35) El artículo 45 del Reglamento penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, establece que «previa solicitud del interesado, se concederá, una vez al mes como mínimo, una comunicación con sus familiares y allegados, que se celebrará en locales adecuados y cuya duración no será superior a tres horas ni inferior a una».

En la STC 109/2013 (Sala Primera), de 6 de mayo, el recurrente fundaba su demanda en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a la libertad y legalidad penal (arts. 24.1, 17.1 y 25.1 CE), al haber apreciado la resolución impugnada una causa de interrupción de la prescripción de la pena no prevista en la ley, apartándose de la doctrina establecida en la STC 97/2010 (Sala Segunda), de 15 de noviembre (36). Recuerda el Tribunal que la prescripción penal supone una autolimitación o renuncia del Estado al *ius puniendi* por el transcurso del tiempo, que encuentra fundamento en principios y valores constitucionales; su control en sede de jurisdicción constitucional se funda en el derecho a la tutela efectiva y en la conexión de la prescripción en el ámbito punitivo con el derecho a la libertad (art. 17.1 CE), sin posibilidad de interpretaciones *in malam partem* en virtud del artículo 25.1 CE, lo que determina que el control de la resolución impugnada se lleve a cabo bajo un canon de motivación reforzada. Afirma que en el ámbito de ejecución de la pena no cabe hablar de la figura de la interrupción de la prescripción, por no existir una regulación sustantiva sobre tal institución. Parte de la afirmación contenida en la STC 97/2010, en el sentido de que la suspensión de la ejecución de la pena como consecuencia de la tramitación de un indulto o de un recurso de amparo no está configurada legalmente como causa de interrupción de su prescripción, y los efectos de la suspensión por indulto o cualquier medida adoptada por el Tribunal Constitucional no pueden ser equivalentes a los de la interrupción de la prescripción en cuanto a la supresión o pérdida del plazo ya transcurrido, puesto que a partir del Código penal de 1995 no se contemplan causas de interrupción de la prescripción. En el caso examinado, el Auto recurrido se pronunció sobre la interrupción de la prescripción por indulto, congruentemente con lo planteado por el apelante en la segunda instancia, resolviendo de forma contraria a la doctrina establecida en la STC 97/2010, al concluir que el cómputo de los

(36) En el supuesto examinado en la STC 97/2010, el Tribunal penal militar había condenado al recurrente a la pena de nueve meses de prisión. Firme la Sentencia condenatoria, el allí demandante de amparo, mediante escrito de fecha 15 de enero de 2002 solicitó la concesión de indulto, siendo suspendida la ejecución de la pena por Auto de la Sala de lo Penal del Tribunal Militar Territorial Cuarto, de 18 de febrero de 2002; simultáneamente, el demandante interpuso recurso de amparo contra la misma Sentencia, siendo suspendida la ejecución de la pena por Auto de este Tribunal de fecha 18 de diciembre de 2002, dictándose Sentencia desestimatoria del recurso de amparo en fecha 20 de diciembre de 2005. Tras estas vicisitudes, y cuando se procede a ejecutar la pena en el año 2009, el Tribunal otorga el amparo en la referida STC 97/2010, donde, en congruencia con el supuesto fáctico planteado, se pronunció exclusivamente sobre la falta de relevancia interruptora de la suspensión de la ejecución de la pena en los casos de tramitación de un indulto o como consecuencia de la tramitación de un recurso de amparo, puesto que no se había producido ninguna actividad de ejecución de la pena.

plazos prescriptivos debe quedar en suspenso en el supuesto de suspensión de la pena durante la pendencia de la resolución de indulto, por lo que la resolución impugnada incurre en manifiesto desconocimiento del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional.

7. La STC 122/2013 (Sala Primera), de 20 de mayo, abordó la cuestión relativa a la comunicación del procedimiento de ejecución hipotecaria en el caso de que sea negativa la notificación y el requerimiento de pago efectuados en el domicilio que consta en el Registro de la Propiedad y, más concretamente, a la necesidad de que el órgano jurisdiccional agote las posibilidades de averiguación del domicilio real antes de acudir a la comunicación edictal. Consta el Tribunal que la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil operada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, añade un apartado 3 al artículo 686 LEC (37), lo que determina la especial trascendencia constitucional del recurso, para que el Tribunal se pronuncie sobre este nuevo marco normativo. Recuerda que el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión implica que el órgano judicial tiene no sólo el deber de velar por la correcta ejecución de los actos de comunicación procesal, sino también el de asegurarse de que dichos actos sirven a su propósito de garantizar que la parte sea oída en el proceso. Ello comporta, en lo posible, la exigencia del emplazamiento personal de los afectados y la limitación del empleo de la notificación edictal a aquellos supuestos en los que no conste el domicilio de quien haya de ser emplazado o bien se ignore su paradero. En el supuesto analizado constaba en la documentación aportada por la entidad bancaria en la demanda de ejecución hipotecaria que el recurrente tenía su domicilio en una determinada dirección, y así se reflejaba en el contrato de préstamo. Por tanto, es indudable, afirma el Tribunal, que el órgano judicial no agotó las posibilidades de localización del deudor. Aclara que sobre esta doctrina no puede interferir la reforma operada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, antes señalada, ya que todos los preceptos relativos a la notificación del despacho de la ejecución y del requerimiento de pago han de ser interpretados en coherencia con la jurisprudencia constitucional.

La STC 106/2013 (Sala Segunda), de 6 de mayo, analizó la interpretación que los órganos judiciales realizaron de los conceptos de cosa juzgada y li-

(37) Que dispone: «Intentado sin efecto el requerimiento en el domicilio que resulte del Registro, no pudiendo ser realizado el mismo con las personas a las que se refiere el apartado anterior, se procederá a ordenar la publicación de edictos en la forma prevista en el artículo 164 de esta Ley.»

tispendencia conforme al artículo 400 LEC (38). La parte recurrente había celebrado un contrato de compraventa con otra empresa; tras dicho negocio surgieron dos pleitos, en el primero —cuyo objeto eran cuestiones accesorias al contrato principal de compraventa— la demandante de amparo, que actuaba como parte demandada, se allanó; posteriormente, invirtiéndose las posiciones procesales, la recurrente en amparo demandó a la parte contraria solicitando, entre otras pretensiones, la resolución del contrato de compraventa que habían celebrado. En el primer proceso se dictó Auto de suspensión por existir cuestión prejudicial civil, por la existencia del segundo pleito. Los órganos judiciales del segundo proceso apreciaron la excepción de litispendencia y acordaron el sobreseimiento ya que, en síntesis, en virtud del artículo 400 LEC, todos los hechos y fundamentos jurídicos planteados por los demandantes debieron haber sido formulados en el proceso previo cuando fueron demandados, bien a través del ejercicio de la acción de reconvencción, bien oponiendo las oportunas excepciones materiales. El problema constitucional era determinar si es acorde con el principio *pro actione* entender que el artículo 400 LEC impone al demandado que opta por allanarse en un proceso, la obligación de oponer las oportunas excepciones materiales o de ejercitar la reconvencción frente al demandante si no quiere ver precluidas las acciones que frente a él tuviera. Recordando que la apreciación de la existencia de cosa juzgada o de litispendencia es una cuestión de legalidad ordinaria, no obstante estima el Tribunal que los órganos judiciales interpretaron la ley procesal superando su tenor literal e impidieron a la parte recurrente obtener una resolución de fondo sobre determinadas pretensiones. Recuerda la Sentencia que el artículo 400 LEC se refiere únicamente a la carga que pesa sobre el demandante de alegar todos los «hechos, fundamentos y títulos jurídicos» en los que pueda basar «lo que se pida» en la demanda, sin que sea admisible reservar su alegación para un proceso ulterior. Explica que si bien esta carga que el legislador ha impuesto al demandante, es aplicable —en virtud del art. 406.4 LEC— también al demandado que ejercita una reconvencción, en el caso analizado los órganos judiciales la exigieron al demandado que, allanán-

(38) El artículo 400 LEC, dispone:

«1. Cuando lo que se pida en la demanda pueda fundarse en diferentes hechos o en distintos fundamentos o títulos jurídicos, habrán de aducirse en ella cuantos resulten conocidos o puedan invocarse al tiempo de interponerla, sin que sea admisible reservar su alegación para un proceso ulterior. La carga de la alegación a que se refiere el párrafo anterior se entenderá sin perjuicio de las alegaciones complementarias o de hechos nuevos o de nueva noticia permitidas en esta Ley en momentos posteriores a la demanda y a la contestación.

2. De conformidad con lo dispuesto en el apartado anterior, a efectos de litispendencia y de cosa juzgada, los hechos y los fundamentos jurídicos aducidos en un litigio se considerarán los mismos que los alegados en otro juicio anterior si hubiesen podido alegarse en éste.»

dose a la demanda, no optó por reconvenir. Censura el Tribunal la interpretación llevada a cabo en las resoluciones impugnadas, puesto que, realizando una lectura más allá del tenor literal de la ley, impidieron al demandante de amparo la obtención de una resolución de fondo sobre sus pretensiones, al considerar que en el primer pleito no debió allanarse sino plantear las oportunas excepciones materiales o, en su caso, debería haber ejercitado la reconvencción y en ella, en aplicación de lo establecido en el artículo 400 LEC, haber planteado todas acciones relativas al negocio jurídico que había celebrado. Tal interpretación, afirma el Tribunal, contraviene el carácter voluntario que la ley procesal otorga al ejercicio de la reconvencción. Concluye afirmando la Sentencia que, entender, como han hecho los órganos judiciales, que a la luz del artículo 400 LEC, la reconvencción es necesaria para evitar la preclusión de las pretensiones que el demandado pudiera tener frente al demandante, supone una interpretación contraria el tenor del artículo 406 LEC y lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia (*Carlos Ortega Carballo*).