

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

446 *Pleno. Sentencia 200/2011, de 13 de diciembre de 2011. Cuestión de inconstitucionalidad 1524-2002. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional respecto de la disposición adicional vigésimo tercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Régimen legal de subvenciones a partidos políticos, principio de seguridad jurídica y derecho a la tutela judicial efectiva: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad al versar sobre un precepto legal que no es aplicable al caso que da lugar a su planteamiento.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1524-2002, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional respecto de la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Han intervenido el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 14 de marzo de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional al que se acompaña, junto al testimonio de las actuaciones del procedimiento ordinario núm. 16.250-1985, el Auto de 22 de febrero de 2002 del referido órgano judicial, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional vigésima tercera, «pago de subvenciones a partidos políticos», de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por su posible contradicción con el art. 81.1 CE, al modificar mediante ley ordinaria materias objeto de ley orgánica, con el art. 9.3 CE al establecer la retroactividad de la norma con afección del principio de seguridad jurídica, y con el art. 24.1 CE en relación con los arts. 33.3, 117.3 y 118 CE.

2. La cuestión trae causa en el procedimiento de ejecución de la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de febrero de 1988, que estimó la pretensión de la agrupación de electores Herri Batasuna de que se le abonara la cantidad de 4.339.765 pesetas, más los intereses legales, en concepto de subvención por los gastos derivados de las elecciones generales celebradas el 28 de octubre de 1982 en la provincia de Guipúzcoa. Frente a la alegación

del Abogado del Estado de que la no adquisición de la plena condición de Diputado por la negativa a acatar la Constitución privaba a los recurrentes del derecho a obtener las subvenciones devengadas en el período electoral, la Sala que ahora eleva la cuestión consideró entonces que el requisito para la percepción de dichas subvenciones era la simple participación en el proceso electoral y la obtención de escaño, resultando jurídicamente indiferente la actitud ulterior de quienes resultaron elegidos Diputados cuando no prestasen el oportuno juramento o promesa de acatamiento a la Constitución. Lo razonaba en que las subvenciones electorales se destinan a subvenir los gastos electorales en sentido estricto.

Contra dicha Sentencia el Abogado del Estado interpuso recurso de apelación que fue desestimado por Sentencia de 23 de octubre de 1990 de la Sección Octava de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que confirmó la de la Audiencia Nacional en todos sus puntos.

Solicitada por la agrupación de electores Herri Batasuna en escrito de 22 de abril de 1991 la ejecución de la Sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante providencia de 7 de junio de 1991, acordó dirigirse al Ministerio del Interior para que en el plazo de veinte días comunicara las medidas adoptadas para la ejecución de la Sentencia.

El 2 de diciembre de 1991, la representación legal de la citada agrupación de electores presentó un escrito en el que daba noticia de la puesta a su disposición del principal de 4.339.765 pesetas en su cuenta bancaria y solicitaba la determinación de intereses devengados, reclamando su abono. Ante la oposición del Abogado del Estado, en tanto se determinan los intereses, la representación actora comunica el 21 de enero de 1992 que no se ha podido cobrar el principal ni los intereses.

Por providencia de 11 de febrero de 1993 la Sección emplaza al Ministerio del Interior a fin de que explique lo ocurrido. El 29 de septiembre de 1993, ante el silencio de la Administración, se reitera la providencia.

Por providencia de 24 de noviembre de 1994 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional requiere «por última vez al Ministerio del Interior para que en el plazo de diez días proceda a la ejecución de la Sentencia, con petición de informe acerca de la identidad del funcionario responsable de la dilación».

Señalada la necesidad de una nueva liquidación de intereses a causa del retraso sufrido en la ejecución, el 26 de julio de 1996 la misma Sección otorga un «último plazo de diez días al Ministerio del Interior a fin de que presente la liquidación interesada». Por nueva providencia de 27 de noviembre de 1996 se confiere un plazo de dos meses para que se proceda «a la pura y completa ejecución de la Sentencia», advirtiendo que transcurrido el mismo se procederá al cumplimiento de lo establecido en el art. 110.3 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

Por diversas resoluciones de los años 1997, 1998 y 1999 se insta nuevamente a la Administración a que informe del estado de la liquidación, sin recibir respuesta concluyente al respecto.

Por providencia de 29 de junio de 2000 se oficia al Ministerio del Interior «para que proceda en el plazo máximo de quince días a hacer efectivo el capital e intereses, con apercibimiento de deducir testimonio a los efectos que procedan, ello sin dar lugar a nuevos requerimientos».

Por providencia de 25 de octubre de 2000 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional se requirió al Subsecretario del Ministerio del Interior para que en el plazo improrrogable de un mes proceda a la completa ejecución de la Sentencia, con expreso apercibimiento de que en otro caso le sería impuesta multa coercitiva y se deduciría testimonio de particulares para exigir la responsabilidad que procediese por delito de desobediencia. Frente a ello, el Abogado del Estado presentó escrito sometiendo a la Sala ciertas dificultades que presentaba la ejecución de la Sentencia. La petición fue resuelta por Auto de 28 de febrero de 2001 que mantenía el requerimiento anterior y fijaba la manera de cumplir la Sentencia mediante la entrega de la indemnización fijada, más los intereses en determinada entidad bancaria.

Por providencia de 6 de septiembre de 2001, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional requirió a la Subsecretaría del Ministerio del Interior para que en el plazo de diez días informara sobre las diligencias llevadas a cabo en orden al cumplimiento de lo acordado en el Auto anterior. Fue respondida por diversos escritos comunicando que se había procedido a iniciar los trámites para el abono de las cantidades debidas, si bien al no haberse producido el mismo, el 20 de diciembre de 2001 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó Auto por el que se impuso a la Excm. Sra. Subsecretaría del Ministerio del Interior multa de 50.000 pesetas, requiriéndola nuevamente a que procediera a dar cumplimiento a la Sentencia, advirtiéndole de que en su caso podría procederse a la imposición de una nueva multa. El Auto fue recurrido en súplica, y el recurso resultó desestimado.

El 4 de enero de 2002 el Abogado del Estado presentó ante la Audiencia Nacional escrito en el que daba cuenta de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de 31 de diciembre de 2001 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuya disposición adicional vigésima tercera, dedicada al «pago de subvenciones a partidos políticos», hacía imposible la ejecución de la Sentencia, por lo que solicitaba su suspensión al amparo del art. 105.2 LJCA.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional consideró que el citado precepto pudiera contravenir varios preceptos de la Constitución, por lo que, en aplicación del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), abrió un plazo para que las partes y el Ministerio Fiscal pudieran alegar al respecto lo que a su derecho conviniera.

La representación de la sucesión procesal de la agrupación de electores formuló sus alegaciones señalando en primer lugar que la norma cuya validez debe discutirse no es la disposición adicional reseñada, en su globalidad, sino tan sólo en su apartado primero. Considera, sin embargo, que de todas formas la norma no es aplicable al caso. Lo funda en que el precepto cuestionado no establece sus efectos retroactivos ni éstos pueden deducirse de la disposición transitoria sexta de la Ley de enjuiciamiento civil por no tratarse de un supuesto de ejecución forzosa. La norma, a su entender, sólo puede referirse a resoluciones judiciales que se dicten con posterioridad a su entrada en vigor. En todo caso cree que sería constitucionalmente ilegítima una interpretación de la norma que conllevara su incidencia en efectos jurídicos ya producidos. Expone también que no cabe centrar el debate procesal en si la subvención se devengó o no pese a no haber tomado posesión los electos, pues eso supondría retomar el debate central del procedimiento previo, en contra del principio de cosa juzgada. Con carácter subsidiario considera que la norma, aun no siendo aplicable, vulnera el art. 81 CE al regular mediante ley ordinaria materias objeto de ley orgánica, esencialmente el derecho de participación política y el art. 24.1 en cuanto la ejecución de las Sentencias forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. También argumenta que se lesiona el art. 33 CE dado el carácter expropiatorio de la norma, que no incluye la correspondiente indemnización.

Por su parte, el Abogado del Estado rechaza la inconstitucionalidad de la norma señalando que ningún precepto constitucional establece que la materia deba ser regulada por ley orgánica. Entiende que no hay expropiación pues se trata de una subvención pública que puede restringirse libremente. Niega también que tenga carácter retroactivo constitucionalmente vedado. El Fiscal, en sus alegaciones, sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión consideró oportuno el planteamiento de la cuestión por la Sala al tratarse de una norma aplicable en el caso.

3. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante Auto de 22 de febrero de 2002, acordó «plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional vigésima tercera, “pago de subvenciones a partidos políticos” de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, al dudarse de la constitucionalidad de la norma por las siguientes razones: A) Vulneración del art. 81.1 CE, al regular y modificar

mediante ley ordinaria materias objeto de Ley Orgánica, B) Vulneración del art. 9.3 de la CE al establecerse la retroactividad de la norma con afectación del principio de seguridad jurídica, C) Vulneración del art. 24.1 CE en relación con el art. 117.3, 118 y 33.3 de la misma norma».

En los razonamientos jurídicos de la resolución se indica que la cuestión se limita al apartado primero de la disposición reseñada. La finalidad del precepto, se indica, es la de no pagar en ningún caso subvenciones devengadas o que se devenguen a las formaciones que no justifiquen la adquisición por los electos pertenecientes a las mismas de la condición plena, en nuestro caso, de Diputado o Senador. Y ello aunque el devengo derive de su reconocimiento por sentencia judicial firme. Del texto del precepto se infiere que el legislador quiere excluir el pago de la subvención intemporalmente, aunque esté reconocido por Sentencia firme anterior al dictado de la norma.

En cuanto a la reserva de ley orgánica, la Sala entiende que la regulación del régimen de subvenciones de la financiación electoral constituye un elemento esencial del sistema, en cuanto contribuye a garantizar la transparencia e igualdad de concurrencia en el proceso electoral y que, por ello, debería ser regulado por ley orgánica. Se trata de una regulación que altera sustancialmente el sistema de subvención. Junto a ello considera que en cuanto se opone a lo establecido en el art. 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) también queda sometido a la indicada reserva. En efecto, la Sala considera que dicho artículo regula la ejecución de sentencias, que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva. Frente a ello, el precepto cuestionado no se limita a establecer una nueva causa legal de imposibilidad de ejecución, sino que además lo hace «sin indemnización alguna», alterando la esencia del desarrollo legislativo del derecho fundamental, por lo debió tener carácter de ley orgánica.

Por otro lado el Auto considera que el precepto podría violar el art. 9.3 CE pues si bien es cierto que el legislador goza de un amplio margen de libertad a la hora de determinar el alcance retroactivo de las leyes, también lo es que la Constitución establece ciertos límites a dicha retroactividad. En concreto, al dejar sin contenido un derecho ya consumado conforme a la normativa anterior, el nuevo precepto viene a lesionar la seguridad jurídica. Citando la doctrina de la STC 65/1987, la Sala recuerda que la Constitución prohíbe la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos ya producidos de situaciones anteriores. Esta retroactividad plena lesiona el principio de seguridad jurídica conforme a las SSTC 173/1996 y 234/2001. En el caso, además, a la vista de que el objetivo de la norma se orienta al futuro, para potenciar la participación política de quienes resulten efectivamente elegidos, el órgano que plantea la cuestión de inconstitucionalidad considera que la limitación no era necesaria para la protección de intereses públicos de preferente atención ni proporcionada.

Por último el Auto aborda la vulneración del art. 24.1 CE. En virtud de este precepto constitucional, puesto en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, la obligatoriedad del cumplimiento de las resoluciones judiciales vincula a los poderes públicos de tal manera que, en aplicación del principio de exclusividad del Poder Judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional, impide que el legislador pueda interferir en la resolución de litigios fenecidos. Con cita de la STC 73/2000, la Sala argumenta que el sacrificio de situaciones subjetivas amparadas por la cosa juzgada exige un interés legal que demande proporcionalmente tal sacrificio, lo que no se da en este caso, y exige también la garantía expropiatoria contenida en el art. 33.3 CE, prevista para la ablación tanto de la propiedad como de bienes y derechos individuales.

4. La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia de 7 de mayo de 2002, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme al art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Se ordenó también la publicación de la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar en el «BOE» núm. 121, de 21 de mayo de 2002.

5. Mediante escrito de su Presidenta, presentado el 23 de mayo de 2002 en el Registro General de este Tribunal, se dio traslado del acuerdo de 21 de mayo de 2002 de la Mesa del Congreso de los Diputados de comunicar al Tribunal Constitucional que aun cuando no se personaría en el presente procedimiento ni formularía alegaciones ponía a su disposición cuantas actuaciones se puedan precisar.

6. La Mesa del Senado en su reunión de 21 de mayo de 2002 acordó dar por personada a esa Cámara en el presente procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, lo que comunicó su Vicepresidente primero mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 23 de mayo de 2002.

7. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó el día 31 de mayo de 2002 ante el Registro General de este Tribunal escrito de alegaciones oponiéndose a la presente cuestión de inconstitucionalidad. En el mismo comienza señalando que, delimitada la cuestión en el sentido de que se refiere al apartado primero del precepto cuestionado, no existe objeción formal alguna a su admisibilidad.

Entrando, por tanto, en el fondo comienza por exponer que, a su parecer, de la jurisprudencia constitucional no se deriva que la exigencia de ley orgánica se amplíe a cualquier norma jurídica relacionada con las elecciones sino tan sólo a aquellos extremos que son imprescindibles al propio proceso electoral y sin los cuales éste no podría ser reconocido como legítimo. Considera que las subvenciones dadas a los partidos políticos son instrumentos complementarios pero bien diferenciados del mecanismo electoral propiamente dicho, sin que su previsión ni su cuantía afecten de manera primaria y nuclear a la libertad de sufragio ni a la fidelidad de sus resultados. Si todo lo que contribuye a garantizar la igualdad en la concurrencia electoral quedara reservado a la ley orgánica, no habría materia electoral alguna que no se incluyera en tal reserva. Considera también el Abogado del Estado que del planteamiento de la Sentencia del Tribunal Supremo en el asunto de autos se desprende que la subvención constituye un crédito común para determinados gastos, desconectado de toda finalidad electoral. En cuanto a las argumentaciones del Auto relativas a la conexión entre el precepto cuestionado y el art. 18 LOPJ, el escrito señala que se remiten en realidad al derecho a la propiedad (art. 33.3 CE) y no al de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Por lo que hace a la posible vulneración del art. 9.3 CE, el Abogado del Estado sostiene que el reproche de inconstitucionalidad se basa en la seguridad jurídica, de modo que se trata de indagar sobre el daño causado a los beneficiarios de la subvención en cuanto pudieron creer en la misma y decidirse, por ello, a participar en la elección. Al respecto señala que las precisiones subvencionales de los textos legales no pueden aislarse de la finalidad última perseguida por la ordenación del derecho de sufragio, que atiende a una función esencial para la organización del Estado. A la luz de las previsiones del Real Decreto-ley de 1977 y de la Ley de 1988 aplicables a las elecciones, al Abogado del Estado no le cabe duda de que nadie podría representarse la idea de que la subvención constituía un objetivo puramente compensador de unos gastos derivados de la participación en una elección, dejando de considerar que todo proceso electoral persigue un fin de ordenación e integración de las instituciones. A su juicio, el hecho de que la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo interpretaran después la ley en el sentido de que no era exigible tal integración no afecta en nada, pues lo importante es la previsibilidad que se desprendía del texto legal.

Por último, el escrito de alegaciones aborda el tercer reproche de inconstitucionalidad de la Sala y al respecto señala que el hecho de que un derecho haya sido declarado en Sentencia firme no le confiere ningún privilegio de inmunidad comparativamente con otros derechos de idéntico contenido que hayan merecido un reconocimiento espontáneo y no hayan tenido que ser ejercitados judicialmente. La santidad de la cosa juzgada excluye la modificación de lo sentenciado por la acción revisora de los tribunales pero no garantiza la permanencia del contenido del derecho frente a las innovaciones legislativas. Respecto a la supuesta desproporción entre el sacrificio impuesto al derecho del particular y el interés general, entiende que el Auto de planteamiento la hace descansar no en la

relación entre el fin de la subvención y el efecto de su supresión sino en el decaimiento del fin de la subvención por el transcurso de los plazos que confirman la imposibilidad de cumplir con su fin. Por otro lado, no cabría entender propiamente que ha habido una actuación expropiatoria pues la privación de la subvención se funda en la frustración de la utilidad pública por cuya causa fue concedida.

Por todo ello, el Abogado del Estado insta la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

8. El Fiscal General del Estado formuló alegaciones mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 11 de junio de 2002. En las mismas comienza precisando el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Tomando en cuenta el supuesto de hecho que dio lugar a la misma, lo entiende limitado exclusivamente al primer apartado de la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001 en lo que se refiere a las subvenciones concedidas por Sentencia firme y tan sólo a aquellas subvenciones devengadas tras las elecciones celebradas el día 28 de octubre de 1982 para las candidaturas que hubieran adoptado la forma de agrupación de electores.

Por lo que hace a la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, el Fiscal General del Estado pone de manifiesto una primera causa de inadmisión por carencia de relevancia de la norma cuestionada para la resolución del supuesto que dio origen a la misma. En concreto señala que el proceso electoral del que trae causa el reconocimiento de las subvenciones obtenidas por la agrupación de electores Herri Batasuna se celebró en el año 1982, es decir en fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley Orgánica del régimen electoral general y de la Ley Orgánica 3/1987 de financiación de los partidos políticos, únicas normas legales a las que hace referencia el precepto cuestionado, mientras que las elecciones generales del caso básico se rigieron por el Real Decreto-ley 20/1977. En concreto el reconocimiento de la subvención venía establecido en el art. 44.1 de dicho Real Decreto-ley, y con apoyo en dicha norma se reconoció.

En segundo lugar, el escrito hace referencia como posible causa de inadmisibilidad al voto particular que acompaña al Auto de interposición de la cuestión señalando que el precepto cuestionado no establece de manera inequívoca la eficacia retroactiva de la norma cuestionada, no obstante el Fiscal General del Estado no comparte dicha interpretación y se limita a señalar la objeción apuntada.

Entrando ya en el fondo de la cuestión, sostiene que el precepto cuestionado no ha vulnerado la reserva de ley orgánica, ante todo porque al haberse aplicado para conceder una norma preconstitucional, no cabe exigir retroactivamente la reserva de ley orgánica para anular sus disposiciones. En segundo término porque entiende que el devengo y reconocimiento de subvenciones no se puede reputar como elemento esencial del régimen electoral general, y en todo caso porque incluso de reputarse así, la norma no se refiere a aspectos esenciales del sistema de subvenciones, sino a aspectos complementarios del mismo.

Respecto a la tacha de inconstitucionalidad por contradicción con el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, señala el escrito que éste implica la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, si bien permite cierta discrecionalidad al legislador para regular las relaciones de convivencia humana respondiendo a la realidad de cada momento. En este punto el escrito de alegaciones considera necesario examinar si la norma ha restringido retroactivamente algún derecho individual, llegando a una conclusión negativa.

Respecto a la tercera duda de inconstitucionalidad, relativa a la lesión del art. 24.1 CE, el Fiscal General entiende que en ella se vienen a reunir diversas quejas formuladas como diferentes, tanto por lesión del art. 9.3 CE como del art. 18.2 LOPJ. Respecto a todo ello considera que la norma carece de efectos retroactivos pues se limita a introducir un requisito que estaba ya implícito en la legislación anterior, si bien no fue reconocido así por los Tribunales. En este sentido, entiende que de la normativa aplicable se desprende implícitamente que sólo se devenga el derecho a subvención cuando se perfecciona y ejercita efectivamente la representación parlamentaria obtenida. El escrito de alegaciones incluye en este punto una amplia serie de razonamientos en torno a la soberanía popular

tal y como se plasma en la Constitución de los que concluye que el sistema democrático representativo sólo puede amparar el acto de presentarse a las elecciones cuando ulteriormente se ejercen las funciones representativas. Por todo ello, concluye que el precepto cuestionado no se ha introducido *ex novo*, sino que se limita a dar forma a un deber positivo preexistente en el ordenamiento jurídico.

Alternativamente considera que la no concesión de una subvención, o su revocación por incumplimiento de las condiciones legales en ningún caso puede considerarse una consecuencia sancionadora. Las subvenciones son una manifestación de la actividad de fomento del Estado que depende del cumplimiento de unos requisitos legales de modo que no puede afirmarse en el supuesto ahora en cuestión la existencia de unos derechos consolidados. En todo caso señala que en la Constitución ningún derecho se configura como ilimitado, sino que pueden ceder ante otros intereses constitucionales o legalmente protegidos, con el límite siempre de la debida proporcionalidad. Para el examen de la misma hay que tener en cuenta, según el Fiscal General del Estado, el valor del pluralismo político y el mandato representativo democrático garantizado por el art. 23.1 CE. En tal sentido, la decisión de los representantes electos de la agrupación de electores en cuestión de no tomar posesión de sus escaños entraña notables perjuicios para el Estado pues impide presentarse a otras candidaturas y no justifica en absoluto la concesión de una subvención, de modo que los intereses generales deberán primar en su caso sobre la seguridad jurídica. A la vista de todo ello, el Fiscal General del Estado interesa la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

9. Por providencia de 13 de diciembre de 2011 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional respecto de la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por entender que vulnera la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, la seguridad jurídica garantizada en el art. 9.3 CE y la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en su vertiente de obligatoriedad de cumplimiento de las resoluciones judiciales.

El Auto de planteamiento de la cuestión, limita la duda de constitucionalidad al apartado primero del precepto, cuyo tenor literal es el siguiente:

«1. No habrá lugar al pago a los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, o a cualquier otra persona o entidad a las que, por cualquier título, se hubiere transmitido el crédito correspondiente, de las subvenciones devengadas o que se devenguen conforme a lo previsto en los artículos 127 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General y 3 de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, mientras no se justifique la adquisición por los electos pertenecientes a dichas formaciones políticas de la condición plena de Diputado, Senador, miembro del Parlamento europeo o miembro de la correspondiente Corporación local y el ejercicio efectivo del cargo para el que hubiesen sido elegidos y por cuya elección y desempeño se hayan devengado o se devenguen las citadas subvenciones, aun cuando este devengo derive de su reconocimiento por sentencia judicial firme.

El supuesto a que se refiere el apartado anterior constituirá, a los efectos previstos en el artículo 105 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, causa de imposibilidad legal de ejecutar las sentencias que reconozcan el derecho a percibir las referidas subvenciones, sin que tal inejecución dé lugar a indemnización alguna.»

2. Con carácter previo a abordar el fondo de la presente cuestión se hace necesario resolver la objeción de inadmisibilidad planteada por el Fiscal General del Estado consistente en la carencia de relevancia de la norma cuestionada para la resolución del supuesto que da origen a la cuestión de inconstitucionalidad. En concreto aduce que el proceso electoral del que trae causa el reconocimiento de las subvenciones en cuestión se celebró en el año 1982, por lo que le fue de aplicación el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, cuyo art. 44.1 establecía el reconocimiento de la subvención. Sin embargo, el precepto legal cuestionado se refiere exclusivamente a las subvenciones concedidas conforme a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general y a la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, ninguna de las cuales resulta de aplicación al caso.

El llamado juicio de relevancia, estatuido por el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, constituye una de las más esenciales condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad en garantía de que su planteamiento no desborde la función de control concreto o incidental de la constitucionalidad de las leyes por no versar sobre la norma de cuya validez depende el fallo, único objeto posible de este tipo de procedimientos. A este respecto, venimos considerando que «es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes, en principio, corresponde comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a aquéllos, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos legales cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso *a quo*, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad y evitar que los órganos judiciales puedan transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades que este Tribunal tiene para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales» (por todas, SSTC 67/2002, de 21 de marzo, FJ 2; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 2; 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 2 y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 5).

En esta ocasión, de la lectura de la Sentencia de la Sección Octava de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha 23 de octubre de 1990, dictada en el procedimiento ordinario núm. 16.250-1985, se desprende sin lugar a dudas que la obligación del Estado de entregar al representante de la agrupación de electores la cantidad de 4.339.765 pesetas surge de lo dispuesto en el artículo 44 del Real Decreto-ley 20/1977. La lectura del precepto objeto de la cuestión de inconstitucionalidad evidencia, sin embargo, que sus previsiones no se refieren a cualesquiera subvenciones que reciban las entidades políticas sino a «las subvenciones devengadas o que se devenguen conforme a lo previsto en los artículos 127 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General y 3 de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos». Queda así notoriamente de manifiesto que tal precepto legal no es de aplicación en el supuesto que dio lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad ni, puede, por tanto, ser relevante para su fallo y procede, en consecuencia, la inadmisión de la presente cuestión por incumplimiento del requisito relativo al denominado juicio de relevancia.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1524-2002, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil once.–Pascual Sala Sánchez.–Eugeni Gay Montalvo.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Ramón Rodríguez Arribas.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Firmado y rubricado.