

¿PUEDE SER LIMITADA LA JUSTICIA UNIVERSAL?*

**Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Segunda),
núm. 10/2019 de 28 enero, JUR 2019\52524**

Lucía del Saz Domínguez

*Estudiante del Máster en Acceso a la Abogacía
Becaria de Colaboración Dpto. Derecho Civil
Universidad de Castilla-La Mancha*

Fecha de publicación: 20 de febrero de 2019

Resumen: El Tribunal Constitucional analiza en la presente resolución, con motivo de la interposición de un recurso de amparo, si la actual regulación del artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial implica una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de derecho de acceso al proceso.

Palabras clave: Tutela judicial efectiva; jurisdicción universal; genocidio; tortura; modificación; requisitos.

1. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional dictó la sentencia objeto de análisis resolviendo el recurso de amparo interpuesto contra la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo por los recurrentes al estimar vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su dimensión de derecho de acceso al proceso, por tres motivos distintos: por infringir lo previamente reconocido por una Sentencia del Tribunal Constitucional; porque la nueva redacción del artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aplicado por las resoluciones impugnadas, habría restringido ilegítimamente la operatividad de la jurisdicción universal; y por indebida aplicación retroactiva del artículo 23.4 LOPJ.

* Trabajo realizado bajo la tutela del Prof. D. Ángel Carrasco Perera en el marco del Proyecto concedido por Beca de colaboración en el Departamento de Derecho Civil e Internacional Privado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo (UCLM) por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Por consiguiente, el núcleo esencial del presente recurso de amparo viene constituido por la impugnación directa de los nuevos criterios de aplicación de la jurisdicción universal, establecidos por la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, entendiéndose que es a dicha reforma legal, aplicada por las resoluciones judiciales impugnadas, a la que realmente se atribuye el origen de las vulneraciones denunciadas.

2. BREVE EXPLICACIÓN DE LA NORMATIVA APLICABLE

Con la aprobación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal, se otorgó una nueva redacción al artículo 23.4 LOPJ que supuso un cambio en la regulación de la llamada “justicia universal”.

Por una parte, se amplió la lista de ilícitos penales que “cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional” son susceptibles de ser perseguidos por la jurisdicción española.

Por otra parte, sobre el extremo que nos interesa en el presente comentario, en el nuevo texto del precepto se introdujeron una serie de puntos de conexión que limitaron el alcance absoluto del principio de jurisdicción universal que tenía su anterior redacción.

Entre dichos requisitos de conexión con el hecho delictivo se encuentran, a título ilustrativo, “que el procedimiento se dirija contra un español o contra un ciudadano extranjero que resida habitualmente en España, o contra un extranjero que se encontrara en España y cuya extradición hubiera sido denegada por las autoridades españolas”.

La Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, contenía, asimismo, una disposición transitoria única que disponía lo siguiente: “Las causas que en el momento de entrada en vigor de esta Ley se encuentren en tramitación por los delitos a los que se hace referencia en la misma quedarán sobreseídas hasta que no se acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en ella”.

3. HECHOS

En fecha 15 de octubre de 2003 los ahora recurrentes presentaron ante la Audiencia Nacional una querrela dirigida contra el ex presidente de la República Popular China y contra el coordinador de la «oficina 6/10», atribuyéndoles la comisión de delitos de genocidio y torturas contra los miembros del movimiento espiritual Falun Gong, solicitando su investigación y enjuiciamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Sin embargo, se produjo la inadmisión de la querella con fundamento en la supuesta falta de jurisdicción de los tribunales españoles, confirmada en apelación por el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y en casación por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, impugnando los ahora demandantes tales resoluciones en amparo.

El Tribunal Constitucional, en STC 227/2007, de 22 de octubre, “estimó el recurso y declaró que había sido vulnerado el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su modalidad de derecho de acceso a la jurisdicción”, debido a una interpretación del artículo 23.4 LOPJ excesivamente formalista y rigurosa, al no resultar del tenor literal del precepto la falta de jurisdicción de los tribunales españoles ni poder inferirse tal interpretación de la finalidad que cabía atribuir a dicha norma, de acuerdo con los principios rectores de la «jurisdicción universal», de tal manera que la causa fue reabierta y la investigación siguió su curso.

Mas, ante la nueva regulación, el Juzgado Central de Instrucción núm. 2 dictó auto acordando la conclusión del sumario y la elevación de la causa a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, que avocó al pleno la decisión sobre la posible falta de jurisdicción de los tribunales españoles, determinando el sobreseimiento y archivo de las actuaciones pues no concurrían los requisitos exigidos por la nueva redacción del artículo 23.4 a) LOPJ, ya que “las personas contra las que inicialmente se dirige la querella [y] aquellos contra los que se ha ido añadiendo la imputación, residen todos ellos (...) en la República Popular China”, lo que impide considerar competente a la jurisdicción española para el enjuiciamiento de estos delitos.

En contraposición con lo expuesto anteriormente, la resolución de la Audiencia Nacional incluía un voto particular que sostenía la inconstitucionalidad tanto de la nueva regulación, al imponer requisitos contrarios a la esencia de la jurisdicción universal, como de la disposición transitoria única de la Ley Orgánica 1/2014, por desplegar indebidamente los efectos de la reforma sobre los procedimientos iniciados con anterioridad, considerando ilegítima la aplicación retroactiva de la nueva norma en un supuesto en que “ya habían obtenido un pronunciamiento del Tribunal Constitucional reconociéndoles su derecho a acceder a la jurisdicción de los tribunales españoles”.

Los demandantes de amparo interpusieron el correspondiente recurso de casación que el Tribunal Supremo desestimó íntegramente, confirmando la decisión de sobreseimiento adoptada por la Audiencia Nacional.

El Alto Tribunal realiza una remisión a su sentencia previa STS 296/2015, de 6 de mayo (caso Tíbet), afirmando lo siguiente:

- i. “Ni el Derecho convencional ni consuetudinario imponen un modelo de jurisdicción universal absoluto o *in absentia* como el acogido en la primera versión del artículo 23.4 LOPJ”.
- ii. “Cabe establecer criterios reguladores que vengan a restringir su ámbito de aplicación, siempre que se respete su contenido esencial como Jurisdicción extraterritorial fundada en la naturaleza y gravedad de determinados delitos que afectan a la comunidad internacional”.
- iii. “La ley Orgánica 1/2014, aun cuando ha acogido una modalidad muy restrictiva de jurisdicción universal que contrasta con la regulación anterior (...) no vulnera lo dispuesto en los tratados ni en la práctica judicial internacional”.

Para finalmente concluir que:

- i. El sobreseimiento no supone un apartamiento indebido de lo ya decidido para ese proceso, pues la esencia de la decisión entonces adoptada por el Tribunal Constitucional fue el concreto contenido que en ese momento tenía el artículo 23.4 LOPJ, advirtiendo que tal precepto ha sido modificado por el legislador.
- ii. No hay vulneración alguna de los convenios internacionales “ya que estos no imponen obligación alguna de investigación *in absentia* de los posibles responsables” sino que establecen una cláusula según la cual se admite la jurisdicción penal extraterritorial ejercida conforme a las legislaciones nacionales, previendo la impunidad, pero sin que se establezca expresamente que cada Estado deba imperativamente investigar y perseguir, sin limitación alguna, los hechos constitutivos de delitos internacionales cometidos en el territorio de otros Estados.
- iii. Respecto al delito de genocidio, el artículo VI de la Convención de 9 de diciembre de 1948 para la prevención y sanción de este delito no impone de modo expreso a los Estados firmantes que establezcan un modelo específico de jurisdicción universal.

- iv. La regulación adoptada por el legislador español no pone en cuestión la esencia de la jurisdicción universal pues del establecimiento de determinados vínculos de conexión adicionales a la mera comisión del delito no resulta que la persecución de la infracción quede supeditada a un puro interés nacional; sin que pueda resultar exigible “que todos los Estados persigan simultáneamente a supuestos responsables con los que no tengan relación alguna y que no se encuentren, ni siquiera transitoriamente, en el territorio de su jurisdicción”.
- v. En lo concerniente al delito de tortura, tampoco el artículo 5 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes permite sustentar la tesis de los recurrentes, pues no se impone un modelo absoluto o puro de jurisdicción universal, sino que sólo se establece con carácter general para los supuestos en que “el presunto delincuente se halle en cualquier territorio bajo su jurisdicción”.
- vi. A propósito de la supuesta aplicación retroactiva de la nueva regulación introducida por la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, su disposición transitoria única se ajusta a la norma general en materia de retroactividad de las leyes penales, que es el artículo 2.2 del Código Penal, según el cuál “tendrán efecto retroactivo aquellas leyes penales que favorezcan al reo”, por lo que, en consecuencia, debe producir efectos retroactivos.

Contra la citada resolución fue interpuesto recurso de amparo por los motivos expresados al inicio de este texto, que fue íntegramente desestimado.

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SENTENCIA

Sobre el alegado apartamiento de lo previamente resuelto en la STC 227/2007, de 22 de octubre, con una supuesta violación de la “cosa juzgada”, el Tribunal Constitucional pone de manifiesto que dicho motivo de amparo carece de todo fundamento, destacando que la estimación del recurso de amparo obedeció a que “el artículo 23.4 LOPJ, vigente en aquel momento, contemplaba un «principio de jurisdicción universal absoluto», que descansaba exclusivamente en la peculiar naturaleza de determinados delitos”, con una única limitación expresa (que el delincuente hubiera sido absuelto, indultado o penado en el extranjero).

Sin embargo, aprecia que la actual queja, a pesar de referirse al mismo proceso, es radicalmente distinta pues:

Por una parte, la norma aplicada para decretar el sobreseimiento del proceso en el caso de la STC 227/2007 no era la misma que ha servido para el archivo en esta ocasión. Mediante el cambio normativo advertido se ha situado a los órganos judiciales ante nuevos requisitos legales para el ejercicio de la jurisdicción universal. Así, en palabras del Tribunal, “no existe (...) un mero apartamiento de lo ya decidido en la STC 227/2007, sino una situación sobrevenida de cambio legislativo, que ha sido afrontada por los órganos judiciales con una interpretación distinta, que se apoya en la nueva normativa”.

Por otra parte, también son diferentes las quejas aducidas por los recurrentes. En el recurso de amparo ahora planteado los demandantes no discuten que los órganos judiciales hayan aplicado correctamente los términos del vigente artículo 23.4 LOPJ sino que consideran que esa norma, al exigir vínculos de conexión que se apartan de la concepción «absoluta» de la jurisdicción universal, es la que determina la violación de su derecho fundamental de acceso a la jurisdicción establecido en el artículo 24.1 CE.

En suma, a juicio del Tribunal Constitucional, no cabe apreciar vulneración alguna del artículo 24.1 CE por un pretendido desconocimiento de los efectos de «cosa juzgada» ya que estamos ante un supuesto de hecho diverso, que requiere una respuesta propia, interesando reparar en la configuración del derecho de acceso al proceso de las acusaciones como un *ius ut procedatur*, que es respetado si se acuerda el archivo del proceso por falta de algún presupuesto procesal que impida su continuación, entre ellos la jurisdicción de los tribunales españoles.

Sobre la aplicación retroactiva de los nuevos criterios de aplicación de la jurisdicción universal, el Tribunal trae a colación la STC 140/2018, de 20 de diciembre, en la que ya descartó que la citada norma resultase contraria a nuestro ordenamiento constitucional, sin que pueda aplicarse el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, al considerar que “la Ley Orgánica 1/2014 no establece disposiciones sancionadoras desfavorables, ni restrictivas de derechos individuales en el sentido alegado por los recurrentes”.

De igual forma, en el supuesto objeto de autos, señala que el proceder de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, al aplicar con posterioridad el nuevo artículo 23.4 LOPJ al proceso iniciado, fue respetuoso con el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva porque estos órganos judiciales dieron aplicación al mandato de la disposición transitoria única de la Ley Orgánica 1/2014 y porque no puede hablarse de retroactividad, ya que la existencia de jurisdicción es presupuesto de todo acto procesal.



Sobre la alegada vulneración del principio de jurisdicción universal que resulta del Derecho Internacional Público, parte de lo resuelto en STC 140/2018, de 20 de diciembre, en relación con la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, sosteniendo lo siguiente:

“No puede existir (...) una vulneración del artículo 24.1 CE, en la medida en que este precepto pueda albergar, dentro de sí y por efecto indirecto del artículo 10.2 CE, un principio de jurisdicción universal absoluta o una prohibición de restricción del ámbito legislativo de la misma”, habiendo declarado que “[p]or lo que hace a los tratados del sistema universal previamente citados, la lectura de los mismos permite concluir que no establecen un modelo único y universalmente válido de aplicación del principio de universalidad de la jurisdicción”, aportando como prueba adicional el contenido de las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, las cuales vienen a reconocer que no existe dicho modelo, lo que tampoco es posible deducir del examen de los pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia, ni del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

5. CONCLUSIONES

- I. No es posible apreciar el efecto excluyente de la cosa juzgada, debido al cambio normativo, así como no existir identidad objetiva o de pretensiones.
- II. No podemos afirmar que el artículo 24.1 CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, enuncie un principio de jurisdicción universal absoluto como el que establecía el artículo 23.4 LOPJ en su versión originaria que no pueda ser alterado por el legislador.
- III. El derecho de acceso a la jurisdicción, al no tener un carácter absoluto, puede quedar sujeto a unas limitaciones, entre las que encontramos la introducción de requisitos de procedibilidad en los supuestos de extensión de jurisdicción.
- IV. La Ley Orgánica 1/2014 no es contraria al artículo 10.2 CE en relación con el artículo 24.1 CE por definir el principio de jurisdicción universal de forma restrictiva, siendo plenamente compatible con dicho precepto.
- V. La posible violación del artículo 24.1 CE en este supuesto sólo podría venir determinada por el acogimiento de una interpretación rigorista o excesivamente formalista, cuestión que no ha sucedido en el caso que nos ocupa, por lo que el Tribunal Constitucional desestimó pertinentemente el recurso de amparo.