2. FISCALÍA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1 **Introducción**

Las funciones específicas de esta Fiscalía hacen aconsejable que la Memoria mantenga las líneas básicas que han servido para elaborarla desde sus orígenes, aunque se vayan introduciendo nuevos campos de análisis de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, dada la profunda modificación que han sufrido los procesos constitucionales, ampliándose al estudio de las resoluciones dictadas en los procesos constitucionales de constitucionalidad de las normas, tanto en su aspecto procesal como material, como a otro tipo de procesos.

Como ya sucediera en años precedentes, en la parte dedicada al Derecho procesal constitucional en recursos de amparo no se hace referencia específica a la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, aunque se sigue insistiendo en el examen de las resoluciones dictadas por el Tribunal sobre novedades introducidas por dicha reforma, en especial, sobre el nuevo requisito de admisibilidad de las demandas de amparo, la especial trascendencia constitucional, su justificación y supuestos de apreciación por parte del Tribunal Constitucional, que ha adquirido un mayor protagonismo tras el dictado de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 20 de enero de 2015 en el asunto Arribas Antón c. España (§46) que exige hacer explícitos no sólo los criterios de definición del requisito de la especial trascendencia constitucional, sino también su aplicación en los asuntos que se admitan a trámite, con el fin de asegurar una buena administración de la Justicia. También se incide en la nueva configuración del incidente de nulidad de actuaciones, que no acaba de ser comprendida ni asumida por los órganos jurisdiccionales, a lo que contribuye su aún no nítida formulación por el Tribunal. Del mismo modo se siguen estudiando las resoluciones dictadas por el Tribunal en los distintos trámites procesales, y, por supuesto, las resoluciones dictadas en procesos que han alcanzado repercusión. Asimismo, se realiza un análisis de las resoluciones de inadmisión de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Como en años precedentes, en la parte primera se estudia la organización y funcionamiento de la Fiscalía, con referencia específica a los movimientos de personal, y a los datos estadísticos que concretan la actividad de la Fiscalía y la actividad del Tribunal Constitucional en el período anual a que se contrae la Memoria, incluyendo su valoración y el examen de las variaciones que presentan respecto de años

precedentes, al objeto de que puedan ser tenidas en cuenta para adecuar, en el futuro, los medios personales y materiales al volumen previsible de asuntos.

Aunque este tipo de valoraciones siempre deben hacerse con cautela, no obstante, dada la profunda reforma que de los procesos constitucionales ha realizado la Ley Orgánica 6/2007, y que ha supuesto una pérdida evidente de protagonismo del amparo subjetivo frente a los procesos de control sobre la ley, cabe concluir que el número de recursos de amparo examinados por el Tribunal Constitucional no va a ser elevado, pues la apreciación de la concurrencia del requisito de la especial trascendencia constitucional sigue siendo muy restrictiva por parte del Tribunal Constitucional. No obstante, la abundancia de cambios legislativos, la defectuosa comprensión de la doctrina del Tribunal y la incidencia de la jurisprudencia tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pueden conllevar un aumento de los procesos de amparo.

Por ello, los contornos que actualmente presenta la jurisdicción constitucional pueden variar, tanto porque la función subjetiva del recurso de amparo pueda ser potenciada por el Tribunal Constitucional, cuanto porque no pueda descartarse el aumento de los asuntos que presenten especial trascendencia constitucional.

La informatización de los procesos constitucionales y los cambios que está conllevando, no afectan al funcionamiento de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional al haberse pospuesto su implantación.

Este año 2018, el Tribunal Constitucional, al igual que en el año 2017, y a diferencia de lo acaecido en los años precedentes, ha disminuido su esfuerzo de actualización, aunque no de forma notable, por lo que se va frenando la celeridad del Tribunal en las resoluciones de los asuntos.

De momento, no cabe apreciar una mayor tendencia a la admisión de los recursos de amparo. Y ello se hace evidente tanto por el número de providencias de admisión, que aumenta ligerísimamente –al igual que en el año 2017–, como por el examen de las sentencias dictadas en recursos de amparo, como más adelante se detalla, al indicarse el número de las sentencias sobre asuntos similares o idénticos resueltos, lo que pone de manifiesto que muchas de ellas se refieren a un mismo problema constitucional alegado por una pluralidad de recurrentes hasta que el Tribunal establece la doctrina o, en otros casos, reiterando la misma que no encuentra debido acatamiento, sin que por ello, se insiste, quepa deducir un cambio en la apreciación de los requisitos de admisión de las demandas de amparo, que, de momento, sigue sin constatarse.

Estos extremos no pueden ser discutidos y se corroboran por los propios datos estadísticos proporcionados por el Tribunal, que evidencian un estancamiento en las admisiones de amparo, que este año han sido ochenta y una, cifra no obstante superior a la del año 2017 que fueron setenta y a la del 2016 en que fueron sesenta y siete los amparos admitidos y setenta y tres en el año 2014.

Las providencias de admisión del Pleno han sido 71, las mismas que en 2017, y más que en 2016 que fueron 60, muy lejos de las 112 de 2015 y ciento treinta y cinco de 2014.

La segunda parte se detiene en el análisis de numerosas resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en materia procesal, incluyendo sentencias y autos que sirven para constatar cómo se ha incorporado a la práctica la reforma de su Ley Orgánica aprobada en 2007, y también examina otro tipo de resoluciones para comprender y concretar el régimen del recurso de amparo. Se analizan también las resoluciones dictadas en las cuestiones inconstitucionalidad para conocer y profundizar en el estudio de su régimen procesal.

Los trámites procesales analizados presentan alguna variación respecto a la Memoria precedente, lo que trae causa de la diversidad de las cuestiones analizadas en cada ejercicio.

Este año se añade un nuevo epígrafe referido a cuestiones procesales en otros procedimientos constitucionales, pues, aunque en los mismos no se intervenga, las soluciones que en ellos se alcanzan pueden ser extrapolables a otros procesos constitucionales en los que sí interviene el Ministerio Fiscal.

Por último, la tercera parte conserva la configuración que tenía en las memorias precedentes, pues mantiene la relación de preceptos legales que en el año 2018 se han estimado inconstitucionales o precisados de alguna interpretación, con cita de las sentencias en que así se ha declarado, e incorpora una extensa referencia a sentencias dictadas por el Tribunal en recursos de amparo y en cuestiones de inconstitucionalidad y en otros procesos constitucionales, manteniéndose la sistematización contenida en las memorias del año 2016 y 2017, al dedicarse un apartado específico al amparo parlamentario, que tiene entidad propia y antes se estudiaba en el epígrafe dedicado a la jurisdicción contenciosa-administrativa, a la que es obvio no pertenece, al no existir control jurisdiccional en esta materia.

Del estudio de la jurisprudencia dictada en recursos de amparo se desprende el elevado número de asuntos en los que, en la jurisdicción ordinaria, no se constata el obligado acatamiento de la doctrina del Tribunal, supuesto que dota, *per se* a los recursos de trascendencia constitucional; aquellos en que hay un cambio o modulación de la

doctrina del Tribunal o se examinan supuestos carentes de previos pronunciamientos por parte del Tribunal, o se refieren a cambios legislativos que han ocasionado una gran litigiosidad, o a asuntos en que la vulneración puede provenir de las normas legales, en los que se acaban dictando autos de auto-planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad antes de su resolución, todo ello en consonancia con la concurrencia ineludible de la especial trascendencia constitucional.

También se estudian sentencias y autos dictados en cuestiones de inconstitucionalidad y se incorpora el estudio de resoluciones dictadas en otros procesos constitucionales y que, al igual que en las sentencias dictadas en las cuestiones de inconstitucionalidad, pueden referirse a materias ajenas a los derechos fundamentales y libertades públicas objeto de los recursos de amparo, dada la transformación de la justicia constitucional y la relevancia de otros procesos constitucionales en cuyas incidencias interviene esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

Además, preceptos que son objeto de recursos de inconstitucionalidad, también lo son de cuestiones de inconstitucionalidad, y materias que se pueden plantear en conflictos entre órganos constitucionales pueden plantearse también en amparos parlamentarios, sin olvidar que las peculiaridades de los momentos históricos que en cada periodo anual pueden producirse, pueden dar lugar a novedosísimos proble-mas constitucionales; por ejemplo en este ejercicio, el extenso periodo de tiempo de un gobierno en funciones.

2.2 **Organización de la Fiscalía**

2.2.1 Plantilla de Fiscales y distribución del trabajo

En el año 2018 se ha producido, concretamente el día 29 de agosto, el fallecimiento del Ilustrísimo Sr. don Manuel Miranda Estrampes, Fiscal de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, dotado de una excepcional valía profesional y muy querido por todos sus compañeros y por los funcionarios de la Fiscalía. Su muerte ha causado una gran conmoción y tristeza en toda la Institución del Ministerio Fiscal.

En fecha 25 de octubre de 2018 tomó posesión como Fiscal de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, la Ilma. Sra. doña Teresa Peramato Martín.

La plantilla actual resulta suficiente para cubrir las necesidades de trabajo de esta Fiscalía. La razón de ello estriba en que el volumen de trabajo de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional no ha experimentado grandes cambios, aunque haya aumentado el número de asuntos ingresados respecto del año precedente, y no se puede negar su incidencia en cuanto al número de asuntos que despachan los Fiscales ante el Tribunal Constitucional, que, según es de ver en la estadística, con carácter general se situó en torno a los setecientos quince asuntos por Fiscal, superior a la del año 2017, en que se situó en torno a los seiscientos cincuenta asuntos.

Esta mera constatación cuantitativa, que resulta innegable, no es sin embargo decisiva y está más relacionada con la actividad del Tribunal, aunque la complejidad de los asuntos objeto de despacho va en aumento, pero de todos modos se inscribe en la tendencia de un ingreso de asuntos en el Tribunal Constitucional no muy elevado.

Estas variaciones con respecto al año precedente quedan reflejadas en el número total de asuntos despachados durante el año 2018: 5.973, muy similar al del año precedente: 5.927, frente a los 7.269 del año 2016 y 7.499 de año 2015.

Este año hay, de nuevo, una importante cifra de providencias de inadmisión por unanimidad dictadas por el Tribunal, siendo su número superior respecto al año precedente, lo que, dada su escueta motivación –que se limita a especificar la causa o causas de inadmisión y el extremo de que sólo este Ministerio Fiscal pueda interponer recurso de súplica contra las mismas–, conlleva un indudable trabajo que se ve agravado por los requerimientos que los demandantes de amparo o su defensa técnica efectúan a esta Fiscalía a fin de solicitar de la misma la interposición del recurso de súplica contra las decisiones de inadmisión; requerimientos que son atendidos por los miembros de la plantilla, vía telefónica, de forma escrita o

recibiendo a los solicitantes a fin de explicar las razones por las que el Fiscal entiende que la providencia se ajusta a la legalidad procesal, siempre, claro está, que el Fiscal no hubiera decidido la interposición del recurso de súplica, en cuyo caso, el Tribunal les da traslado del mismo.

Tales requerimientos siguen siendo numerosos a pesar del tiempo que la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional lleva en vigor, y se explican por el criterio restrictivo en la admisión de las demandas de amparo y por la envergadura de los asuntos debatidos en los procesos subyacentes.

La comunicación con las diversas Fiscalías cuando se abre el trámite de audiencia previsto en el artículo 35.2 LOTC para el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad, sigue produciéndose generalmente a través de las Jefaturas, e incluso, como se ha reseñado en las memorias de años precedentes, se ha intensificado tras el recordatorio que supuso la Instrucción 2/2012.

Esta comunicación permite tanto evitar el incumplimiento de los requisitos procesales, cuanto la adopción de posiciones comunes, como el más temprano análisis por esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional; aunque todavía siga siendo muy llamativo el número de cuestiones de inconstitucionalidad que son inadmitidas a pesar de la sencillez de su tramitación, este año se han dictado veintisiete autos de inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad, reseñándose en la parte segunda los que lo han sido por su defectuosa tramitación.

Siguen manteniéndose los contactos con las diversas Fiscalías, en los supuestos en que el Ministerio Fiscal estima que alguna resolución judicial es vulneradora de algún derecho fundamental o libertad pública y, por ello, es susceptible de ser recurrida en amparo por esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, lo que permite el examen de la viabilidad de la interposición de la demanda de amparo e indicar, en su caso, los requisitos que han de cumplirse en el proceso subyacente para evitar la concurrencia de causas de inadmisión, en los últimos tiempos, de modo singular, la necesidad de interponer el incidente de nulidad de actuaciones, previsto en el art. 241.1 LOPJ. Aunque, como es sabido, la legitimación del Ministerio Fiscal para la interposición de demandas de amparo, sobre todo en el orden penal, es restringida, lo que determina que las interposiciones sean muy escasas. No obstante, a partir del año 2013, la Fiscalía vino interponiendo demandas en materia de «*Habeas Corpus*» y en defensa de discapacitados y en supuestos de internamientos urgentes no voluntarios.

Las sentencias del Tribunal Constitucional notificadas a esta Fiscalía y aún no publicadas que son trascendentes, ya por su novedad, ya por el cambio doctrinal que implican, ya por el asunto en que se han dic-

tado, ya por sus previsibles consecuencias prácticas, se siguen poniendo en inmediato conocimiento de los Fiscales de Sala del Tribunal Supremo y de los de las Fiscalías Especiales a quienes conciernen los asuntos. La misma práctica se sigue en los autos de inadmisión de las cuestiones de inconstitucionalidad, notoriamente infundadas, cuando se trata de normas que suscitan una evidente litigiosidad constitucional.

Durante el año 2018 se celebraron elecciones autonómicas en Andalucía, habiéndose puesto en funcionamiento los servicios de coordinación previstos para estos procesos.

La distribución de trabajo en la Fiscalía se sujeta a criterios igualitarios entre los Fiscales y es comunicada en las Juntas de Fiscalía que se celebran los miércoles, aunque la pluralidad de recursos o cuestiones de temática idéntica o similar distorsione dicho reparto, que, en todo caso, respeta la especialización, sin perjuicio de que se puedan hacer salvedades en las providencias de inadmisión, cuando el cúmulo de asuntos en algún orden jurisdiccional lo requiera, lo que durante el año 2018 se ha producido en el orden jurisdiccional civil por la enfermedad de alguno de sus miembros. Descontado el orden jurisdiccional penal –que se reparte entre todos los miembros de la plantilla–, el mayor número de asuntos sigue siendo el de la jurisdicción contenciosa-administrativa, que motivó en tiempos pasados su refuerzo, debiéndose tener en cuenta que a ese grupo de trabajo también se le asignan los amparos parlamentarios y los derivados de los procesos electorales. Cabe insistir en que a la jurisdicción penal se le atribuye la naturaleza de materia común.

Durante el año 2018 se han producido algunas alteraciones de escasa entidad en la distribución de los recursos de amparo, manteniéndose en cifras similares a los del precedente ejercicio; aunque civil y laboral han aumentado el número de asuntos han descendido en penal, contencioso, militar y parlamentario; el electoral permanece estable.

En cuestiones de inconstitucionalidad, ha habido aumento numérico en todos los órdenes jurisdiccionales excepto en el contencioso-administrativo.

Los cambios no son muy significativos, por lo que, de momento, se mantiene el reparto de asuntos entre los Fiscales, así pues, sin perjuicio de distribuir los asuntos penales entre todos, se han dedicado a asuntos contenciosos cinco Fiscales, a asuntos civiles dos y a asuntos laborales otros dos.

En el despacho de los asuntos se cumplen los plazos señalados por el Tribunal, de acuerdo con la Ley.

Las Juntas de Fiscalía se siguen celebrando los miércoles, documentándose en soporte informático, haciendo las funciones de Secre-

taria desde su incorporación la Ilma. Sra. doña Teresa Peramato Martín que sustituyó al Ilmo. Sr. don Fernando Cabedo Villamón.

Como en anteriores ocasiones, es satisfactorio subrayar la excelente valoración que todos los miembros de la plantilla merecen, por la calidad de su trabajo y el sentido de la responsabilidad que demuestran en el ejercicio de sus funciones. Sin su dedicación no hubiera sido posible mantener el excelente funcionamiento de la Fiscalía.

2.2.2 Actividad de la Fiscalía: estadística

2.2.2.1 *Evolución del número de asuntos registrados*

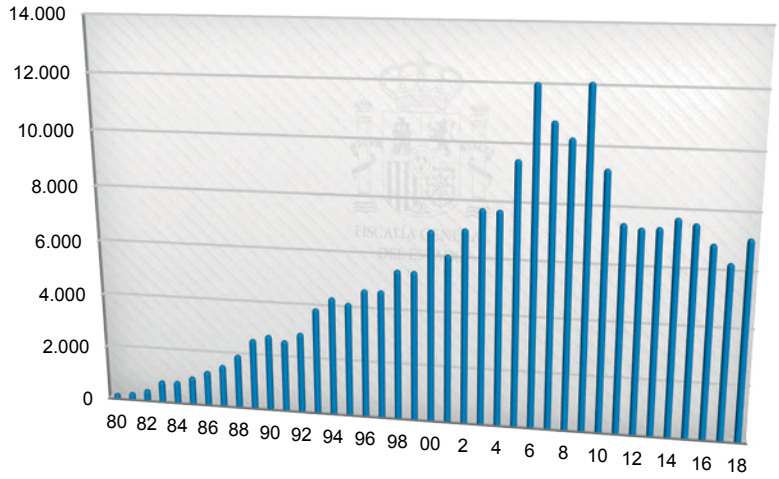
Se consignan los registros en Fiscalía desde 1980 a 2018, ambos inclusive

A) Datos estadísticos

1980	170
1981	257
1982	411
1983	793
1984	817
1985	1.030
1986	1.287
1987	1.548
1988	1.982
1989	2.616
1990	2.806
1991	2.645
1992	2.958
1993	3.902
1994	4.339
1995	4.169
1996	4.696
1997	4.694
1998	5.472

1999	5.453
2000	6.944
2001	6.106
2002	7.051
2003	7.777
2004	7.748
2005	9.492
2006	12.064
2007	10.818
2008	10.277
2009	12.114
2010	9.284
2011	7.475
2012	7.348
2013	7.393
2014	7.736
2015	7.573
2016	6.913
2017	6.284
2018	7.140
Total asuntos registrados	209.582

B) Gráfico



Años	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Asuntos	170	257	411	793	817	1.030	1.287	1.548	1.982
Años	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Asuntos	2.616	2.806	2.645	2.958	3.902	4.339	4.169	4.696	4.694
Años	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Asuntos	5.472	5.453	6.944	6.106	7.051	7.777	7.748	9.492	12.064
Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Asuntos	10.818	10.277	12.114	9.284	7.475	7.348	7.393	7.736	7.573

Años	2016	2017	2018
Asuntos	6.913	6.284	7.140

C) Comparación de 2017 con 2018

– Asuntos Registrados al 31-12-2017	6.284
– Asuntos Registrados al 31-12-2018	7.140
– Diferencia.	856
– Diferencia en tanto por ciento	13,62 %

2.2.2.2 *Detalle de los asuntos despachados según su naturaleza y trámite*

Cuestiones de Inconstitucionalidad	
Dictámenes en trámite de alegaciones	22
Dictámenes en trámite de admisión	29
Total Cuestiones de inconstitucionalidad	51
Recursos de Inconstitucionalidad	
Dictámenes	1
Total Recursos de Inconstitucionalidad	1
Conflictos de Competencia. Ejecución	
Dictámenes	
Total Conflictos de Competencia. Ejecución	
Recursos de Amparo Constitucional	
Dictámenes en trámite de alegaciones (art. 52 LOTC)	119
Dictámenes en trámite de alegaciones por dilaciones indebidas	1
Dictámenes sobre sostenibilidad	125
Dictámenes en pieza de suspensión (art. 56 LOTC)	27
Dictámenes sobre desistimiento	35
Vista Oral	
Acumulados y otros trámites e incidencias	12
Inadmisión	5.590
Recursos de súplica interpuestos	12
Total Recursos de Amparo	5.921
Total asuntos despachados	5.973

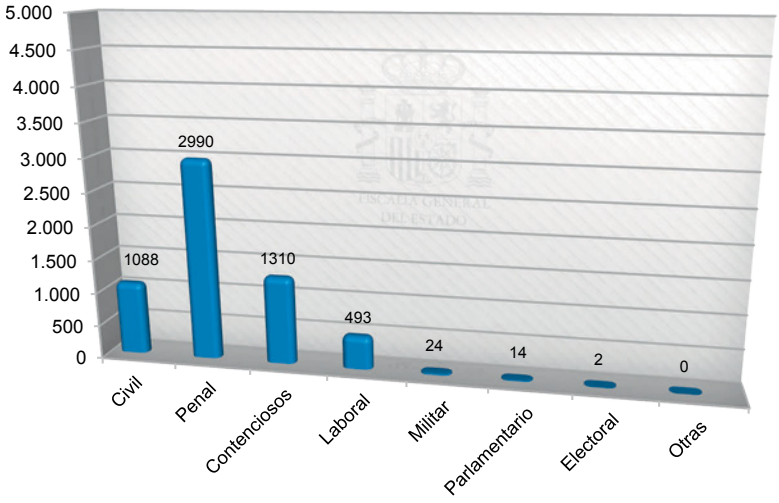
2.2.2.3 *Detalle de los asuntos despachados, por órdenes jurisdiccionales*

Datos estadísticos:

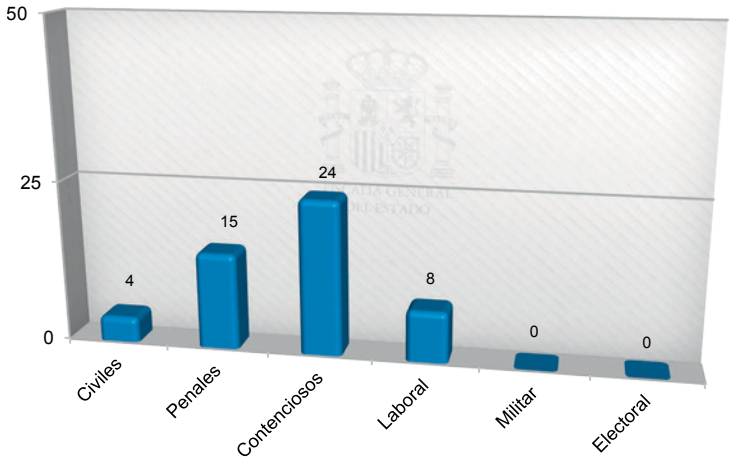
Recursos de amparo	Total	Tanto por cien
Civil	1.088	18,38
Penal	2.990	50,51
Contencioso	1.310	22,12
Laboral	493	8,32
Militar	24	0,40
Parlamentario	14	0,23
Electoral	2	0,03
Otras	–	–
Total	5.921	

Cuestiones de inconstitucionalidad	Total	Tanto por cien
Civiles	4	7,85
Penales	15	29,41
Contencioso	24	47,05
Laboral	8	15,69
Militar	–	–
Electoral	–	–
Total	51	

RECURSOS DE AMPARO



CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD



2.2.3 Referencia a la actividad del Tribunal Constitucional

2.2.3.1 *Datos de actividad facilitados por el Tribunal Constitucional*

CUADRO N.º 1

Asuntos ingresados durante el año y su distribución inicial entre el Pleno y las Salas[1]

Meses	Pleno	Salas	Totales
Enero	5	592	597
Febrero	3	515	518
Marzo	9	599	608
Abril	4	625	629
Mayo	12	731	743
Junio	6	635	641
Julio	9	684	693
Agosto	1	78	79
Septiembre	2	530	532
Octubre	4	624	628
Noviembre	3	712	715
Diciembre	1	593	594
Totales	59	6.918	6.977[1]

[1] El pleno recibió 32 avocaciones de recursos de amparo interpuestos en 2018 y otras 12 de años anteriores, que se anotan en el cuadro 5. En total 103 asuntos, 44 recursos de amparo y 59 asuntos de otro tipo de procesos.

CUADRO N.º 2

Asuntos ingresados durante el año, clasificados según el tipo de proceso

Recursos de inconstitucionalidad	12
Cuestiones de inconstitucionalidad	42[2]
Recursos de amparo	6.918[3]
Conflictos positivos de competencia	–
Conflictos negativos de competencia	–
Conflictos entre órganos constitucionales	–
Conflictos en defensa de la autonomía local	–
Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas	3
Requerimiento sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales	–
Cuestiones prejudiciales sobre normas forales fiscales	2
Total	6.977

[2] De las cuales 3 fueron cuestiones internas de inconstitucionalidad.
[3] De los cuales 32 fueron avocados al Pleno, quedando 6.886 distribuidos entre las salas.

CUADRO N.º 3

RESOLUCIONES DICTADAS DURANTE EL AÑO

	Pleno	Sala Primera y sus Secciones	Sala Segunda y sus Secciones	Total
Sentencias				
– estimación (total o parcial).	60	17 (+5)	20	97
– desestimación	24(+1)	4	2	30
– inadmisión	12-	2-	1-	15
Total Sentencias (+ asuntos acumulados)	96 (+1)	23(+5)	23	142(+6)
Dictadas por la Sala	-	23	23	–
Por la Sección 1.ª	-	-	-	–
Por la Sección 2.ª	-	-	-	–
Por la Sección 3.ª	-	-	-	-
Por la Sección 4.ª	-	-	-	-

[4] Se indican las resoluciones dictadas y en su caso, entre paréntesis, los asuntos acumulados resueltos.

	Pleno	Sala Primera y sus Secciones	Sala Segunda y sus Secciones	Total
Autos	69	31	32	132
– Inadmisión	31	3	-	34
– Terminación[5]	3	2	3	8
– Suspensión de leyes	16	-	-	16
– Suspensión de otras disposiciones	8	2	10	20
– Aclaración o rectificación.			1-	1
– Acumulación	-	-	1	1
– Recusación y abstención	2	18	1	21
– Ejecución	1	2	1	4
– Súplica	3	4(-1)	10(-2)	17(-3)
– Varios	5[6]		5	10
Providencias[7]	70	3.178 (-1)	3.559 (-2)	6.807 (-3)
– Admisión	70	35	46	151
– Inadmision[8]	-	3.096 (-1)	3.075 (-2)	6.171 (-3)
– Terminación	-	46	438	484
Total de resoluciones dictadas	235	3.231	3.614	7.080
Total de resoluciones interlocutorias	105	61	75	241
Total de resoluciones definitivas[9]	130	3.170	3.539	6.839
Total de asuntos resueltos	131	3.174	3.537	6.842

[5] Terminación del asunto por desistimiento, caducidad, extinción del objeto, etc.

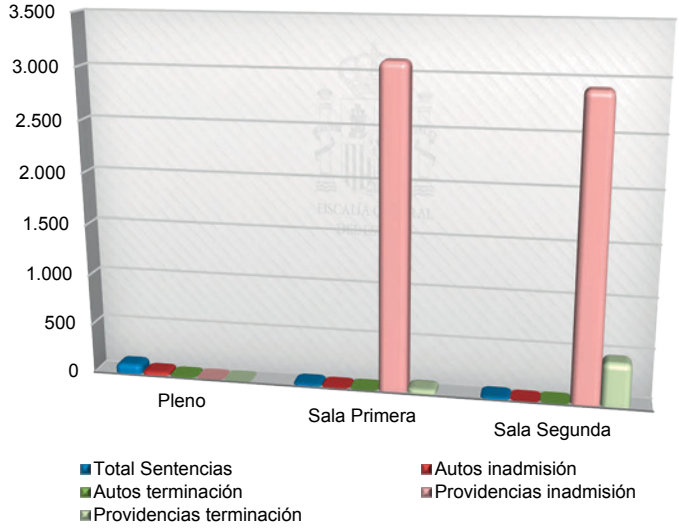
[6] Uno de los autos admitió a trámite una impugnación de disposiciones autonómicas.

[7] Providencias que no son de mero trámite.

[8] Fueron revocadas en súplica 3 providencias de inadmisión, 1 de la Sala Primera y 2 de la Sala Segunda. Se indican entre paréntesis.

[9] Sentencias, autos de inadmisión y de terminación, providencias de inadmisión y de terminación.

RESOLUCIONES DEFINITIVAS



CUADRO N.º 4

SENTENCIAS DICTADAS EN LOS DISTINTOS PROCESOS (Y ASUNTOS RESUELTOS[10])

Tipo de proceso	Sentencias dictadas (asuntos acumulados)	Sentencias con votos particulares
Recurso de inconstitucionalidad	52 (+1)	23
Cuestión de inconstitucionalidad[11]	19	5
Recurso de amparo	55(+5)	10
Conflicto positivo de competencias	11	1
Conflicto negativo de competencia	-	-
Conflicto entre órganos constitucionales	3	-
Conflicto en defensa de la autonomía local	-	-
Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas	1	-

[10] Algunas sentencias resolvieron varios asuntos acumulados. Se expresan entre paréntesis. Se resolvieron 148 asuntos.

[11] De ellas, una fue cuestión interna de inconstitucionalidad.

Tipo de proceso	Sentencias dictadas (asuntos acumulados)	Sentencias con votos particulares
Requerimiento sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales	-	-
Cuestión prejudicial sobre normas forales fiscales	1	-
Total de sentencias dictadas (y asuntos resueltos) . . .	142 (+6)	39

CUADRO N.º 5

Relación entre asuntos ingresados, admitidos y resueltos

Fase de admisión	Pleno	Sala Primera	Sala Segunda	Salas	Total
Asuntos recibidos.	91	3.444	3.442	6.886	6.977
De nuevo ingreso	59	3.459	3.459	6.918	6.977
Avocados (no admitidos). .	+32	-19	-13	-32	-
Traslados entre Salas		+4 (+60/-56)	-4 (-60+56)	-	-
Asuntos admitidos	71[12]	35	46	81	152
Asuntos inadmitidos	32	3.098	3.073	6.171	6.203
Por providencia	-	3.096	3.075	6.171	6.171
Por Auto	31	3	-	3	34
Revocaciones en súplica .	-	1	2	3	3
Asuntos terminados (antes de decidir sobre su admisión)	1-	48	441	489	490
Por providencia	-	46	438	484	484
Por Auto	1-	2	3	5	6
Diferencia entre los asuntos recibidos y los resueltos en trámite de admisión.	*-13*	*+263*	*-118*	*+ 145*	*+ 132*

Fase de Sentencia	Pleno	Sala Primera	Sala Segunda	Secciones	Salas y Secciones	Total
Asuntos sentenciar. . .	79	29	44	–	73	152
Asuntos admitidos . .	71	35	46	–	81	152

[12] El Pleno admitió a trámite un asunto por auto y 70 por providencia.

Fase de Sentencia	Pleno	Sala Primera	Sala Segunda	Secciones	Salas y Secciones	Total
Traslados entre Salas . .	–	–	–		–	–
Avocados (admitidos). .	12	-8	-4		-12	–
Deferidos a las Salas. .	-4	2	2		4	–
Deferidos a las Secciones.	–	–	–		–	–
Acumulaciones	–	–	1(5)	–	1(5)	5
Procesos a sentenciar . .	79	29	39	–	68	147
Asuntos resueltos . . .	100	28	23	–	51	151
Por Sentencia.	96	23	23	–	46	142
De los cuales, por la Sala	96	23	23	–	46	142
Sección 1.ª.	–	–	–		–	–
Sección 2.ª.	–	–	–		–	–
Sección 3.ª.	–	–	–		–	–
Sección 4.ª.	–	–	–		–	–
Asuntos terminados (después de su admisión).	3	-	-		-	3
Acumulados	1	5	-	–	5	6
Procesos resueltos. . .	99	23	23	–	46	145
Diferencia entre los asuntos a sentenciar y los resueltos.	*-21*	*+1*	*+ 38*	–	*+ 39*	*+18*
Diferencia entre los procesos a sentenciar y los resueltos	*-20*	*+6*	*+16*	–	*+ 22*	*+2*

CUADRO N.º 6

A) Procesos y asuntos admitidos pendientes de sentencia a 31 de diciembre

		Procesos	Asuntos
Pleno		93	93
	Recursos de inconstitucionalidad.	36	36
	Cuestiones de inconstitucionalidad	11	11
	Recursos de amparo avocados	41	41
	Conflictos positivos de competencia	2	2

	Conflictos negativos de competencia	–	–
	Conflictos entre órganos constitucionales . .	–	–
	Conflictos en defensa de la autonomía local .	–	–
	Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas	2	2
	Requerimiento sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales	–	–
	Cuestiones prejudiciales sobre normas forales fiscales	1	1
Sala Primera	Recursos de amparo	33	35
	Recursos de inconstitucionalidad.	–	–
	Cuestiones de inconstitucionalidad	2	2
	Conflictos positivos de competencia	–	–
	Conflictos en defensa de la autonomía local	–	–
Sala Segunda	Recursos de amparo	65	65
	Recursos de inconstitucionalidad.	–	–
	Cuestiones de inconstitucionalidad	2	2
	Conflictos positivos de competencia	–	–
	Conflictos en defensa de la autonomía local	–	–
Suma de las cuestiones de inconstitucionalidad		15	15
Suma de los recursos de amparo		139	141
Suma de los conflictos positivos de competencia		2	2

B) Asuntos pendientes de decidir sobre admisión a 31 de diciembre

Pleno		5
	Recursos de inconstitucionalidad.	1
	Cuestiones de inconstitucionalidad	4
	Conflictos positivos de competencia	–
	Conflictos negativos de competencia	–
	Conflictos entre órganos constitucionales	–
	Conflictos en defensa de la autonomía local	–
	Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas	–
	Requerimientos sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales	–

	Cuestiones prejudiciales sobre normas forales fiscales	–
Sala Primera	Recurso de amparo.	1.755
Sala Segunda	Recurso de amparo.	1.425
Ambas Salas	Recurso de amparo.	3.180

– Resoluciones notificadas a la Fiscalía.

– Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional.

Años	N.º Sentencias
1981	42
1982	86
1983	125
1984	127
1985	183
1986	169
1987	209
1988	265
1989	219
1990	214
1991	248
1992	242
1993	388
1994	337
1995	198
1996	213
1997	237
1998	240
1999	242
2000	312
2001	240
2002	239
2003	230
2004	255
2005	332

Años	N.º Sentencias
2006	365
2007	265
2008	187
2009	220
2010	143
2011	207
2012	246
2013	219
2014	215
2015	272
2016	228
2017	156
2018	172
Total	8.331

Se incluyen en estas cifras solamente las sentencias dictadas, no los autos ni las providencias, mucho más numerosas como es sabido, y que más adelante se analizarán. Por otra parte, se comprenden todas las sentencias ya estén dictadas en Recursos de amparo, Cuestiones de inconstitucionalidad, Recursos de inconstitucionalidad, Conflictos de competencia o Conflictos en defensa de la autonomía local.

2.2.3.2 *Sentencias notificadas en Recursos de Amparo y Cuestiones de Inconstitucionalidad*

Meses	CI	RA	Total general
Enero	1	1	2
Febrero	1	3	4
Marzo	–	7	7
Abril	1	4	5
Mayo	4	3	7
Junio	3	2	5
Julio	2	4	6
Agosto	–	–	–
Septiembre	1	6	7

Octubre	3	6	9
Noviembre	2	8	10
Diciembre	1	6	7
Totales	19	50	69

2.2.3.3 *Autos del Tribunal dictados en Recursos de Amparo y Cuestiones de Inconstitucionalidad notificados en Fiscalía*

a) Por meses:

Meses	Totales
Enero	4
Febrero	6
Marzo	8
Abril	13
Mayo	9
Junio	12
Julio	10
Agosto	–
Septiembre	13
Octubre	16
Noviembre	6
Diciembre	6
Total	103

b) Por clase de procedimientos:

En Cuestiones de Inconstitucionalidad	27
En Recursos de Inconstitucionalidad	–
En Recursos de Amparo	76
Total	103

2.2.3.4 *Providencias de Inadmisión*

Meses	Total
Enero	350
Febrero	658
Marzo	476
Abril	574
Mayo	549
Junio	533
Julio	711
Agosto	–
Septiembre	298
Octubre	560
Noviembre	507
Diciembre	374
Total	5.590

Nota: de las 5.590 Providencias, 12 han sido recurridas en súplica por el Ministerio Fiscal.

2.2.3.5 *Causas de inadmisión*

Causas	Providencias
Art. 49. No justificar o insuficiencia de la justificación de la trascendencia constitucional	3.060
Art. 50. Extemporaneidad	289
Art. 50.1 a) Falta de invocación	37
Art. 50.1 a) Falta de agotamiento	610
Art. 50 b) No apreciar trascendencia	1.436
Art. 50.1 Manifiesta inexistencia de vulneración	158

2.2.4 Valoración de los datos estadísticos

2.2.4.1 *Actividad de la Fiscalía*

Como en Memorias de años precedentes, se analizan los datos estadísticos para determinar la evolución de la actividad de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

La Fiscalía ha registrado de entrada 7.140 asuntos, frente a los 6.284 registrados el año 2017, lo que supone un sensible aumento respecto del año anterior y también un aumento respecto de 2016, pero no respecto de los años precedentes, situándose a niveles próximos a los del año 2002. Aun no es posible señalar una estabilización de los ingresos en torno a los siete mil asuntos dadas las oscilaciones, aunque los descensos experimentados se alejen de los registrados en los años 2011 y 2010 en que los asuntos descendieron el 19,49% y el 23,3 %. No obstante, respecto del año 2017 se debe dejar constancia de un aumento del 13,62%.

Aunque las cifras oscilen, y no sea fácil precisar su evolución en años futuros, dadas sus variaciones de aumento y descenso, lo único que cabe constatar es que, a partir del año 2011, nunca se han superado los ocho mil asuntos, al igual que sucedió en los primeros años del presente siglo, hasta el año 2005, debiendo destacarse que en el siglo xx nunca se superó la cifra de seis mil asuntos.

El número de recursos de amparo sigue siendo muy elevado y, según las cifras del Tribunal, salvo error, supone un 99,15% de la totalidad de la entrada, esto es, de los 6.977 asuntos ingresados, sólo 59 eran procesos constitucionales distintos del amparo. Tal proporción vuelve a servir para hacer notar que no se va produciendo un descenso en los porcentajes de las demandas de amparo respecto a la totalidad de los asuntos, lo que ya viene observándose casi desde el inicio de la actividad del Tribunal y se constata del mismo modo que en el año 2017, en que los recursos de amparo supusieron el 98,52% de la totalidad de la entrada y en los años 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011 y 2010 supusieron un 98,68%, 97,74%, 97,27%, 97,04%, 98,08% y el 98,96%.

Este año es posible que la parálisis legislativa pueda explicar el descenso de otros procesos constitucionales.

De todos modos, ello permite seguir afirmando que la eficacia de la reforma establecida por la Ley Orgánica 6/2007 continúa sin ser elevada, aunque algo se va haciendo notar en la cifra total de recursos que se presentan ante el Tribunal, no así en la proporción en relación con los asuntos ingresados, por lo que los enormes esfuerzos realiza-

dos por el Tribunal en los años anteriores y la notable reducción de los plazos en la resolución de los asuntos surten escasos efectos y sigue siendo muy elevado el número de recursos de amparo, a pesar de que en el año 2018 el Tribunal dictó 6.171 providencias de inadmisión y sólo se admitieron por las salas 81 recursos de amparo, según las estadísticas remitidas a esta Fiscalía. Debe reseñarse que el Pleno recibió 32 avocaciones de recursos de amparo interpuestos en 2018 y otras 12 de años anteriores.

Como en años anteriores, hay que seguir insistiendo en que la LO 6/2007 no alcanza el suficiente conocimiento entre los profesionales del derecho, debiendo destacarse que, también a lo largo de año 2018, un elevado número de demandas de amparo se siguen inadmitiendo por desconocimiento de la nueva regulación procesal. Cabe reiterar que en el año 2009 el Pleno del Tribunal Constitucional dictó en fecha 25 de junio, la STC 155/2009, en la que el Tribunal avanzó la interpretación del nuevo requisito de la especial trascendencia constitucional, enumerando los casos en que cabía apreciarla, y precisando, además, que ello no podía considerarse un elenco definitivamente cerrado, doctrina que cabe entender consolidada, dado que el Tribunal se atiene a la misma para apreciar la concurrencia de dicho requisito, y así suele hacerlo constar en sus sentencias. No obstante ello, el número de demandas de amparo que se siguen inadmitiendo, bien por incumplir totalmente dicha justificación o por hacerlo de modo inadecuado es muy significativo, pues, ateniéndonos a las providencias notificadas a esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional es un 54,74%, cifra muy relevante, algo inferior al 55,72% del año 2017 y superior a la de los años 2016, 2015, 2014, 2013 y 2012 en que los porcentajes fueron el 50,69%, 39,36%, 41,12%, 49,66% y 51,5% de las inadmisiones.

Tampoco parece ser suficientemente conocida la nueva regulación del incidente de nulidad de actuaciones (art. 241.1 LOPJ), contemplada en la disposición final primera de la LO 6/2007, que sigue determinando la inadmisión de un importante número de demandas de amparo por no haber agotado la vía judicial previa. Así, si nos atenemos a las providencias notificadas a la Fiscalía un 10,91% de las demandas de amparo se inadmitieron por falta de agotamiento de la vía judicial previa, siendo la no interposición del incidente de nulidad de actuaciones la determinante de dicha inadmisión en la mayoría de los casos, porcentaje algo superior al del año precedente, en que constituyó un 9,94% de las inadmisiones y al que podríamos añadir el del 5,16% de demandas inadmitidas por extemporaneidad, de las cua-

les muchas de ellas son inadmitidas por indebida interposición del incidente.

Todas estas consideraciones se realizan en base al contenido de las providencias de inadmisión por unanimidad dictadas por el Tribunal, en las que se suele hacer constar una única causa de inadmisión, aunque concurra alguna más.

En el año 2018, el Tribunal ha dictado 484 providencias de terminación, esto es, el Tribunal dio por terminados los recursos, generalmente por incumplimiento por los recurrentes de los requerimientos de subsanación efectuados por el Tribunal, cifra algo superior a la del año 2017, en que se dictaron 420 providencias de este tipo.

La Fiscalía ha despachado un total de 5.973 asuntos, frente a los 5.927 del año anterior, de los que cabe destacar que los referidos a las inadmisiones de recursos de amparo han sido 5.590 del total de los asuntos despachados, lo que supone un 93,58% del total de los asuntos despachados, porcentaje parecido al del año precedente, en que las inadmisiones supusieron un 94,04% del trabajo de la Fiscalía.

Para apreciar la evolución del número de asuntos despachados en relación al año precedente, es sumamente ilustrativa la comparación de los datos:

Cuestiones de inconstitucionalidad	Año 2017	Año 2018
Dictámenes en trámite de alegaciones	12	22
Dictámenes en trámite de admisión	29	29
Acumuladas y otros trámites e incidencias	0	0
Total	41	51

Recursos de Amparo Constitucional	Año 2017	Año 2018
Dictámenes en trámite de alegaciones (art. 52 LOTC)	72	119
Dictámenes en trámite de alegaciones por funcionamiento anormal	0	1
Dictámenes sobre sostenibilidad	154	125
Dictámenes en pieza de suspensión (art. 56 LOTC)	22	27
Dictámenes sobre desistimiento	22	35

Recursos de Amparo Constitucional	Año 2017	Año 2018
Vista Oral	0	0
Acumulados y otros trámites e incidencias	24	12
Inadmisiones	5.574	5.590
Recursos de súplica interpuestos	10	12
Total Recursos de Amparo	5.878	5.921
Total Asuntos Despachados: CCI más RRA	5.927	5.973

2.2.4.2 *Detalle de asuntos despachados*

Por órdenes jurisdiccionales, en recursos de amparo, este año el Penal ha sido el más numeroso, implicando un 50,51 % del total, seguido del Contencioso-administrativo con un 22,12%, seguido del Civil con un 18,38%, el Laboral un 8,42%, el Militar 0,40%, el Parlamentario un 0,23%, y el Electoral 0,03%. En el año 2017, también fue el Penal el más numeroso con un 52% del total, seguido del Contencioso-administrativo con un 22,07%, seguido del Civil con un 17,07%, el Laboral con un 6,06%, el Parlamentario un 0,04%, el Militar 0,06% y Electoral el 0,003%.

En cuestiones de inconstitucionalidad la que ha producido más número es la Jurisdicción Contenciosa-administrativa con un 47,05%, frente al 65,09%, del ejercicio anterior, seguida de la Jurisdicción Penal con un 29,41%, frente al 12,20%, del año anterior, la Jurisdicción Laboral con un 15,69% frente al 14,16%, del año anterior y la Jurisdicción Civil con un 7,85%, frente al 7,03%, del ejercicio anterior.

2.2.4.3 *Actividad del Tribunal Constitucional*

Como en años precedentes, no coincide el número de los asuntos registrados anualmente de entrada en el Tribunal Constitucional y los registrados por el mismo concepto en Fiscalía; ello es debido a que el Ministerio Fiscal no interviene, salvo en determinadas cuestiones incidentales, en los recursos de inconstitucionalidad, en los conflictos positivos de competencia, en los conflictos negativos de competencia, en los conflictos entre órganos constitucionales, en los conflictos en defensa de la autonomía local, en las impugnaciones de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas ni en los requerimientos sobre constitucionalidad de

los tratados internacionales, y también porque el registro del Tribunal refleja la fecha de entrada del asunto, en tanto que el registro de Fiscalía sólo reseña la fecha en que el Tribunal da por primera vez noticia de aquél, como por ejemplo, tener por presentada la demanda o la cuestión; este año la diferencia no sea muy llamativa, pues la Fiscalía ha registrado 7.140 asuntos y el Tribunal 6.977, diferencia mayor a la del año 2017, en que la Fiscalía registró 6.284 asuntos y el Tribunal 6.381.

Respecto al año precedente, el número de asuntos registrados por el Tribunal también ha experimentado un apreciable ascenso, 6.977 frente a 6.381.

El número de recursos de amparo presentados ante el Tribunal Constitucional ha sido de 6.918 también superior al año precedente, que fueron 6.286.

El número de resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en el año 2018, según los datos facilitados a esta Fiscalía, arroja las siguientes conclusiones:

El número de sentencias, 142, más seis asuntos acumulados, supone un claro descenso respecto del año precedente, 156, más cuatro asuntos acumulados.

El número de autos, 132, es también inferior al del año precedente, 175.

El número total de resoluciones dictadas por el Tribunal ha sido 7.080 frente a las 6.581 del año 2017, habiéndose resuelto un total de 6.842 asuntos frente a los 6.314 del año precedente.

Hay, pues, aumento en el número de asuntos resueltos, debiendo destacarse, que, frente a los 6.977 asuntos registrados, se han resuelto de modo definitivo 6.842, con lo que no parece continuarse la tendencia iniciada en el año 2007, de que fueran más los asuntos finalizados por resolución firme que los ingresados, y ello también en los recursos de amparo, con la consiguiente reducción de plazos en el dictado de las resoluciones, aunque el desfase sea pequeño. La tendencia del descenso tuvo una pequeña ruptura en el año 2011, que se agravó los años 2013 y 2014 y también se reiteró en el precedente 2017 aunque también de forma leve.

Según la memoria del Tribunal Constitucional, al finalizar el año 2018, los recursos de amparo pendientes de decidir sobre la admisión en la Sala Primera eran 1.755 y en la Sala Segunda 1.425, cifras superiores a las existentes al finalizar 2017 en que en la Sala Primera había 1.211 asuntos y en la Sala Segunda 1.167.

Como viene sucediendo a partir del año 2014, la memoria incorpora un nuevo cuadro, concretamente el n.º 5 titulado *Relación entre asuntos ingresados, admitidos y resueltos* en el que se refleja que la diferencia entre asuntos recibidos y resueltos, en trámite de admisión que este año arroja un +132 frente a los +85 del precedente ejercicio.

Además, en los asuntos a sentenciar y resueltos, y procesos a sentenciar y resueltos se constata una reducción de 18 y 2 respectivamente frente al aumento de 28 y 34 respectivamente del ejercicio precedente.

Este año, como el anterior, se incorpora un nuevo cuadro facilitado por el Tribunal, cuadro n.º 6: A) Procesos y asuntos admitidos pendiente de sentencia y B) Asuntos pendientes de decidir sobre su admisión a 31 de diciembre.

También conviene destacar que, a diferencia en lo sucedido en los años 2010, 2011, 2012 y 2013 en que la proporción de amparos admitidos se situaba en el 1,7%, lejos de lo tradicional que se situaba entre el 3 y 6%, este año, al igual que sucediera en los años 2014, 2015 y 2016 la proporción ha bajado al 1,11% algo superior al 1% de dicho trienio.

2.2.5 Grados de estimación y de conformidad

2.2.5.1 *Cuadros estadísticos*

1. Sentencias dictadas en recursos de amparo

Civil	5
Penal	15
Contencioso	10
Laboral	16
Electoral	
Militar	
Parlamentario	9
Total	55

2.2.5.1.1 Grado de estimación de la pretensión de amparo

A) Porcentaje general de estimación: 88,68% (corresponde a 47 Sentencias estimatorias).

Sentencias	Total	Porcentajes de Estimación
Civiles	5	
– Estimatorias	5	100
– Desestimatorias	–	
Penales	15	
– Estimatorias	10	66,66
– Desestimatorias	5	
Contenciosas	10	
– Estimatorias	7	70
– Desestimatorias	3	
Laborales	16	
– Estimatorias	11	68,75
– Desestimatorias	5	
Electorales		
– Estimatorias	–	–
– Desestimatorias	–	
Militar	–	
– Estimatorias	–	–
– Desestimatorias	–	
Parlamentarias	9	
– Estimatorias	9	100
– Desestimatorias	0	

B) Grado de conformidad con la posición del Fiscal.

Porcentaje General de conformidad: 89,09% (corresponde a 49 Sentencias conformes).

Sentencias	Total	Porcentaje de conformidad
Civiles	5	
– Conforme	5	100
– Disconforme	1	

Sentencias	Total	Porcentaje de conformidad
Penales	15	
– Conforme	12	80
– Disconforme	3	
Contenciosas	10	
– Conforme	8	80
– Disconforme	2	
Laborales	16	
– Conforme	16	100
– Disconforme		
Electorales		
– Conforme		
– Disconforme		
Militar	–	
– Conforme	–	–
– Disconforme	–	
Parlamentarias	9	
– Conforme	8	88,8
– Disconforme	1	

2.2.5.1.2 Sentencias dictadas en cuestiones de inconstitucionalidad

Civil	2
Penal.	1
Contencioso	15
Laboral	1
Militar	
Total	19

A) Grado de estimación de inconstitucionalidad planteada.

Porcentaje general de estimación de la inconstitucionalidad: 52,66%. (corresponde a 10 sentencias estimatorias)

Sentencias	Total	Porcentaje de estimación
Civil	2	
– Constitucionalidad	1	50
– Inconstitucionalidad (estima)	1	
Penal	1	
– Constitucionalidad	1	100
– Inconstitucionalidad (estima)	-	
Contencioso	15	
– Constitucionalidad	7	53,33
– Inconstitucionalidad (estima)	8	
Laboral	1	
– Constitucionalidad	–	100
– Inconstitucionalidad (estima)	1	
Militar		
– Constitucionalidad	–	0
– Inconstitucionalidad	–	

B) Grado de conformidad con la posición del Fiscal General del Estado.

Porcentaje general de conformidad: 68,42% (Corresponde a 13 sentencias conformes)

Sentencias	Total	Porcentaje de conformidad
Civil	2	
– Conforme	1	50
– Disconforme	1	
Penal	1	
– Conforme	1	100
– Disconformes		
Contencioso	15	
– Conforme	10	66,66
– Disconforme	5	
Laboral	1	
– Conforme	1	100
– Disconforme		

Sentencias	Total	Porcentaje de conformidad
Militar Conforme Disconforme		

El Tribunal Constitucional ha dictado, además, 52 sentencias en recursos de inconstitucionalidad y 11 sentencias en conflictos de competencia y una sentencia en impugnación de disposiciones autonómicas, una en cuestión perjudicial y 3 en conflictos entre órganos constitucionales.

2.2.5.2 *Valoración del grado de estimación y de conformidad*

A partir de estos datos estadísticos, se puede valorar el tanto por ciento de estimación de las pretensiones de amparo y de la inconstitucionalidad planteadas durante 2018, así como el grado de conformidad del Tribunal con los dictámenes o alegaciones del Ministerio Fiscal en el mismo período temporal.

En recursos de amparo, por lo que al número de estimaciones se refiere, las sentencias estimatorias de la pretensión representan un 76,36%, frente al 88,69% del año anterior, en que se superó el porcentaje del año precedente 76,630%. Las estimaciones más frecuentes han sido en los ámbitos civiles, militares y parlamentarios en que alcanzaron el 100%.

Dado el carácter seriado de algunas sentencias es precipitado sacar conclusiones, pero, aunque parece que existe un adecuado filtro de admisión, este podría haberse relajado en los recursos de amparo presentados respecto de los procesos penales relativos al proceso independentista catalán.

El grado de sintonía entre el sentido del dictamen del Fiscal y la resolución del Tribunal en recursos de amparo, se ha situado en un 89,09%, superior al del año precedente en que fue un 88,68%

En las cuestiones de inconstitucionalidad el porcentaje de estimación de la inconstitucionalidad ha sido del 52,66%, superior al 50% del año precedente.

En las cuestiones de inconstitucionalidad la tesis mantenida por el Fiscal General del Estado fue aceptada por el Tribunal en 13 de las 19 sentencias dictadas, lo que arroja un porcentaje de conformidad del 68,42%, inferior al del año 2017 en que se situó en el 87,5% siendo más elevado en la jurisdicción laboral y penal en que alcanzó el 100%.

2.3 **Derecho procesal constitucional**

2.3.1 Recursos de amparo

2.3.1.1 *Trascendencia constitucional*

Como ya se expuso en las memorias de los años precedentes, la que ha constituido la novedad más relevante de la reforma de 2007 ha sido la introducción de la especial trascendencia constitucional como nuevo criterio determinante de la admisibilidad de las demandas de amparo.

En el año 2008, en los AATC 188/2008 y 209/2008, el Tribunal fijó su doctrina de tener por inadmisible todo recurso en que no se justificase expresamente la concurrencia de la especial trascendencia constitucional, lo ratificó en el ATC 134/2010 y lo volvió a subrayar en el ATC 50/2011, y la falta de cumplimiento ha determinado la decisión de inadmisión por sentencia, tras alegarlo alguna parte procesal vgr. en las SSTC 176 y 178/2012 y 140/2013, 146/2016, no así en el año 2017, si en el año 2018, en que se ha producido por este motivo una inadmisión en sentencia, en concreto la STC 101/2018; asimismo, ha determinado la inadmisión por providencia de una multitud de recursos de amparo, y, aunque en el año 2014 se observó una cierta relajación en la doctrina del Tribunal, ello no tuvo continuidad ni en el año 2015, ni en 2016. En el año 2017 se aprecia una cierta *suavización* cuando se habían admitido demandas similares STC 136/2017 y en el año 2018 también se ha sostenido este criterio en la STC 139/2018 y se ha constatado una cierta relajación en los recursos de amparo relativos a las causas seguidas con ocasión del proceso independentista catalán, tal vez porque la trascendencia constitucional de dichos recursos de amparo sea obvia.

En el año 2009, el Pleno del Tribunal dictó la STC 155/2009, en cuyo fundamento jurídico 2.º avanzó la interpretación del nuevo requisito de la especial trascendencia constitucional, enumerando los casos en que cabe apreciar que el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional. A dicha enumeración se suelen ceñir los demandantes para justificar la concurrencia del requisito, y la misma suele ser seguida por el Tribunal para apreciar dicha concurrencia, como se podrá comprobar más adelante.

En el año 2010, en la STC 95/2010, el Tribunal proclamó la flexibilización en la justificación de la especial trascendencia cuando se trataba de demandas interpuestas con anterioridad a que el Tribunal

hubiera dictado la primera resolución que abordaba la carga de justificar la especial trascendencia, esto es el ATC 188/2008. En la STC 143/2011 se amplió dicha flexibilización hasta la fecha de la publicación de la STC 155/2009, de 25 de junio, esto es, el 28 de julio de 2009, dada la centralidad, que, como referencia, posee dicho pronunciamiento del Pleno. Este criterio se ha mantenido en años posteriores y hasta el año 2015, en que no hubo pronunciamientos de este tipo, dado el tiempo transcurrido desde que la reforma entró en vigor.

También es sabido que en la STC 96/2010, el Tribunal recordó sus extensas facultades para apreciar la concurrencia del requisito, una vez que la demanda había cumplido la carga justificativa, ello fue nuevamente recordado en las SSTC 127/2013, 29/2014, 47/2014, 49/2015, 54/2015, 77/2015, 167/2015, 203/2015, 75/2016, 76/2016, 77/2016, 84/2016, 124/2016 y 103/2016, 6/2017, 14/2017,22/2017, 30/2017, 70/2017, 71/2017, 128/2017, ATC 96/2017. También este año ha insistido el Tribunal en la STC 10/2018 (FJ2) en la que se recuerda que la LO 6/2007 ha reformado la configuración del proceso constitucional de amparo mediante la introducción en el art. 50.1 b) LOTC, de una nueva condición de admisibilidad: la necesidad de que el recurso tenga «una especial trascendencia constitucional que se apreciara atendiendo a su importancia para la interpretación de la constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales».

Pues bien, en lo que atañe a esta exigencia material de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo que se contempla en el artículo 50.1 b) LOTC, se trata de un requisito que sólo corresponde valorar a este Tribunal, atendiendo a los requisitos que en el precepto se enuncian. Este criterio se reitera en las SSTC 20/2018 y 58/2018.

En el año 2011, en el ATC 29/2011, se descartó que se permitiera incluir entre el elenco de casos en que cabe apreciar la especial trascendencia constitucional el grave perjuicio para los titulares de los derechos fundamentales denunciados como lesionados, o lo que es lo mismo, la gravedad de la lesión en su dimensión subjetiva, sin que este planteamiento haya sido reconsiderado.

En el año 2012, el Tribunal Constitucional formuló de un modo más acabado su doctrina acerca del modo de cumplimiento del requisito en las demandas de amparo, en la STC 176/2012, incidiendo en dicha cuestión en las SSTC 2/2013, 116/2013, 46/2014, 47/2014, 54/2015, 124/2015, 160/2015, 63/2016, 76/2016, 84/2016, 103/2016, 138/2016, 146/2016, 172/2016, 226/2016, ATC 20/2017, SSTC 32/2017, 117/2017, 136/2017 y ATC 78/2017.

En el año 2018, en la STC 20/2018, FJ 2, recuerda que la LO 6/2017, de 24 de mayo, ha reformado la configuración del proceso constitucional de amparo, mediante la introducción al artículo 50. 1b) LOTC, de una nueva condición de admisibilidad: la necesidad de que el recurso tenga una «especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales». A lo cual se añade la incorporación de un último inciso en el artículo 49.1 LOTC, que fija una nueva carga procesal para el recurrente: «en todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso».

Es preciso, por tanto, diferenciar, por un lado, la necesidad de que el recurso de amparo presente una especial trascendencia constitucional, cuya apreciación sólo puede corresponder a este Tribunal atendiendo a los criterios señalados por el artículo 50.1 b) LOTC; y, por otro lado, la exigencia impuesta al recurrente por el artículo 49.1 *in fine* LOTC de alegar y acreditar que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal, en razón de su especial trascendencia constitucional.

Interesa también recordar que, aunque la citada exigencia del artículo 49.1 LOTC se configura como una carga procesal de la parte, es también un instrumento de colaboración con la Justicia constitucional, habida cuenta de que el legislador ha querido que la valoración del Tribunal acerca de la especial trascendencia constitucional de cada recurso venga siempre precedida de la iniciativa y apreciaciones de la parte recogidas en su escrito de demanda. A tal fin, aunque no existe un modelo rígido al que hayan de ajustarse los demandantes de amparo para cumplir con esta obligación procesal, este Tribunal ha indicado que la carga de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo es algo distinto a razonar la existencia de la vulneración de un derecho fundamental, siendo necesario que en la demanda se disocie adecuadamente la argumentación tendente a evidenciar la existencia de la lesión de un derecho fundamental, que sigue siendo, obviamente, un presupuesto inexcusable en cualquier demanda de amparo y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional.

Por lo demás, el perfil abierto tanto de la noción de la especial trascendencia constitucional, como de los tres criterios que la propia Ley ofrece para su caracterización, ha llevado al Tribunal a realizar un esfuerzo de concreción en la STC 155/2009, de 25 de junio, en la que se identifican, sin ánimo exhaustivo, determinados supuestos

propiciadores de la apreciación de esa especial trascendencia constitucional.

A tal justificación se refieren entre otras muchas resoluciones las SSTC 10/2018, 20/2018, 101/2018 y el ATC 101/2018.

En las SSTC 2/2013 y 203/2015 se estableció que una vez admitido el recurso por apreciarse su especial trascendencia constitucional, no es posible seleccionar los motivos que deben ser objeto de enjuiciamiento, puesto que el amparo constitucional no ha perdido su dimensión subjetiva como instrumento procesal para preservar o restablecer las violaciones de los derechos y libertades fundamentales. Por ello, si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, debe ser admitido y examinado en la totalidad de su contenido, no siendo posible incluir o excluir determinados motivos en función de su especial trascendencia constitucional. En el mismo sentido en la STC 135/2017.

El ATC 26/2012 extendió esta carga justificativa para el Ministerio Fiscal cuando recurriera en súplica una providencia de inadmisión por no apreciar el Tribunal trascendencia constitucional; en él se afirma que la doctrina constitucional ha definido reiteradamente ese requisito y la carga de justificación que conlleva para el recurrente, al ser el sujeto llamado a satisfacerla al iniciar el procedimiento de amparo. Y que es necesario establecer que esa exigencia de justificación alcanza también al Ministerio Fiscal en casos como el actual. En efecto, en coherencia con el nuevo modelo que la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo introduce en el régimen jurídico de admisión del recurso de amparo, el Ministerio Fiscal deberá observar el deber de justificación de la especial trascendencia constitucional que aduzca, cuando con ocasión de un recurso de súplica, cuestione la decisión previa de este Tribunal que la haya declarado no concurrente en el asunto.

Claro está, siempre que la parte haya hecho el esfuerzo argumentativo que le compete (ATC 177/2016), pues el Ministerio Fiscal no puede suplir tal omisión (ATC 20/2017).

En la STC 27/2013 se hizo alusión a la carga argumentativa que compete a quien niega la concurrencia del requisito, en lógica correspondencia en el esfuerzo argumental realizado por la recurrente para justificarlo, y teniendo en cuenta, además, el deber de las partes de colaborar con el Tribunal aportando los argumentos que sustentan las respectivas posiciones. Por lo tanto, el Tribunal subraya que también ha de soportar la consiguiente carga argumentativa quien niega que en la demanda se haya cumplido en forma correcta ese deber, especialmente en la medida en que el planteamiento del óbice se produce cuando ya se ha adoptado una decisión de admisión por parte del Tri-

bunal, que implica un enjuiciamiento del deber de justificar la especial trascendencia.

Cumple recordar que, según doctrina unánime, el Tribunal no queda vinculado a lo alegado por las partes, como es obvio.

El Tribunal siempre ha insistido en que es en el trámite de admisión donde se verifica por el Tribunal el enjuiciamiento sobre el cumplimiento de dicho deber justificativo; así, se afirma que el momento procesal idóneo para el análisis del cumplimiento de este requisito material es el trámite de admisión de la demanda de amparo, como ya recordó en las SSTC 146/2016, 166/2016, 176/2016, 9/2015, 120/2014, entre otras muchas.

Por lo demás, cabe recordar que, ante la alegación de falta de trascendencia constitucional, cuando el Tribunal ha admitido el recurso de amparo, ello suele determinar el rechazo del óbice alegado, ya porque el Tribunal no encuentra razones para modificar esa inicial apariencia en el momento de resolver sobre el fondo (STC 170/2013) o porque el deber de redactar las demandas tiene un carácter instrumental, en cuanto se dirige a proporcionar al Tribunal elementos de juicio para decidir sobre la admisibilidad de la demanda y que, si *ab initio* se considera suficientemente ilustrado, no cabe sino hacer un uso prudente de la facultad de inadmitir posteriormente la demanda por meros defectos formales (STC 166/2016 y 136/2017).

En el año 2015 se dictó la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 22 de enero de 2015, caso Arribas Antón contra España, en cuyo apartado 46 se exige hacer explícitos en las sentencias los criterios de definición del requisito de la especial trascendencia constitucional establecidos con carácter general por el Tribunal Constitucional en su STC 155/2009, para que los mismos puedan ser plenamente reconocibles para todos los ciudadanos, especificándolos en los asuntos que se admiten a trámite.

Por ello, desde entonces, en las providencias de admisión de los recursos de amparo se hace alusión sintética al concreto supuesto de transcendencia constitucional concurrente, que suele ser más ampliamente analizado en las sentencias.

Así, como ya se recogiera en las memorias de los años 2016 y 2017, también este año 2018 las sentencias suelen hacer constar que, aunque ninguna de las partes haya puesto en duda la especial trascendencia constitucional del recurso, exigencias de certeza y buena administración de justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, asunto Arribas Antón c. España, apartado 46) obligan a explicitarla para hacer reconocibles los criterios empleados por el Tribunal en la apreciación de

dicho requisito de orden público (vgr. STC 38/2018, 58/2018, 111/2018, 117/2018 y 139/2018).

Durante el año 2018, el Tribunal ha apreciado la concurrencia del requisito del siguiente modo:

En la STC 3/2018, FJ 2. En él desde luego se alegan dos causas de especial trascendencia constitucional vinculadas a la importancia de las normas reguladoras del sistema de asistencia social a cargo de las administraciones públicas, tras la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, desde la perspectiva del derecho a la no discriminación (art. 14 CE) por motivo de edad ni de discapacidad, y en aplicación de una regla de exclusión genérica, lo que nos da la oportunidad de aclarar nuestra doctrina constitucional sobre el derecho a la no discriminación en esos dos ámbitos.

En la STC 5/2018 (en el mismo sentido SSTC 39/2018 y 83/2018) (FJ2). La presente demanda de amparo, tiene especial transcendencia constitucional, como consecuencia de que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 f)]. De modo similar a como ya se afirmó en la STC 106/2017, la demandante de amparo hizo cita expresa, en su incidente de nulidad de actuaciones, de la jurisprudencia constitucional establecida en la STC 89/2015, acompañando una copia de la misma con su escrito, sobre la relevancia constitucional que desde la perspectiva del artículo 24.1 CE, tienen las notificaciones edictales y la obligación judicial, incluso ante la literalidad de la previsión del artículo 686.3 LEC, en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de practicar las razonables diligencias de averiguación del domicilio, antes de acudir a ese modo de citación. A pesar de ello, el órgano judicial dio una respuesta a esta concreta y precisa invocación del artículo 24.1 CE, eludiendo cualquier tipo de consideración sobre su dimensión constitucional, en el marco de un específico procedimiento de protección de derechos fundamentales, como es el incidente de nulidad de actuaciones del artículo 241.1 LOPJ, tras la reforma operada por la LO 6/2007, de 24 de mayo. Con ello, se pone de manifiesto la renuencia judicial al deber de acatamiento de una jurisprudencia constitucional que es vinculante para todos los Jueces y Tribunales, en los términos de lo dispuesto en el artículo 5.1 LOPJ.

En la STC 6/2018, FJ 2. Si bien ya en la providencia de este Tribunal se acordó la admisión a trámite del recurso y se expuso que, en el caso de autos, se apreciaba la concurrencia en el mismo de este requi-

sito procesal (art. 50.1 LOTC), como consecuencia de que la doctrina de este Tribunal sobre el derecho fundamental que se alega podría estar siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria, o que pudieran existir resoluciones contradictorias sobre el derecho fundamental [STC 155/2009, FJ 2 e)], resulta ahora necesario volver a insistir sobre este particular supuesto.

En este sentido y pese a que en ninguno de los escritos de alegaciones de las partes se ha puesto en duda la observancia de este requisito, sí considera este Tribunal que, en el caso de autos y, en relación con el motivo de especial transcendencia constitucional apreciado, el identificado con la letra e) de la STC 155/2009, ha de volver nuevamente a destacar, la importancia que tiene el incidente extraordinario de nulidad de actuaciones del artículo 241 LOPJ, como instrumento procesal eficaz para garantizar en la vía judicial la preservación de los derechos fundamentales.

En la STC 10/2018. También las SSTC 28/2018 y 46/2018. FJ 2. En este sentido, los amparos parlamentarios, ex artículo 42.2 LOTC, tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los interna *corporis acta*, según la cual determinados actos parlamentarios no pueden ser objeto de control por los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas (art. 23.2 CE), y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional por parte de Tribunal (STC 155/2009), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra.

A los argumentos expuestos, ha de añadirse, que se acordó admitir a trámite esta demanda de amparo pues, en el caso que nos ocupa, se aprecia la concurrencia de especial trascendencia constitucional porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)], y porque el asunto trasciende del caso concreto, en la medida en que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)].

En la STC 20/2018, FJ 2. La parte recurrente en amparo argumenta que nos encontramos ante una decisión de un órgano parlamentario que salvo su enjuiciamiento por este Tribunal no encontraría control de legalidad por ningún órgano del Estado, en clara alusión a la doctrina constitucional según la cual los amparos parlamentarios, ex artículo 42 LOTC, tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo en cuanto al marco de garantías del que disponen los recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, como es la ausencia de una vía jurisdiccional previa, en la que postular la reparación de los derechos vulnerados, lo que les sitúa en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y, por tanto, la especial trascendencia constitucional del recurso. Asimismo, los recurrentes añaden que el interés de este recurso de amparo reside en la necesidad de que todos los órganos del Estado, entendidos en su sentido más amplio, incluido el consejo de administración de Radio Televisión Madrid, deben velar para que todos sus miembros gocen de independencia y profesionalidad, sin que se deba excluir, a priori, ninguna organización política o sindical.

En la STC 24/2018, FJ 2. Se acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo al apreciar que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque plantea un problema que «puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)].

En la STC 38/2018, FJ 2. Las razones que asisten al Tribunal para apreciar la especial trascendencia constitucional de un recurso de amparo, como condición de admisibilidad del mismo, han de ser expresadas en el propio texto de la Sentencia, con el fin de garantizar una buena administración de justicia (STEDH Arribas Antón c. España, de 20 de enero de 2015, § 46) mediante la recognoscibilidad de los criterios de aplicación empleados al respecto. Como se dijo en la providencia de admisión a trámite, el recurso plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión económica y social, por cuanto, refiriéndose la queja articulada en la demanda a la interpretación realizada por el Tribunal Supremo en relación con el artículo 86.3 LET, en la redacción dada al mismo por la Ley 3/2012 de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, incide en el aspecto relativo a los efectos que se producirían sobre los convenios colectivos, una vez transcurrido un año desde su denuncia, lo que, eventualmente, es susceptible de afectar a todos aquellos trabajadores que vean cómo los convenios colectivos existentes al momento de la

firma de su contrato laboral, desaparecen del sistema de fuentes que los rigen sin ser reemplazados por otros.

En la STC 58/2018, FJ 4. En la medida en que se trata de un requisito para su admisión según los arts. 49.1 y 50.1 b) LOTC, y por lo tanto, de una cuestión de orden público procesal, apreciable de oficio por el tribunal, las exigencias de certeza y buena administración de justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, asunto Arribas Antón c. España, § 46) obligan a explicitar el cumplimiento del mismo a fin de hacer así reconocibles los criterios empleados al efecto por este Tribunal. Correspondiendo únicamente a este Tribunal apreciar en cada caso si concurre tal especial trascendencia constitucional.

En este caso, el Tribunal ha apreciado, que el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]. En efecto, aún no hemos tenido ocasión de pronunciarnos sobre el derecho al olvido o derecho al olvido digital, como posible proyección del derecho al honor, a la intimidad (art. 18.1 CE) o a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE), en relación con las hemerotecas digitales y su eventual consideración como uno de los ámbitos a través de los cuales se puede manifestar el ejercicio de las libertades informativas. Los avances tecnológicos y el fenómeno de la globalización a través de internet y de otras vías, dan lugar a nuevas realidades que, de una u otra forma, pueden incidir sobre el ejercicio de los derechos fundamentales, su delimitación y su protección, lo que obliga a este Tribunal a una constante labor de actualización de su doctrina para adecuarla a la cambiante realidad social, con el fin de dar una respuesta constitucional a esas nuevas situaciones, que, por otro lado, es algo inherente al propio fundamento de la reforma del recurso de amparo introducida en nuestra Ley reguladora por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.

En las SSTC 89/2018 (en el mismo sentido SSTC 108/2018, 109/2018, 114/2018, 115/2018, 116/2018, 118/2018, 126/2018 y 127/2018). FJ 2. Como se indicó en la providencia de admisión, la demanda plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)], consistente en el alcance del contenido de la libertad de expresión en relación con el derecho a la libertad sindical, cuando esta opera, además, como instrumento de participación política mediante la crítica a la actuación de determinados cargos o instituciones públicas.

En la STC 91/2018 (en el mismo sentido STC 92/2018) FJ 2. Los recursos de amparo han sido admitidos a trámite apreciando que con-

curre en los mismos una especial trascendencia constitucional [artículo 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] porque, tal como ha sido alegado y justificado por los recurrentes en sus demandas, plantean un problema o afectan a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)].

En la STC 93/2018, FJ 2. La presente demanda de amparo, como ya se indicó en la providencia de admisión, tiene especial transcendencia constitucional, porque da oportunidad al Tribunal de solventar las dudas que se plantean en los recursos de amparo interpuestos contra actuaciones de las administraciones públicas [art. 43 LOTC)] en relación con la posibilidad de que la causa que dota de especial transcendencia constitucional al recurso no se derive de la actuación administrativa sino de la posterior actividad judicial de control de dicha actividad.

En la STC 101/2018, FJ 2. La providencia acordó admitir a trámite el recurso de amparo, porque apreciaba la concurrencia de una especial trascendencia constitucional del recurso porque daba ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna [STC 155/2009, FJ 2 b)]. La razón en la que residía esa apreciación consiste en despejar una cuestión de procedibilidad que merece mayor precisión doctrinal y que, como se dirá, concurre en este recurso de amparo. Nos referimos a lo que, desde el prisma de la subsidiariedad del recurso, se podría denominar efecto reflejo o efecto arrastre de inadmisibilidad para ciertas pretensiones de amparo como consecuencia del no agotamiento de la vía judicial previa respecto de otra pretensión que, suscitada también ante este Tribunal, no se sustanció en el proceso judicial con el agotamiento debido de los remedios o recursos procesales existentes, y que, de no haberse eludido y haber sido eventualmente acogida por el órgano judicial correspondiente, podría haber tenido efectos reparadores sobre aquellas lesiones restantes que igualmente se denuncian en la demanda.

En la STC111/2018 y en el mismo sentido la STC 117/2018. FJ 3. Exigencias de certeza y buena administración de justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, asunto Arribas Antón contra España, § 46) obligan a explicitar el cumplimiento del requisito, a fin de hacer así reconocibles los criterios empleados al efecto por este Tribunal. Debe recordarse en este sentido que decidimos admitir este recurso de amparo, al apreciar que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) por diversos motivos: i) porque el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o modificar su doctrina, como consecuencia de cambios normativos relevantes

para la configuración del contenido del derecho fundamental [STC 155/2009, FJ 2 b)], ii) porque la vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general [STC 155/2009, FJ 2 e)], iii) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto en cuanto plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)].

En efecto, conviene tener en cuenta que es un hecho incontrovertido que el demandante de amparo disfrutó del permiso laboral por paternidad (suspensión del contrato de trabajo con reserva de puesto) durante trece días y percibió la correspondiente prestación económica de la seguridad social con motivo del nacimiento de su hijo, en virtud de la legislación vigente a la fecha del hecho causante, que las resoluciones impugnadas se limitan a aplicar en sus propios términos.

En la STC 113/2018, FJ 2. El presente recurso de amparo fue admitido por su especial trascendencia constitucional, por cuanto da ocasión al Tribunal para aclarar nuestra doctrina conforme a lo previsto en la STC 155/2009, FJ 2 b), por tratarse de un supuesto que, en relación con la queja esgrimida por el recurrente de vulneración del principio acusatorio (art. 24.2 CE), no coincide en todos sus extremos con los que anteriormente han sido objeto de conocimiento por este Tribunal.

En la STC 123/2018, FJ 3. Tiene trascendencia, como ya se indicó en la providencia de admisión, porque plantea un problema o afecta a una faceta del derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]. El recurso suscita una controversia novedosa sobre el contenido del derecho a la libertad sindical, concretamente, sobre el reconocimiento y ejercicio de las garantías legal y convencionalmente previstas para tutelar la función representativa.

En efecto, si bien este Tribunal se ocupó en la STC 191/1996 de un problema de vulneración de la libertad sindical (art. 28.1 CE) relacionado con la garantía de prioridad de permanencia del artículo 68 b) LET, en un expediente de regulación de empleo, lo cierto es que se trataba de un caso en que esa garantía había sido reconocida por la empresa en términos limitados, esto es, como una opción para el trabajador, que debía manifestar expresamente si la ejercitaba o no.

La controversia resuelta por la STC 191/1996 es, en suma, diferente a la planteada en el presente asunto. En este, las entidades demandadas han negado la garantía de prioridad de permanencia del demandante de amparo, discutiéndose la existencia misma de su derecho en el caso en el que el representante ya no está en activo y alegó, como fundamento de su pretensión, no solo la previsión general del artículo 68 b) LET, sino también la norma del convenio aplicable, que

dispone que esa garantía legal se extienda a los tres años siguientes al cese del mandato representativo sindical.

En la STC 125/2018, FJ 2. Finalmente, ese concreto aspecto, relativo al alcance de la protección conferida por el artículo 23.2 CE al ejercicio del cargo público representativo, es el que constituye la faceta novedosa del derecho fundamental que justifica un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Es de interés constitucional determinar, más allá de las circunstancias del caso concreto, si el artículo 23.2 CE excluye, por sí mismo y al margen de la finalidad perseguida por el empleador y de las circunstancias objetivas de la relación laboral, cualquier consecuencia desfavorable directamente derivada del ejercicio del cargo público representativo. Esta es, por tanto, la especial trascendencia constitucional del asunto que implica adentrarse en una cuestión o faceta nueva del derecho fundamental en juego [STC 155/2009, FJ 2 a)].

La STC 139/2018, FJ 3. Aunque es requisito para su admisión de conformidad con los artículos 49.1 y 50.1 b) de nuestra LOTC y, por consiguiente, de orden público procesal, exigencias de certeza y buena administración de justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, asunto Arribas Antón contra España, § 46) obligan a explicitar el cumplimiento del mismo a fin de hacer así recognoscibles los criterios empleados al efecto por este Tribunal.

En el presente caso, este Tribunal decidió admitir el recurso de amparo al apreciar que concurría en el mismo especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2, a)], atendiendo al criterio de que la apreciación de este requisito material de admisibilidad se proyecta sobre toda la serie de recursos que planteen este mismo problema o faceta, siempre que la sentencia recaída del primer recurso sea de fecha posterior a las resoluciones impugnadas en los restantes.

La STC 34/2018, seguida de la STC 44/2018 han resuelto sendos conflictos entre órganos constitucionales promovidos por el Gobierno de la Nación frente a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que rechazaron la disconformidad expresada por el Gobierno, en uso de la prerrogativa del artículo 134.6 CE, a la tramitación por el Pleno de proposiciones de ley presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista sobre suspensión del calendario de implantación de la LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, y sobre modificación del artículo 42.1 ET, para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados.

2.3.1.2 *Incidente de nulidad de actuaciones*

Como ya se expuso en años anteriores, el incidente de nulidad de actuaciones no acaba de encontrar una nítida configuración en la jurisprudencia constitucional.

En un primer momento existía contradicción entre la doctrina contenida en los AATC 124/2010 y 29/2011 referida a que el mismo tan sólo tenía el sentido de dar ocasión a los órganos de la jurisdicción ordinaria para reparar la vulneración pretendidamente causada, por lo que, en caso de inadmisión, la resolución inadmisoria no entrañaba vulneración alguna y la contenida en la STC 153/2012, en cuyo fundamento jurídico tercero se contemplaba un acabado análisis de dicho incidente que, tras la configuración del nuevo amparo constitucional, había asumido una función esencial de tutela y defensa de los derechos fundamentales que podía y debía ser controlado por el Tribunal, cuando las hipotéticas lesiones autónomas que en él se produjeran tenían especial trascendencia constitucional, no pudiendo considerarse como un mero trámite formal previo al amparo constitucional, sino como un verdadero instrumento procesal que en la vía de la jurisdicción ordinaria podía remediar las lesiones de derechos fundamentales que no hubieran podido denunciarse antes de recaer la resolución que pusiera fin al proceso.

Dicha contradicción se analizó en la STC 169/2013, en la que se hace referencia a estas dos situaciones, doctrina reiterada en la STC 65/2016 en cuyo fundamento jurídico 3, se recuerda que, en lo atinente a las resoluciones judiciales que resuelven sobre el incidente extraordinario de nulidad de actuaciones hay que recordar que en las SSTC 107/2011 y 153/2012 hemos diferenciado dos situaciones. De una parte, aquellas en las que la respuesta judicial sea contraria a la nueva función institucional del incidente del art. 241 LOPJ pero sólo evidencie que la petición de nulidad no surtió el efecto que estaba llamada a producir, sin que de ello se derive una vulneración autónoma de los derechos fundamentales; esto es, las situaciones en las que quepa calificar el incidente interpuesto como un instrumento necesario para el agotamiento de la vía judicial previa pero que no determina una lesión adicional a la que en él se denunciaba. De otra parte, los supuestos en los que el recurso de amparo se dirige, en exclusiva, contra el auto o providencia resolutorios de dicho remedio procesal, en tanto que en ellos se habría cometido la vulneración de que se trate. En un caso, entonces, el órgano judicial no repara la lesión previa; en el otro, antes bien, causa una vulneración autónoma con ocasión de la nulidad solicitada, siendo sólo en este último

supuesto cuando la resolución judicial adquiere dimensión constitucional en orden a la denuncia de una lesión diferenciada en amparo, resultando en cambio una mera expresión de agotamiento de la vía judicial en la primera hipótesis enunciada.

Todo este esfuerzo clarificador, ha sido desvirtuado por el propio Tribunal en el año 2018, en la STC 101/2018 y en el ATC 111/2018, en los que para mitigar el denominado efecto arrastre, se han admitido recursos de amparo, en los que no se había interpuesto el incidente de nulidad de actuaciones, que se presentaba como ineludible para tener por correctamente agotada la vía judicial previa. Dichas resoluciones se analizan al final del epígrafe.

Como exponentes del primer supuesto, se pueden citar las SSTC 113/2014, 167/2014, 77/2015, 186/2015, 16/2016, 65/2016, 105/2016, 2/3017, 3/2017, 10/2017, 14/2017 y 149/2017 y en el presente año las SSTC 6/2018, 21/2018, 81/2018 e incluso la 101/2018.

A su naturaleza se han referido las SSTC 2/2013, 9/2014, 204/2014 y 208/2015.

En esta última, en su fundamento jurídico 5, se recuerda que en el incidente de nulidad se plasma la opción del legislador, en el ejercicio de la habilitación que constitucionalmente le confiere el art. 161.1 b) CE, en relación con su art. 53.2, por una nueva configuración del recurso de amparo, toda vez que, en principio, tras la reforma llevada a cabo la mera lesión de un derecho fundamental o libertad pública tutelable en amparo ya no será por sí sola suficiente para admitir el recurso, pues es imprescindible, además, su especial trascendencia constitucional, frente a la configuración por la que esencialmente se caracterizaba en su anterior regulación, en tanto que recurso orientado primordialmente a reparar las lesiones causadas en los derechos fundamentales y libertades públicas. De esta forma, se configura por el legislador el sistema de garantías de los derechos fundamentales, encomendado a los Jueces y Tribunales como guardianes naturales y primeros de dichos derechos, a los que confiere un mayor protagonismo en su protección (ampliación del incidente de nulidad de actuaciones).

Por lo tanto, las decisiones de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones, cuando es procedente su planteamiento, implican la preterición del mecanismo de tutela ante la jurisdicción ordinaria, lo cual resulta más grave en supuestos, como el presente, en que estamos ante un proceso de única instancia, por lo que el único mecanismo de tutela ordinaria de los derechos fundamentales vulnerados en el proceso a quo, singularmente los referidos a vicios de la sentencia, es precisamente el incidente previsto en los arts. 241 LOPJ y 228 LEC.

En la STC 2/2017, FJ 3, se recuerda que la doctrina del Tribunal ha coincidido en declarar (por todos, ATC 293/2014) que ciertamente el incidente de nulidad de actuaciones, a partir de la reforma introducida en el art. 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, es el instrumento idóneo para obtener ante la jurisdicción ordinaria la reparación de aquellas vulneraciones de los derechos fundamentales referidos en el art. 53.2 CE, que se entiendan cometidas en resolución judicial frente a la que la ley procesal no permita ningún recurso. Así, este precepto exige para la admisibilidad del incidente que la vulneración de que se trate no haya podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario. En consecuencia, no será necesario que el recurrente reitere una queja a través de un incidente de nulidad que, por referirse a una vulneración ya denunciada con anterioridad, deviene manifiestamente improcedente a tenor del indicado precepto.

Debe recordarse que es doctrina del Tribunal que, en la jurisdicción social debe interponerse el incidente de nulidad de actuaciones, ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior, tras la inadmisión del recurso de casación para unificación de doctrina (SSTC 169/2013 y 187/2014, ATC 135/2017, STC 95/2018).

El Tribunal vino estableciendo desde el ATC 200/2010, que, al achacarse la lesión alegada en la demanda de amparo, de modo directo, a la sentencia dictada en casación por la Sala Primera del Tribunal Supremo que, variando el juicio de ponderación efectuado por las dos sentencias de instancia, acogió la pretensión de la otra parte procesal, y no cabiendo contra dicha sentencia recurso alguno, era exigible la promoción del incidente de nulidad de actuaciones, a pesar de que los hechos venían siendo debatidos ya desde la primera instancia e incluso concernían a conductas desplegadas en el ámbito extrajudicial por particulares.

En la STC 216/2013, el Tribunal expuso que la conclusión a que había llegado el ATC 200/2010, debía ser revisada, pues los órganos judiciales habían tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los derechos fundamentales, luego invocados en vía de amparo constitucional, y lo contrario supondría cerrar la vía de amparo constitucional con un enfoque formalista y confundir la lógica del carácter subsidiario en su configuración.

Este criterio está definitivamente consolidado (SSTC 7/2014, 9/2014 y 18/2015). Es más, se ha extendido a otras jurisdicciones como la Social (SSTC 2/2017 y 149/2017) con el consiguiente debilitamiento de la institución.

Respecto de la necesidad de interponer el incidente de nulidad de actuaciones, en los amparos ubicados en el art. 43 LOTC, la STC 118/2014 recordó que la Asistencia Jurídica Gratuita es una función administrativa conceptualmente previa y sustancialmente autónoma respecto de la función jurisdiccional y que, cuando lo único que se le imputaba a la resolución judicial era no haber reparado la lesión ocasionada por el acuerdo administrativo, la demanda de amparo debía ser ubicada en el ámbito del art. 43 LOTC y no se necesitaba interponer el incidente de nulidad, en el mismo en el mismo sentido las SSTC 90/2015, 94/2016 y 136/2016.

Esta doctrina se ha recordado para la jurisdicción contenciosa en la STC 10/2017 y se ha extendido a los supuestos de Habeas Corpus en la STC 13/2017, y en la STC 21/2018 lo que también contribuye a desdibujar la institución.

La no legitimación del Ministerio Fiscal para la interposición del incidente de nulidad de actuaciones, cuando no ha sido parte en el procedimiento, ni hubiera debido serlo, establecida en el ATC 36/2011, sigue siendo doctrina del Tribunal.

En los amparos electorales, por la perentoriedad de los plazos, no es exigible la interposición del incidente de nulidad de actuaciones (SSTC 86/2015 y 159/2015).

En la STC 152/2015 se recordó que el incidente de nulidad de actuaciones es una modalidad extraordinaria de impugnación de una resolución judicial firme, que atribuye al órgano judicial competente el poder excepcional de quebrar el efecto de cosa juzgada. Ese poder excepcional de revocación de la cosa juzgada impone, sin mayor dificultad, una interpretación lógica del referido precepto orgánico, según la cual, salvo necesidades de servicio debidamente justificadas, no pueden decidir el incidente y revocar el efecto de cosa juzgada de su propia resolución tan sólo algunos de los Magistrados que la dictaron.

En la STC 208/2015 se hizo referencia a que de manera diáfana los apartados uno y dos del art. 241 LOPJ atribuyen la competencia para conocer del incidente de nulidad de actuaciones al Juez o Tribunal que dictó la resolución, incluso cuando proceda la inadmisión a trámite del incidente, pues la resolución que así lo acuerde debe ser una providencia sucintamente motivada. Su rechazo por el Secretario Judicial supuso, en su manifestación más primaria, una efectiva denegación de la tutela judicial efectiva pues, de hecho, impidió que el Juez pudiera entrar a conocer sobre una pretensión cuya resolución le compete con carácter exclusivo.

En la STC 30/2017 el Tribunal recordó su doctrina de no declarar la extemporaneidad de la demanda cuando el incidente ha sido anali-

zado y resuelto por el órgano judicial, también en la STC 81/2018, FJ 2, se afirma que respecto a la necesidad de plantear incidente excepcional de nulidad de actuaciones hay que volver a advertir, que el recurrente puede encontrarse ante una encrucijada difícil de resolver, toda vez que si no utiliza todos los recursos disponibles dentro de la vía judicial ordinaria su recurso puede ser inadmitido por falta de agotamiento de la vía judicial previa, y si decide, en cambio, apurar la vía judicial, interponiendo todos los recursos posibles o imaginables, corre el riesgo de incurrir en extemporaneidad al formular alguno que no fuera, en rigor, procedente. Hay que tener en cuenta que, sin perjuicio de que la exigencia de agotar la vía judicial antes de acudir al amparo ante este Tribunal no reviste carácter formal, ya que sirve al fin de preservar la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, el agotamiento queda cumplido con la utilización de aquellos que razonablemente puedan ser considerados como pertinentes sin necesidad de complejos análisis jurídicos.

No es objeto de este proceso de amparo enjuiciar la decisión del órgano judicial de admitir a trámite el referido incidente de nulidad de actuaciones. El Tribunal ha afirmado en ocasiones precedentes que cuando un incidente de nulidad de actuaciones, pese a ser interpuesto de modo que pudiera resultar dudoso con su regulación legal, es admitido a trámite, analizado y resuelto por el órgano judicial, debe considerarse que la demanda de amparo no es extemporánea si ha sido presentada dentro del plazo fijado en el artículo 44.2 LOTC, contado a partir de la fecha en la que los órganos judiciales dieron por agotada la vía judicial al desestimar el incidente de nulidad de actuaciones.

En la STC 6/2018, en su fundamento jurídico 2, se recalcó la importancia que tiene el incidente extraordinario de nulidad de actuaciones del artículo 241.1 LOPJ, como instrumento procesal eficaz para garantizar en la vía judicial la preservación de los derechos fundamentales. En numerosos pronunciamientos de este Tribunal se ha reiterado de forma intensa la procedencia y utilidad que el mencionado incidente extraordinario tiene para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, como instrumento procesal complementario del recurso de amparo ante este Tribunal.

En la STC 21/2018, en su FJ 2 b) se declaró que la pretensión de amparo autónoma que, *ex* artículo 17.4 CE, se dirige contra la actuación judicial en cuanto denegó la incoación del procedimiento de *habeas corpus*, incurre en el óbice procesal denunciado de falta de agotamiento. En relación con ella, el demandante no agotó la vía judicial previa mediante la interposición de la petición de nulidad de actuaciones que, *ex* artículo 241.1 LOPJ, era viable y útil para obtener

la reparación de la vulneración de su derecho al procedimiento de *habeas corpus* que ahora imputa a la decisión judicial irrecurrible que inadmitió a trámite su solicitud.

En la STC 101/2018, FJ 2 se expone: En esta tipología de casos la disyuntiva es la siguiente: inadmitir el recurso en las quejas referentes a las pretensiones que no fueron debidamente formalizadas en el proceso agotando la vía judicial en sus remedios y recursos procedentes, o, alternativamente, y de conformidad con aquel efecto reflejo o de arrastre, considerar que todo el recurso queda afectado por ese déficit de agotamiento, pues es patente que, desde un enfoque estrictamente formal, de la utilización de esos cauces procesales podría haberse derivado un distinto resultado en el proceso, también para las quejas que ahora se suscitan y no precisaban, autónomamente consideradas, de nuevas reacciones procesales en la vía judicial previa, al haber sido ya planteadas en el proceso y resueltas en las resoluciones judiciales dictadas.

Pues bien, el efecto de arrastre de la falta de interposición de un recurso o remedio procesal apto, se recoge en numerosos autos, sin haber dado lugar, sin embargo, a un cuerpo de doctrina que refleje con suficiente detalle el criterio a seguir en estos casos.

Siendo evidente ese efecto reflejo potencial que podría hacer confluir el destino de unas y otras pretensiones en la fase de admisibilidad, esa circunstancia no significa, sin embargo, que concurra en esa tipología de casos un óbice de admisibilidad en relación con las quejas de amparo que fueron oportunamente denunciadas y respecto de las cuales el recurrente incumplió la carga de agotar la vía judicial. Las razones son las siguientes:

(i) La única realidad procesal innegable es que el óbice de falta de agotamiento afecta singularmente a la violación estrictamente imputable a la última resolución judicial. En el escenario descrito, en efecto, el resto de lesiones acaecidas con anterioridad sí fueron pertinentemente denunciadas y agotada la vía judicial al respecto.

(ii) El criterio del efecto arrastre es formalista, de otro lado, por su dudosa utilidad práctica. No puede ignorarse, en este punto, que el orden de tratamiento de las quejas formuladas en amparo, conforme al criterio de mayor retroacción obliga a comenzar por la lesión precedente, que, de prosperar, determinaría la retroacción a un momento procesal anterior, lo que haría innecesario un pronunciamiento sobre las restantes. Así ocurre en los amparos mixtos.

(iii) Los resultados a que puede conducir el efecto de arrastre, por lo demás, serían paradójicos. Así, si el recurrente se aquieta con la

última vulneración y decide no denunciarla, su demanda de amparo podría ser admitida. En contra, denunciar en la demanda de amparo la lesión sufrida en la última resolución dictada, aunque sea una denuncia puramente incidental y sin el agotamiento debido de la vía judicial, daría un resultado la inadmisión de su demanda de amparo.

Por todo ello, la decisión que corresponde en estos casos, es la de apreciar el óbice de falta de interposición de incidente de nulidad de actuaciones del artículo 241 LOPJ solo para dichas quejas.

En el ATC 116/2018, FJ 2, se reitera dicha doctrina afirmando que la posición según la cual la falta de denuncia de la última vulneración por lo común procesal consumada debe arrastrar todas las anteriores, se funda en un criterio rigorista que no tiene asiento en el sistema de nuestra Ley Orgánica, y que las lesiones previamente acaecidas han sido temporáneamente denunciadas y se ha agotado la vía judicial respecto de ellas. Por todo ello, la decisión que corresponde en estos casos es la de apreciar el óbice de falta de interposición del incidente de nulidad de actuaciones sólo para dichas quejas.

2.3.1.3 *Plazo*

En lo referente al plazo, cabe recordar que el Tribunal ha seguido aplicando la doctrina expuesta en los AATC 172/2009 y 175/2009, de no admitir por extemporáneos recursos pretendidamente mixtos, pero, en realidad, solo dirigidos contra supuestas lesiones de origen administrativo y no reparadas por los tribunales ordinarios.

Doctrina que, inicialmente, se fijó para los procesos de orden contencioso y que también se ha venido aplicando a los procesos laborales, que tienen como único motivo discutir decisiones de la Administración de la Seguridad Social, se ha extendido a los supuestos de las decisiones de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita y a las decisiones de la Administración Penitenciaria, incluso a los procesos de Habeas Corpus.

En el pasado año se apreció por esta causa la extemporaneidad en la STC 61/2017, dictada en recurso de amparo laboral, en que se cuestionaban decisiones de la Administración de la Seguridad Social y el ATC 30/2017 en proceso contencioso-administrativo.

En el presente año, el ATC 39/2018 en proceso contencioso-administrativo.

FJ Único: En efecto, pese a dirigirse formalmente la demanda de amparo contra la sentencia dictada en el proceso judicial, el recurso ha de entenderse formulado por el cauce del artículo 43 LOTC ya que las

infracciones constitucionales que se denuncian tienen su fuente directa en las resoluciones recaídas en la vía administrativa. Cabe recordar que en otras ocasiones, ante demandas de amparo similares a esta, hemos llegado a la misma conclusión, esto es, que, aunque el artículo 43 LOTC exige el agotamiento de la vía judicial procedente antes de intentar ante este Tribunal el recurso de amparo contra disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simples vías de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas o de sus autoridades o funcionario o agentes, las decisiones producidas en dicha vía judicial no han de ser objeto de impugnación por la sola razón de no haber estimado la pretensión deducida por el recurrente. Estas decisiones desestimatorias, no alteran la situación jurídica creada por el acto de la Administración presuntamente lesivo de un derecho fundamental y no son, por tanto, en sí mismas causas de lesión.

Con todo, la resolución más importante sobre cumplimiento del plazo de presentación de demandas, previsto en el art. 44.2 LOTC, sigue siendo la STC 88/2013, en la que se sentó como doctrina que los recursos de amparo tienen excepcionado tanto el momento de presentación de los escritos de iniciación, para extenderlo hasta las 15:00 horas del día siguiente hábil al vencimiento, como el lugar de presentación para extenderlo a las oficinas o servicios de registro central de los tribunales civiles de cualquier localidad, con independencia del momento en que tal presentación se verifique, obviamente dentro del plazo.

Esta tesis se ha extendido a los escritos de anuncio de amparo en los supuestos de denegación de asistencia jurídica gratuita, STC 136/2016, FJ 2:

La cuestión a dilucidar es, por tanto, si la fecha de entrada en el registro de los Juzgados (...) del escrito que anunciaba el recurso de amparo puede tenerse en cuenta a efectos de entender cumplido el plazo previsto en el art. 44.2 LOTC. En este punto, nuestro acuerdo plenario de 18 de junio de 1996 señala, en su disposición adicional primera relativa específicamente al supuesto que nos ocupa, esto es, al recurso de amparo contra la resolución judicial dictada en el trámite del art. 20 LAJG, que el escrito de anuncio del recurso de amparo debe dirigirse al Tribunal Constitucional dentro del plazo legalmente establecido. Los recursos de amparo podrán también presentarse hasta las 15 horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo de interposición, en el registro del Tribunal Constitucional, o en la oficina o servicio de registro central de los tribunales civiles de cualquier localidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 135.1 LEC.

La STC 13/2017, FJ 2, analizó esta doctrina en un supuesto en el que el incumplimiento del plazo para promover el amparo en un supuesto de ejercicio del derecho a la asistencia jurídica gratuita, vino determinado de manera causalmente decisiva por la pasividad del órgano judicial receptor de los escritos de los recurrentes y concluyó que una solución flexible y atemperada conducía a tener por bien formulados los escritos anunciando la intención de acudir en amparo.

El requisito de temporaneidad es insubsanable (STC 24/2016 FJ único): Las importantes razones de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la Ley que impone la exigencia del requisito de tempestividad hacen que el plazo para acudir a esta jurisdicción de amparo sea de caducidad, improrrogable y no susceptible de suspensión, y, por consiguiente, de inexorable cumplimiento.

En el año 2014, en la STC 200/2014, FJ 3, se reiteró la doctrina sobre el plazo de interposición de los amparos parlamentarios contenida en la STC 168/2012, en la que se recoge el criterio tradicional establecido en el art. 5.1 del CC. Así, toda vez, que el art. 80 LOTC prevé la aplicación supletoria de los preceptos de la LOPJ, en materia de cómputo de plazos y, a su vez, el art. 185 LOPJ remite a la regulación que hace el Código Civil, el corolario necesario es que un plazo fijado por meses, como es el previsto en el art. 42 LOTC para promover un amparo parlamentario se computa de fecha a fecha, regla de cómputo en la que el día del vencimiento será el correlativo mensual al de la notificación o publicación.

Por lo demás, el régimen de los recursos de amparo es de aplicación a los recursos de inconstitucionalidad, así la STC 103/2015, FJ 2: El Tribunal tiene afirmado, en relación al cómputo del plazo, para la interposición de los recursos de inconstitucionalidad, al igual que ocurre en el recurso de amparo, que, aunque la literalidad del art. 33.1 LOTC, deja abierta la posibilidad de situar el *dies a quo*, para el cómputo del plazo, tanto en el día de publicación oficial de la norma legal impugnada, como en el día siguiente a la misma, es este último el que ha de tenerse en cuenta en aplicación del principio *pro actione*.

2.3.1.4 *Legitimación y objeto del recurso de amparo*

Este año no ha habido ningún pronunciamiento del Tribunal respecto a la legitimación para interponer recurso de amparo. Si se ha recordado la doctrina de que el objeto del amparo lo determina el recurrente en la demanda de amparo de modo que, con independencia de la configuración legal que se da a la situación de los personados no

solicitantes originarios del amparo, es lo cierto que no pueden transformarse en recurrentes ni, por tanto deducir pretensiones propias, aunque puedan formular alegaciones y pedir que se les notifiquen las resoluciones que recaigan en el proceso de amparo, que tiene por objeto exclusivamente, las pretensiones deducidas por quienes lo interpusieron en tiempo y forma (STC 129/2018).

Sobre el objeto del recurso de amparo en la STC 26/2018, FJ 2, se recuerda que, en desarrollo del artículo 53.1 CE, el artículo 7 LOPJ encomienda a los tribunales de justicia la tutela general de los derechos reconocidos en el capítulo segundo del Título I de la Constitución. Más específico resulta el marco de protección que fija la LOTC, cuando en su artículo 41.1, atribuye a los órganos judiciales la tutela directa de los derechos y libertades comprendidos en los artículos 14 a 29 CE, así como la protección de la objeción de conciencia del artículo 30 CE. De la fusión de ambos preceptos (art. 7 LOPJ y art. 41 LOTC) resulta que la protección de estos derechos, en sede de amparo, será subsidiaria respecto de su inicial y preferente protección ante los órganos de la jurisdicción ordinaria. La subsidiariedad del amparo tiene por finalidad no sólo facilitar que los jueces y tribunales puedan cumplir su función de tutelar los derechos y libertades, sino también conseguir que los órganos judiciales ordinarios remedien por sí mismos cualquier violación del derecho o libertad fundamental que ellos mismos ocasionen.

La protección constitucional que, por vía de amparo, prevé con carácter general el artículo 41 LOTC procederá, de conformidad con su apartado 2, únicamente frente a eventuales vulneraciones de estos derechos y libertades que provengan de «disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes». Del tenor literal de este precepto se desprende que el legislador orgánico ha decidido que el recurso de amparo esté diseñado para proteger los derechos fundamentales frente a actuaciones de los poderes públicos, de manera que la petición de amparo constitucional sólo podrá promoverse frente a actos emanados de aquéllos, y no directamente frente a vulneraciones de estos mismos derechos adjudicables a particulares en sus relaciones *inter privatos*, las cuales sólo indirectamente obtendrán protección constitucional por esta vía.

Dicha previsión general se concreta en el artículo 44 LOTC respecto de vulneraciones de derechos con origen en un acto u omisión de un órgano judicial, susceptibles de ventilarse en amparo siempre que «la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inme-

diato y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquellas se produjeron, acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional» [art. 44.1 b) LOTC].

En la STC 73/2018 se analiza la posibilidad de un recurso de amparo frente a un reglamento (FJ2): Nuestra doctrina reconoce que por medio del recurso de amparo se puede recurrir directamente una disposición normativa de alcance general, si bien este remedio procesal no permite una impugnación abstracta de disposiciones generales que conduzca en su caso, a una declaración de nulidad con efectos *erga omnes*, al margen y con independencia de la existencia o no de una lesión concreta y actual de un derecho fundamental. Sin embargo, para que una disposición de carácter general pueda constituirse en objeto de un recurso de amparo sin mediación de acto aplicativo alguno, es necesario que la lesión constitucional derive directa e inmediatamente de la propia norma reglamentaria; pues el recurso de amparo es instrumento apto para reparar lesiones de derechos fundamentales derivadas de una disposición de carácter general, cuando la violación del derecho o libertad de carácter fundamental le es imputable directa e inmediatamente sin necesidad de mediación de un acto aplicativo.

2.3.1.5 *Suspensión*

En el ATC 9/2018, FJ 1, se recuerda que es doctrina de este Tribunal que, en atención a la naturaleza especial de la jurisdicción de amparo, la suspensión prevista en la LOTC se configura como una medida provisional de carácter excepcional y de aplicación restrictiva, siendo la regla general la improcedencia de la suspensión de las resoluciones de los poderes públicos y, en particular, las judiciales, salvo en los casos en que se acredite de forma fehaciente tanto el carácter irreparable del perjuicio para los derechos fundamentales como la pérdida de la finalidad del amparo en caso de mantenerse la ejecución de la resolución. Resulta, en definitiva, que la protección del interés general que subyace a la ejecución de lo juzgado debe ceder únicamente en aquellos supuestos en los que, de no acceder la suspensión, el amparo perdería toda finalidad, lo que explica que, en principio, sólo proceda suspender aquellos pronunciamientos judiciales que no admitan la reparación o la restitución íntegra de lo ejecutado.

A) En materia contenciosa-administrativa

ATC 9/2018, FJ 2, (deniega la suspensión). En relación a los perjuicios de carácter patrimonial o económico hemos señalado que, por más que puedan producir efectos desfavorables a quien demanda amparo, no deben considerarse, en principio, causa suficiente para acordar la suspensión de una resolución judicial firme, pues dichos perjuicios son susceptibles de ser reparados en la hipótesis de que la pretensión de amparo sea estimada, de modo que no conllevan un perjuicio irremediable al obligado al pago que pueda hacer perder la finalidad del recurso.

Sólo en el caso de que el recurrente en amparo justificase cumplidamente que el no otorgamiento de la suspensión le ocasionaría un perjuicio irreparable que haría perder al amparo su finalidad, y siempre que de dicha medida cautelar no se siga una perturbación grave de los intereses generales o de los derechos y libertades fundamentales de un tercero, procedería acordar la suspensión interesada. Por ello, se ha acordado la suspensión en supuestos muy concretos, como ocurre en los casos de enajenación forzosa de los bienes embargados o de transmisión a un tercero de la propiedad de un bien determinado, haciendo así que éste sea irrecuperable. Otro tanto sucede cuando se declara la resolución de la relación arrendaticia y se acuerda el lanzamiento de la vivienda o local, pues la pérdida de la posesión del inmueble podría dar lugar a un perjuicio difícilmente reparable en su integridad, al generar una situación irreversible, e incluso en supuestos de privación temporal del uso de la vivienda de la que es propietario el recurrente y que constituye su residencia habitual. En resumen, la irreparabilidad es pacíficamente aceptada en casos de embargo y adjudicación a un tercero de buena fe de ciertos bienes inmuebles o por el desalojo de viviendas o locales de negocio y, en general, la transmisión del dominio sobre aquéllos, con la consiguiente consolidación de una posición jurídicamente inatacable o de muy difícil y costoso restablecimiento.

Por otra parte, es doctrina constante del Tribunal que la acreditación del perjuicio es carga del recurrente, que debe precisar los concretos perjuicios que de la ejecución se deriven, así como justificar o argumentar razonadamente la irreparabilidad de los mismos; que el perjuicio irreparable debe ser real, sin que sea posible alegar un perjuicio futuro o hipotético o un simple temor; y que la pérdida de la finalidad del amparo no puede equipararse a la mayor o menor dificultad, molestia o incomodidad para el recurrente.

B) En materia penal

Se inicia el análisis con los autos dictados en los amparos interpuestos en los diferentes asuntos penales seguidos en relación al proceso independentista catalán, ya sean autos iniciales, ya resolutivos de recursos de súplicas, ya denegatorios de adopción de nuevas medidas.

El ATC 22/2018. Deniega la suspensión (AATC 53y 54/2018).

FJ 1. El artículo 56.1 LOTC establece, como regla general, que la interposición de un recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados. No obstante, el apartado segundo del mismo artículo 56 LOTC posibilita la suspensión del acto o sentencia impugnados cuando su ejecución produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder su finalidad al amparo, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona.

La jurisprudencia constitucional ha establecido, de forma constante e indubitada, en relación con la posibilidad de acordar la suspensión de decisiones judiciales en que se acuerdan medidas cautelares privativas de libertad, como es la prisión provisional, que aunque la afección del derecho a la libertad personal que produce su ejecución, causa perjuicios irreparables, sin embargo, su suspensión equivaldría a un otorgamiento anticipado del amparo, por lo que ha rechazado la posibilidad de su suspensión en el procedimiento de amparo.

2. En el presente caso, la aplicación de la específica jurisprudencia constitucional reseñada conduce a la denegación de la suspensión de las resoluciones impugnadas, pues acceder a la misma equivaldría –con independencia del alcance y efectos de una eventual sentencia estimatoria en este recurso–, al otorgamiento anticipado del amparo solicitado, sin perjuicio de su urgente tramitación. Además, la decisión originalmente impugnada ha sido confirmada por otros Autos por lo que, con independencia de la relación entre todas estas resoluciones, la actual situación de privación de libertad ya responde a otras resoluciones judiciales que no son objeto de este recurso de amparo.

3. Por otra parte, y en relación con el eventual perjuicio irrogado por la resolución impugnada referido al derecho de participación política del recurrente por su condición de diputado del Parlamento de Cataluña, es de destacar que el presente recurso de amparo tiene, como exclusivo objeto, y sin que ello venga alterado por circunstancia sobrevenida alguna, las concretas resoluciones impugnadas.

Cuando fue dictada la última de ellas no había comenzado siquiera el plazo de presentación de candidaturas al antedicho proceso electo-

ral, no había tenido lugar la jornada electoral. Estas circunstancias son ajenas al contexto fáctico y jurídico en que se dictaron las resoluciones impugnadas, y tenerlas en cuenta no haría sino alterar el objeto restringido del recurso de amparo.

Así, los eventuales perjuicios que, en relación con el ejercicio del derecho de participación política (art. 23 CE), de que es titular el recurrente en amparo, puedan derivarse de la actual situación de prisión provisional del recurrente, con independencia de que puedan hacerse valer en la vía judicial ordinaria, no pueden ser analizados por este Tribunal en el presente incidente, en razón de la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, y de la propia naturaleza y objeto limitado de la pieza separada de que ahora conocemos.

El ATC 38/2018 desestima el recurso de súplica contra el anterior auto.

FJ1. Frente a la irrecurribilidad de las sentencias del Tribunal Constitucional (art. 93.1 LOTC), las providencias y autos dictados por el Tribunal podrán ser impugnados, tal y como se deduce de la dicción literal del artículo 93.2 LOTC, y ha venido interpretando reiteradamente este Tribunal, a través del recurso de súplica.

Este es el único recurso posible, en su caso, contra los autos y providencias del Tribunal, también contra los autos que desestiman la suspensión cautelar de los actos recurridos en amparo, en el supuesto de su previa admisión a trámite. Y ello porque, tal y como se estableció en el ATC 121/2017, una correcta interpretación del inciso «en su caso», contenido en el artículo 93.2 LOTC, lleva al entendimiento de que la regla general enunciada es la de la recurribilidad en súplica de los autos y providencias dictados por este Tribunal, y que la excepción, esto es la irrecurribilidad, debe ser fijada expresamente por el legislador para cada caso. Puesto que ninguna previsión legal permite entender que el recurso de súplica no proceda contra los autos que desestiman los incidentes de suspensión cautelar, en los supuestos de admisión a trámite de un recurso de amparo, ha de entenderse procedente el recurso de súplica en los supuestos de oposición a la decisión adoptada en esta pieza incidental tramitada por el Tribunal Constitucional.

3. La suspensión cautelar de las resoluciones impugnadas en amparo, una vez este recurso ha sido admitido a trámite, en el mismo trámite de admisión, o excepcionalmente antes de la admisión, está prevista en los artículos 56 y 57 LOTC, y se configura como una medida provisional de carácter absolutamente excepcional (art. 56.1 LOTC) y de aplicación fundamentalmente restrictiva.

Si los derechos invocados en el presente recurso de amparo son el derecho a la libertad (art. 17 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva, el perjuicio derivado de la no suspensión de la resolución impugnada que cumple analizar es, en principio, el que pueda proyectarse sobre estos dos derechos de que es titular el recurrente. Si este, con posterioridad a la interposición del amparo, ha visto condicionado el ejercicio de otros derechos fundamentales, por ejemplo, el de participación política del art. 23 CE, a consecuencia de la medida de prisión provisional, ha de denunciar dicha vulneración sobrevenida ante la jurisdicción ordinaria y, después, en el oportuno proceso de amparo.

4. El recurrente en amparo niega, asimismo, la aplicación al caso de nuestra consolidada jurisprudencia respecto de la no suspensión de las medidas cautelares privativas de libertad, insistiendo en que se proyecte a estas medidas la doctrina formulada en relación con la suspensión de las condenas de privación de libertad. Pero el Tribunal no ve razón para modificar dicha jurisprudencia previa en este caso.

Dicho, en otros términos, si el Tribunal Constitucional levantara la medida cautelar de prisión, estaría negando, de hecho, aunque no entrase a formular argumentación alguna al respecto, la concurrencia de los presupuestos jurídicos que han llevado a la adopción de la medida por la jurisdicción ordinaria, y que son, en principio, los que se discuten al interponer la demanda de amparo. Y no sólo eso, sino que la suspensión de eficacia de los autos que decretan la prisión provisional, negaría toda virtualidad a la finalidad de la propia prisión cautelar y a la consecución de los fines constitucionalmente legítimos y congruentes con la medida que nuestra jurisprudencia ha reconocido.

En el ATC 53/2018 se deniega también la suspensión, contiene un FJ 1 igual al del ATC 22/2018. J. 2.

En el presente caso, la aplicación de la específica jurisprudencia constitucional reseñada conduce a la denegación de la solicitud de suspensión de las resoluciones impugnadas, pues acceder a la misma equivaldría –con independencia del alcance y efectos de una eventual sentencia estimatoria en este recurso–, al otorgamiento anticipado del amparo solicitado.

Cabe añadir, por lo que se refiere a los perjuicios irreparables que invoca el recurrente como fundamento de la tutela cautelar que demanda, lo siguiente:

a) El perjuicio alegado, y que resulta afectante a la protección de la familia del recurrente y de sus hijos menores, resulta inidóneo a los fines que nos ocupan en cuanto no se proyecta sobre ninguno de los derechos fundamentales en que se sustenta el recurso de amparo.

b) En relación con el derecho de defensa que se vería mermado por la situación de prisión provisional del demandante, derecho que sí es invocado en la demanda, la carga alegatoria que corresponde a la parte recurrente aparece incumplida en cuanto se limita a poner de manifiesto meros inconvenientes y no un perjuicio real para el ejercicio de este derecho fundamental. Respecto de la carga alegatoria y probatoria del incidente es doctrina del Tribunal que «la acreditación del perjuicio es carga del recurrente, quien debe precisar los concretos perjuicios que de la ejecución se deriven, así como justificar o argumentar razonadamente la irreparabilidad de los mismos».

3. Por otra parte, y con respecto de la pretensión subsidiaria relativa al acercamiento del recurrente a su domicilio familiar, debemos aclarar que dicha medida excede del objeto del recurso de amparo en que la tutela se impetra frente a resoluciones con un determinado contenido, cual es el de mantener la medida cautelar de prisión provisional comunicada y sin fianza del recurrente.

En definitiva, esta solicitud supone una pretensión nueva, imprejuzgada y que nada tiene que ver con el objeto principal del recurso de amparo.

Así, los eventuales perjuicios que, para el ejercicio del derecho de defensa y la protección de sus relaciones familiares y del interés de sus hijos menores, puedan derivarse de la actual situación de prisión provisional del recurrente, con independencia de que puedan hacerse valer en la vía judicial ordinaria, no pueden ser analizados por este Tribunal en el presente incidente, con razón de la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, y de la propia naturaleza y objeto de la pieza separada de que ahora conocemos.

En el ATC 54/2018 se deniega la suspensión de prisión provisional, contiene el FJ 1 igual al del ATC 22/2018.

FJ 2. En el presente caso, la aplicación de la específica jurisprudencia constitucional reseñada conduce a la denegación de la solicitud de suspensión de las resoluciones impugnadas, pues acceder a la misma equivaldría al otorgamiento anticipado del amparo solicitado.

Por otra parte, y en relación con el eventual perjuicio irrogado por la resolución impugnada referido al derecho del demandante a la participación en asuntos públicos (art. 23 CE), debemos recordar que los eventuales perjuicios que, en relación con el ejercicio del derecho a la participación en asuntos públicos (art. 23 CE) puedan derivarse de la actual situación de prisión provisional del recurrente, con independencia de que puedan hacerse valer en la vía judicial ordinaria, no pueden ser analizados por este Tribunal en el presente incidente, en razón de

la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, y de la propia naturaleza y objeto limitado de la pieza separada de que ahora conocemos.

En el ATC 55/2018 se deniega la solicitud de protección cautelar del derecho a ejercer las funciones del cargo público representativo como diputado, pretensión de que se autorice la posibilidad de defender su candidatura, en forma no presencial, por vídeo conferencia.

FJ 2 a) Nuestro sistema de justicia constitucional contempla la posibilidad de que este Tribunal adopte cualesquiera medidas cautelares y resoluciones provisionales previstas en el ordenamiento que, por su naturaleza, puedan aplicarse en el proceso de amparo y tiendan a evitar que el recurso pierda su finalidad (art. 56.3 LOTC).

b) Sin embargo lo anterior no debe hacer olvidar que la mera interposición de un recurso de amparo no obsta a la vigencia, efectividad o ejecutoriedad de las disposiciones generales, actos administrativos o resoluciones judiciales que sean objeto de impugnación.

c) En todo caso, la perspectiva única que ha de ser tenida en cuenta para decidir sobre cualquier pretensión cautelar formulada en el proceso de amparo ha de ser el de la preservación de la eficacia de un posible pronunciamiento estimatorio, sin prejuzgar cuál haya de ser el sentido de la futura sentencia que le ponga fin, previsión tanto más difícil en cuanto al recurso de amparo que versa sobre aspectos o facetas del derecho fundamental invocado acerca de los cuales el Tribunal no ha tenido aún ocasión de pronunciarse.

d) Por último, la protección cautelar que puede otorgar este Tribunal encuentra un límite adicional en el propio artículo 56.2 LOTC, pues no puede ocasionar «perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni tampoco a los derechos fundamentales o libertades de otra persona».

4. Es posible concluir que, en el caso presente, la aplicación de los criterios legales y jurisprudenciales reseñados sobre la protección cautelar que puede ser otorgada en el proceso de amparo, conduce a desestimar la concreta medida cautelar que ha sido solicitada, tanto en atención a la naturaleza de las resoluciones judiciales que pueden resultar afectadas, como al contenido mismo de la medida cautelar pretendida. Tal conclusión se apoya en las siguientes razones esenciales:

a) Las resoluciones judiciales cuestionadas en el presente proceso de amparo justifican la denegación del permiso extraordinario solicitado en un pronóstico individual de riesgo de reiteración delictiva.

De esta forma, acceder a la medida cautelar solicitada no solo cuestionaría de forma anticipada –y por tanto indebida– la existencia

de dicho riesgo y la razonabilidad de dicho juicio, sino también la legitimidad de la propia privación cautelar de libertad.

b) A su vez, el contenido mismo de la medida cautelar propuesta por el demandante trasciende al objeto del propio proceso de amparo, pues con ella no se pretende la suspensión de la decisión denegatoria y su sustitución por otra que autorice la excarcelación temporal, sino que se solicita de este Tribunal que autorice la participación no presencial del demandante –por videoconferencia– en el debate de investidura como candidato a Presidente de la Generalitat.

Dicha pretensión se apoya como presupuesto en la legitimidad material de tal investidura no presencial, cuya inconstitucionalidad ha sido alegada en otros procesos constitucionales recientemente admitidos a trámite que se hallan pendientes de resolución.

En consecuencia, constatamos de nuevo que, acordar en este incidente la medida cautelar propuesta supondría interferir anticipada y eventualmente sobre el objeto de pretensiones planteadas ante este Tribunal en sendas impugnaciones que, solo pueden ser abordadas y resueltas fundadamente una vez oídas las partes legitimadas para participar en dichos procesos constitucionales.

c) Por último, en este momento procesal no cabe descartar que la medida cautelar propuesta incida negativamente sobre el contenido de los derechos fundamentales de terceros, lo que, como antes expusimos, constituye un límite legal explícito de la protección cautelar que este Tribunal puede otorgar.

El ATC 63/2018 desestima el recurso de súplica en relación a la providencia de admisión a trámite del recurso de amparo.

Art. 56.6 LOTC solicitud de suspensión por urgencia excepcional al admitir la demanda.

FJ 2. El Tribunal no apreció la urgencia excepcional invocada a la que se refiere el artículo 56.6 LOTC al tomar en consideración que el demandante no era candidato a la investidura como Presidente de la Generalitat de Cataluña ni en el momento de presentar la demanda de amparo ni en el momento de resolver sobre su admisión a trámite. En tal medida, la ejecución o el mantenimiento de los efectos de la decisión judicial impugnada en amparo –que le denegó un permiso extraordinario para acudir personalmente a defender su investidura como candidato– no producía un perjuicio irreparable real e inminente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad en caso de ser estimado, sino hipotético y futuro, pues únicamente se actualizaría de ser propuesto nuevamente como candidato a la Presidencia de la Generalitat.

FJ 3. A la razón expuesta se suman dos circunstancias sobrevenidas que justifican la desestimación de la impugnación analizada:

a) De una parte, el pasado 14 de mayo, a propuesta del Presidente del Parlamento, con la participación mediante voto delegado del demandante, el diputado don Joaquim Torra Pla ha sido investido como Presidente de la Generalitat de Cataluña.

b) Resulta también decisivo tomar en consideración que la pretensión ejercitada a través del presente recurso de súplica, en tanto solicita de este Tribunal un pronunciamiento expreso sobre la medida cautelar solicitada, ha sido ya atendida mediante el Auto 55/2018.

En el ATC 82/2018, también se deniega la suspensión –prisión provisional–.

FJ 1. La doctrina constitucional ha establecido, de forma constante e indubitada, en relación con la posibilidad de acordar la suspensión de decisiones judiciales en que se acuerdan medidas cautelares privativas de libertad, como es la prisión provisional en el marco de un procedimiento penal, que, aunque la afección del derecho a la libertad personal que produce su ejecución cause perjuicios irreparables, sin embargo, su suspensión equivaldría a un otorgamiento anticipado del amparo, por lo que ha rechazado la posibilidad de su suspensión en el procedimiento de amparo.

2. En el presente caso, la aplicación de la específica doctrina constitucional reseñada conduce a la denegación de la solicitud de suspensión de las resoluciones impugnadas, pues acceder a la misma equivaldría al otorgamiento anticipado del amparo solicitado, con independencia del alcance y efectos de una eventual sentencia estimatoria en este recurso.

Cabe añadir, las siguientes consideraciones:

a) En relación con el eventual perjuicio irrogado por las resoluciones impugnadas al derecho de los demandantes a la participación en asuntos públicos (art. 23 CE), se deben recordar los AATC 22/2018 y 55/2018. En este último, se ha afirmado que el contenido del derecho a ejercer el cargo público representativo y las limitaciones que, indefectiblemente, derivan de su situación cautelar de privación de libertad son, justamente, el objeto de la pretensión principal de amparo, así como que parte de las facultades de representación política anejas al cargo –singularmente aquellas que tienen como presupuesto su ejercicio en situación de libertad personal– se han visto afectadas, y en algún caso limitadas decisivamente, por resoluciones judiciales como la cuestionada, pues tal limitación se apoya precisamente en su situación de preso preventivo. Pero, precisamente, por ser

objeto de este proceso de amparo tanto la adecuación a la ley de tal limitación judicialmente acordada, como el cumplimiento de un fin legítimo y el examen de su proporcionalidad, su resolución anticipada no puede pretenderse en este incidente cautelar, debiendo ser abordada al resolver sobre el fondo de su queja.

b) Tampoco puede apreciarse el mayor riesgo de afectación al ejercicio del derecho de participación política (art. 23 CE) que se vincula expresamente a la posibilidad de que a los recurrentes en amparo se les aplicase lo previsto en el artículo 384 *bis* LECrim. El perjuicio irreparable que justifica la adopción de la medida cautelar, tal y como se deduce del artículo 56 LOTC, debe ser consecuencia directa de la ejecución del acto de los poderes públicos por razón del cual se reclame el amparo constitucional. Cualquier otra consideración llevaría a desnaturalizar, de un lado, el carácter meramente cautelar de la suspensión solicitada y, de otro, el principio básico de funcionamiento del recurso de amparo que es la subsidiariedad.

c) Finalmente, la medida subsidiaria planteada no tiene relación con el objeto del recurso de amparo en que la tutela se impetra frente a las resoluciones judiciales con un determinado contenido, cual es el de mantener la medida cautelar de prisión provisional comunicada y sin fianza del recurrente.

En el ATC 98/2018 se deniega la suspensión de la prisión provisional.

FJ 1. La doctrina constitucional ha establecido, de forma constante e indubitada, en relación con la posibilidad de acordar la suspensión de decisiones judiciales en que se acuerdan medidas cautelares privativas de libertad, como es la prisión provisional en el marco de un procedimiento penal, que, aunque la afección del derecho a la libertad personal que produce su ejecución cause perjuicios irreparables, sin embargo, su suspensión equivaldría a un otorgamiento anticipado del amparo, por lo que ha rechazado la posibilidad de su suspensión en el procedimiento de amparo.

2. En el presente caso, la aplicación de la específica doctrina constitucional reseñada conduce a la denegación de la solicitud de suspensión o de modificación de las resoluciones impugnadas. Como hemos afirmado en relación con la solicitud de suspensión de resoluciones en que también se acordaba la medida cautelar de prisión provisional, comunicada y sin fianza en esta misma causa especial (AATC 22/2018, 38/2018, 53/2018, 54/2018, 55/2018 y 82/2018), acceder a la misma equivaldría al otorgamiento anticipado del amparo solicitado, al conllevar la excarcelación de la recurrente, con independencia del alcance y efectos de una eventual sentencia estimatoria en este recurso.

En el ATC 128/2018 se deniega la suspensión de resoluciones que suspendieron en funciones a los diputados.

FJ 2. La medida cautelar solicitada está dirigida, por tanto, a permitir que los diputados puedan continuar ejerciendo su función parlamentaria como diputados del Parlamento de Cataluña hasta que se resuelva el recurso de amparo. Se solicita de este Tribunal que suspenda la aplicación de las resoluciones que han suspendido de funciones a los diputados señalados, y se autorice su participación en las sesiones del Parlamento de Cataluña. Como recuerda el ATC 55/2018, la perspectiva única que ha de ser tenida en cuenta para decidir sobre cualquier pretensión cautelar formulada en el proceso de amparo ha de ser la de la preservación de la eficacia de un posible pronunciamiento estimatorio, sin prejuzgar cuál haya de ser el sentido de la futura sentencia que le ponga fin. En tal sentido, no procede en este incidente examinar ni la concurrencia ni la ausencia de apariencia de buen derecho de la pretensión de amparo formulada, criterio éste del que no se vale la regulación del artículo 56 LOTC para conceder o denegar la protección cautelar pretendida.

En este trámite procesal no puede efectuarse el análisis de la cuestión de fondo, ni cabe cuestionar las bases fácticas que la sustentan, ni tampoco anticipar indebidamente lo que debe ser resuelto en la oportuna sentencia.

En el presente caso, la aplicación de la específica doctrina constitucional conduce a la denegación de la solicitud de suspensión de las resoluciones impugnadas. Acceder a la misma equivaldría a anticipar un eventual fallo estimatorio del recurso de amparo.

En el ATC 131/2018 se deniega nuevamente la suspensión de la prisión provisional articulada por la vía del art. 57 LOTC y basada en una sentencia del Tribunal Europeo.

FJ 1. El recurrente en amparo plantea una reapertura de la pieza separada de adopción de medidas cautelares en el recurso de amparo, cuyo objeto exclusivo son las dos resoluciones de la Audiencia Nacional que determinaron su entrada en prisión. Tal petición, así como el modo que la misma adopta, tiene cobertura en el artículo 57 LOTC.

La facultad de revisión, no obstante, se limita al supuesto de que concurran, en el caso concreto y tal y como dicta el precepto, «circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser conocidas al tiempo de sustanciarse el incidente de suspensión». Tales circunstancias permitirían, en caso de acreditarse, tanto la adopción de medidas cautelares denegadas inicialmente, como la decisión de reversión de una medida de suspensión inicialmente acordada.

2. La posibilidad de revisar la decisión contenida en el ATC 22/2018, confirmada en el ATC 38/2018, debe partir de que las nuevas circunstancias aducidas sean capaces de alterar los fundamentos que condujeron a la adopción de las decisiones previas adoptadas por este Tribunal, en relación con la adopción de la medida cautelar solicitada. Por tanto, lo que este Tribunal debe dilucidar es si la invocación de la STEDH, de 20 de noviembre de 2018, en el asunto *Selahattin Demirtaş c. Turquía*, supone una nueva circunstancia, en los términos del artículo 57 LOTC, capaz de alterar los fundamentos de la decisión de no suspender las resoluciones de la Audiencia Nacional objeto del presente recurso de amparo.

a) La circunstancia sobrevenida alegada por la parte es una STEDH en un procedimiento en el que ni el Estado español, ni el recurrente en amparo, han sido parte. Esa circunstancia supone que no se dé, en este caso, la autoridad de cosa juzgada de las sentencias declarativas del TEDH, es decir, la vinculación derivada del artículo 46 CEDH.

b) Sí podría, en cambio, entenderse por «circunstancia sobrevenida» la necesidad de aplicar el efecto de cosa interpretada, esto es, a la vinculación de todos los Estados parte del Convenio a la jurisprudencia elaborada por el TEDH al interpretar sus disposiciones, y que podría deducirse de lo que dicta el artículo 32 CEDH. Como este Tribunal ha reiterado insistentemente, este efecto viene reforzado, en el caso del sistema constitucional español, por el mandato hermenéutico del artículo 10.2 CE.

Pero, en este caso, la apreciación del Tribunal concluye también con el rechazo del argumento de la parte. La cuestión es que la jurisprudencia nueva del Tribunal de Estrasburgo, la nueva circunstancia sobrevenida alegada por el recurrente, tiene que ver con la interpretación del artículo 3 del Protocolo adicional del CEDH, que establece el derecho a elecciones libres.

Esa innovación jurisprudencial parte del hecho de que el TEDH se reserva la capacidad de revisar si los Estados han respetado las exigencias del artículo 3 del Protocolo adicional, asegurando que las condiciones a que los Estados someten el derecho de sufragio o el derecho a ser candidato: i) no se reducen al punto de afectar a su esencia misma, privándolos de efectividad: ii) persiguen un fin legítimo, iii) y son proporcionales los medios empleados al fin perseguido con la medida restrictiva de derechos.

c) Sin necesidad de alargar la exposición del contenido de la sentencia invocada, llegados a este punto es posible descartar su aplicación a la hora de resolver sobre la reconsideración atinente a las

medidas cautelares rechazadas en el ATC 22/2018, confirmado por el ATC 38/2018. Como resulta evidente, el recurrente cifra en el ejercicio de sus derechos políticos, el impacto de la circunstancia sobrevenida alegada.

Pero en el FJ 3 del ATC 38/2018 ya se excluyó expresamente, el examen de la vulneración del artículo 23 CE como objeto del presente recurso de amparo.

En conclusión, la circunstancia aducida por quien solicita la reapertura de la pieza separada de suspensión, en nada afecta a las que motivaron el acuerdo de no suspender las resoluciones recurridas en amparo, por lo que su análisis, que es objeto restringido de este examen de reconsideración, no aporta un parámetro rector que justifique la modificación de medidas solicitada.

3. Sin perjuicio de lo dicho, y como también se ha repetido ya en los AATC 22/2018 y 38/2018, un pronunciamiento de este Tribunal, en este momento procesal, sobre la conveniencia de modificar la decisión de no suspender las resoluciones objeto del presente recurso de amparo, a partir del hecho alegado por los promotores del incidente del artículo 57 LOTC, implicaría un juicio anticipado sobre el fondo de un litigio pendiente, que debe ser resuelto en la oportuna sentencia.

Fuera del denominado «procés», en materia penal se han dictado los autos que a continuación se reseñan.

En el ATC 93/2018 se acordó la suspensión de una pena corta privativa de libertad (2 años y 6 meses).

FJ 2. Cuando se trata de la suspensión de penas de prisión, se ha venido reiterando doctrina en virtud de la cual, la evaluación de la gravedad de la perturbación que para el interés general tiene la suspensión de la ejecución de una pena constituye un juicio complejo dependiente de diversos factores, entre los que se encuentran la gravedad y naturaleza de los hechos enjuiciados y el bien jurídico protegido, su trascendencia social, la duración de la pena impuesta y el tiempo que reste de cumplimiento de la misma, el riesgo de eludir la acción de la Justicia y la posible desprotección de las víctimas. De entre todos ellos cobra especial relevancia el referido a la gravedad de la pena impuesta, ya que este criterio expresa de forma sintética la reprobación que el ordenamiento asigna al hecho delictivo, la importancia del bien jurídico tutelado, la gravedad y trascendencia social del delito y, en consecuencia, la magnitud del interés general en su ejecución. En relación con este criterio de gravedad de la pena este Tribunal adopta como directriz inicial la de que la pena se sitúe por encima o por debajo de la frontera de los cinco años de prisión, que es

la que le sirve al legislador penal para diferenciar entre las penas graves y las menos graves.

Este canon general, sin embargo, se ha excepcionado en dos situaciones singulares donde, pese a ponderarse que concurren en el caso los requisitos necesarios para decretar la suspensión, la misma se deniega por carecer la medida de verdadera eficacia práctica. Así sucede: a) cuando la pena de la que se solicita la suspensión tiene fijada una fecha futura de inicio de cumplimiento, respecto de la cual resulta previsible que se haya dictado para entonces la sentencia resolutoria del amparo, b) si la persona debiera quedar en prisión en virtud del cumplimiento de otra ejecutoria anterior.

3. Igualmente procede la suspensión de la pena accesoria legal de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, pues, conforme a nuestra jurisprudencia, las penas accesorias han de seguir la misma suerte que la principal.

Por el contrario, no procede la suspensión de las penas de multa, del pronunciamiento relativo a las costas o de las restantes disposiciones de contenido patrimonial, dado que no producen daño irreparable o de muy difícil reparación.

En el ATC 100/2018 se mantiene la suspensión inicial acordada por la vía del art. 56.6 LOTC en un supuesto de extradición (otro supuesto ATC 92/2018).

1. El artículo 56.6 LOTC atribuye a las Salas y Secciones de este Tribunal la facultad de adoptar, en la propia resolución de admisión a trámite de los recursos de amparo, medidas cautelares *inaudita parte*, en supuestos de urgencia excepcional. En el ejercicio de tal facultad, mediante la providencia se acordó suspender la ejecución de las resoluciones impugnadas en el presente recurso de amparo, al apreciar una urgencia excepcional provocada por la inminente ejecución de la entrega extradicional del recurrente a los Estados Unidos de América, que, de producirse, ocasionaría un perjuicio imposible o de muy difícil reparación que haría perder su finalidad al recurso de amparo.

2. Este Tribunal ha reiterado que la concurrencia de una urgencia excepcional que autoriza a este Tribunal a adoptar medidas cautelares sin oír a las partes y a hacerlo con una motivación sucinta –al acordarse en la propia providencia de admisión a trámite del recurso de amparo– obliga a dictar una nueva resolución motivada en la que, tras oír a las partes, se expresen las razones que lleven al Tribunal a mantener, modificar o levantar la medida inicialmente acordada.

Procede mantener la suspensión cautelar interesada. Como ya ha puesto de manifiesto el Tribunal, en los supuestos de extradición, es

doctrina constitucional reiterada que procede suspender la ejecución de las resoluciones judiciales que la acuerdan, pues en estos casos puede ocurrir que la ejecución de las resoluciones impugnadas convierta en ilusoria una eventual concesión del amparo, toda vez que si la persona requerida fuera entregada a las autoridades del Estado requirente perdería su finalidad el recurso de amparo que, en definitiva, tiene por objeto impedir su extradición. Una vez que el recurrente se encontrara bajo la potestad de otro Estado, sería muy difícil que un eventual pronunciamiento estimatorio de este Tribunal que anulara los autos que acceden a su extradición pudiera surtir plenos efectos en ese Estado.

El ATC 22/2018 también se accede a la suspensión en un supuesto de penas cortas.

FJ 3. En aplicación de la jurisprudencia citada y a la vista de las circunstancias concretas del presente caso, procede acordar la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad impuestas a los demandantes de amparo. En efecto, la duración de las penas privativas de libertad a las que han sido condenados los recurrentes (seis meses de prisión por un delito contra la salud pública) están dentro de los márgenes que este Tribunal ha considerado susceptible de ser suspendidos. Es más, de no procederse a la suspensión de su cumplimiento se ocasionaría a los demandantes de amparo un perjuicio irreparable, que dejaría, en entredicho, la eventual eficacia de un fallo estimatorio de la demanda de amparo, por cuanto la pena de prisión podría ya estar cumplida, sino toda, en su mayor parte, teniendo en cuenta, además, que no se produce ninguna perturbación grave de los intereses generales, ni la afectación a derechos fundamentales a terceros.

Esta misma decisión de suspender ha de acordarse también en cuanto a las penas accesorias de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena de prisión, conforme a reiterada doctrina del Tribunal que determina que la pena accesoria siga la suerte de la pena principal, respecto de lo que se haya acordado sobre esta en el incidente de suspensión.

4. Por el contrario no procede la suspensión del resto de los pronunciamientos condenatorios que contiene la sentencia impugnada, dado que por su naturaleza no producen daño irreparable o de muy difícil reparación.

Finalmente, respecto a la suspensión de la responsabilidad personal subsidiaria en caso de impago de la multa, este Tribunal viene considerando que el cumplimiento de tal responsabilidad comporta una eventualidad incierta, lo que impide, por ello mismo, su otorga-

miento, ello sin perjuicio que de producirse en el futuro puede dar lugar a su reconsideración tras una nueva petición.

En el ATC 129/2018 se suspende la demolición de un edificio.

FJ 1. Por ello, como se dijera por ejemplo en el ATC 81/2012, se ha acordado la suspensión en supuestos muy concretos, en los que la ejecución de las resoluciones recurridas en amparo acarrearía perjuicios económicos difícilmente reparables por su entidad o por la irreversibilidad de las situaciones jurídicas que puedan producirse, como ocurre en los supuestos de enajenación forzosa de los bienes embargados o de transmisión a un tercero de la propiedad de un bien determinado, haciendo así que este sea irrecuperable, así como de demolición de viviendas, sin que en este último caso sea preciso siquiera el carácter habitual de la residencia.

2. A partir de las anteriores consideraciones, cabe afirmar que la ejecución de la demolición de la obra podría ocasionar en esta ocasión a la recurrente perjuicios irreparables que harían perder al amparo su finalidad, pues la afectación de sus bienes y derechos patrimoniales puede devenir definitiva o difícilmente reversible o de muy difícil y costoso restablecimiento en este caso, viéndose privada además aquella de la posesión y goce de la edificación controvertida si la demolición de la vivienda se materializase.

Por último, en el ATC 130/2018 se acuerda la suspensión de la inscripción en el registro de penados.

2. En el presente supuesto, la pena impuesta tiene contenido patrimonial, sin que la demandante haya puesto de manifiesto ni acreditado circunstancias específicas que permitan sustentar un perjuicio irreparable en caso de hacer efectiva la obligación de abono; de hecho, en su reciente escrito ampliando las alegaciones en esta pieza separada, indica que ya ha satisfecho su importe y el de la responsabilidad civil.

La perspectiva única que ha de ser tenida en cuenta para decidir sobre cualquier pretensión cautelar formulada en el proceso de amparo ha de ser la de la preservación de la eficacia de un posible pronunciamiento estimatorio, sin prejuzgar cuál haya de ser el sentido de la futura resolución que le ponga fin.

En tal sentido, no procede en este incidente examinar ni la concurrencia ni la ausencia de apariencia de buen derecho de la pretensión de amparo formulada, criterio éste del que no se vale la regulación del art. 56 LOTC para conceder o denegar la protección cautelar pretendida. Por ello, hemos reiterado también que, en este trámite procesal, no puede efectuarse el análisis de la cuestión de fondo, ni cabe cues-

tionar las bases fácticas que la sustentan, ni tampoco anticipar indebidamente lo que debe ser resuelto en la oportuna sentencia.

Distinta ha de ser la respuesta que debe recibir la petición de suspensión de la anotación de condena en el Registro Central de Penados pues, como se ha justificado en las alegaciones, con la aportación documental precisa, su vigencia pudiera tener efectos perjudiciales sobre la actividad docente que viene desarrollando la recurrente y, por el contrario, no cabe prever que la suspensión temporal de dicha anotación suponga perturbación alguna.

C) En materia civil

En el ATC 21/2018 se acuerda la suspensión.

FJ 2. Sólo hemos accedido a la suspensión en aquellos supuestos en los que la ejecución de lo acordado acarrea perjuicios patrimoniales difícilmente reparables por su entidad, por la imposibilidad de repercutir su costo o por la irreversibilidad de las situaciones jurídicas que puedan producirse, como ocurre en los casos en que por la ejecución de lo acordado se produce la transmisión irrecuperable del dominio sobre un bien determinado.

A la vista lo anterior, interesa subrayar que una consolidada doctrina constitucional ha admitido la procedencia de acordar la suspensión de aquellas resoluciones judiciales cuya ejecución conlleva el embargo y adjudicación a un tercero de buena fe de ciertos bienes inmuebles o el desalojo de viviendas o locales de negocio y, en general, la transmisión del dominio sobre aquéllos, con la consiguiente consolidación de una posición jurídicamente inatacable o de muy difícil y costoso restablecimiento.

4. El análisis de dicha doctrina, y las circunstancias del caso permiten concluir reconociendo la procedencia de adoptar la medida cautelar solicitada de suspensión ya que, en otro caso, se podría materializar la entrega de la posesión del bien en perjuicio de los recurrentes, creando una situación difícilmente reversible que menoscabaría los fines del presente recurso de amparo.

Además, no se percibe en este momento procesal que la suspensión de la ejecución pueda entrañar una perturbación grave de los intereses generales o de los derechos fundamentales y libertades públicas de un tercero.

5. También debe acordarse la medida cautelar de anotación preventiva de la demanda de amparo en el Registro de la Propiedad.

Cabe recordar que se trata de una medida cautelar que este Tribunal, de conformidad con el artículo 56 LOTC, puede adoptar de oficio o a instancia de parte, con fundamento en el artículo 42.1 de la Ley hipote-

caria, limitándose nuestra decisión en esta materia a ordenar que se practique la anotación preventiva, remitiendo al órgano judicial la práctica de las actuaciones pertinentes para que pueda llevarse a efecto.

La anotación preventiva de la demanda, que tiene por objeto garantizar el derecho de los demandantes de amparo frente a eventuales actos de disposición, mediante el anuncio registral frente a terceros de la pendencia del proceso constitucional con sus eventuales consecuencias sobre los derechos inscritos, ha sido considerada por este Tribunal como medida idónea en los supuestos en que se ya ha producido la adjudicación del inmueble, como ocurre también en el caso que nos ocupa. (También ATC 88/2018).

En el ATC 58/2018 también se acuerda la suspensión.

FJ 2. Este Tribunal ha admitido de forma reiterada la procedencia de acordar la suspensión de aquellas resoluciones judiciales cuya ejecución conlleva el embargo y adjudicación a un tercero de buena fe de ciertos bienes inmuebles o el desalojo de viviendas o locales de negocio y, en general, la transmisión del dominio sobre aquéllos, con la consiguiente consolidación de una posición jurídicamente inatacable o de muy difícil y costoso restablecimiento.

3. De acuerdo con esta consolidada doctrina procede acordar la suspensión solicitada, puesto que, en caso contrario, se privaría a la demandante de amparo de la posesión de la vivienda habitual, mediante la ejecución del lanzamiento acordado por el órgano judicial.

En el ATC 88/2018 se deniega la suspensión.

FJ 4. En el presente supuesto la recurrente arguye que debe concederse la suspensión por las circunstancias acaecidas en el procedimiento ejecutivo, ya culminado con la subasta de bienes y su adjudicación. Sin embargo, precisamente por esa razón de la finalización del procedimiento ejecutivo no concurre ya ninguna de las circunstancias expuestas para acordar la suspensión interesada, toda vez que no se razona cómo y en qué evitaría el daño que se teme por posibles transmisiones por el adjudicatario a terceros adquirentes la suspensión del procedimiento de ejecución hipotecaria del que trae origen este amparo (ya concluso con la adjudicación de bienes al ejecutante).

5. Debe acordarse, en cambio, la medida cautelar de anotación preventiva de la demanda de amparo en el Registro de la Propiedad, en la misma línea acogida por el reciente ATC 21/2018.

Se trata de una medida cautelar que este Tribunal, de conformidad con el artículo 56 LOTC, puede adoptar de oficio o a instancia de parte, limitándose nuestra decisión en esta materia a ordenar que se practique la anotación preventiva.

La anotación preventiva de la demanda, que tiene por objeto garantizar el derecho de los demandantes de amparo frente a eventuales actos de disposición, mediante el anuncio registral frente a terceros de la pendencia del proceso constitucional con sus eventuales consecuencias sobre los derechos inscritos, ha sido considerada por este Tribunal como medida idónea en los supuestos en que ya se ha producido la adjudicación del inmueble.

En el ATC 92/2018 se mantiene la suspensión acordada por providencia por la vía del art. 56.6 LOTC.

FJ 1. El artículo 56.6 LOTC atribuye a las Salas y Secciones de este Tribunal la facultad de adoptar, en la propia resolución de admisión a trámite de los recursos de amparo, medidas cautelares *inaudita parte*, en supuestos de urgencia excepcional. En el ejercicio de tal facultad, mediante providencia se acordó suspender la ejecución de las resoluciones impugnadas (esto es, el lanzamiento forzoso y el desalojo de la vivienda en la ejecución) al apreciar una urgencia excepcional por ser inminente el desalojo de la vivienda de una unidad familiar compuesta por hijos menores de edad y con discapacidad que no contaban con una solución habitacional alternativa efectiva.

2. El artículo 56.6 LOTC establece que la decisión de suspensión urgente acordada en la resolución de admisión puede ser impugnada en el plazo de cinco días desde su notificación, por el Ministerio Fiscal y demás partes personadas. Sin perjuicio de ello, este Tribunal ha reiterado que la concurrencia de una urgencia excepcional que autoriza a este Tribunal a adoptar medidas cautelares sin oír a las partes y a hacerlo con una motivación sucinta obliga a dictar una nueva resolución motivada en la que, tras oír a las partes, se expresen las razones que lleven al Tribunal a mantener, modificar o levantar la medida inicialmente acordada.

3. Este Tribunal ha reiterado la procedencia de acordar la suspensión de aquellas resoluciones judiciales cuya ejecución conlleva el embargo y adjudicación a un tercero de buena fe de ciertos bienes inmuebles o el desalojo de viviendas o locales de negocio y, en general, la transmisión del dominio sobre aquéllos, con la consiguiente consolidación de una posición jurídicamente inatacable o de muy difícil y costoso restablecimiento (AATC 21/2018, 58/2018).

En el ATC 117/2018 se acuerda la suspensión.

FJ 3. Interesa subrayar que una consolidada doctrina constitucional, ha admitido la procedencia de acordar la suspensión de aquellas resoluciones judiciales cuya ejecución conlleva el embargo y adjudicación a un tercero de buena fe de ciertos bienes inmuebles o el desalojo de viviendas o locales de negocio y, en general, la transmisión

del dominio sobre aquéllos, con la consiguiente consolidación de una posición jurídicamente inatacable o de muy difícil y costoso restablecimiento.

El análisis de la doctrina antes recogida y la circunstancia que viene de subrayarse permiten considerar la procedencia de adoptar la medida cautelar de suspensión ya que, en otro caso, se podría materializar la adjudicación y entrega de la posesión del bien.

2.3.1.6 *Incidente de ejecución*

Se ha dictado el ATC 1/2018 que no contiene doctrina reseñable.

En el ATC 19/2018 se inadmite el incidente de ejecución.

FJ 2. El artículo 92 LOTC faculta a las partes en el proceso constitucional a promover el incidente de ejecución y proponer al Tribunal las medidas de ejecución necesarias para garantizar el efectivo cumplimiento de sus resoluciones.

En el presente caso, el recurrente ha acudido a la vía incidental del art. 92 LOTC sin agotar los recursos e instrumentos disponibles en la vía judicial previa para lograr que la ejecución de nuestra sentencia se llevara a cabo en sus propios términos. El presente incidente debe ser inadmitido, por no haberse agotado la vía judicial previa, pues, no se cumplen las exigencias de subsidiariedad de la jurisdicción de amparo, las cuales hemos calificado como esenciales y que se concretan en la exigencia del agotamiento de los recursos o acciones judiciales previos establecidos en el ordenamiento jurídico, tanto en el caso de interposición de demanda, como en el de impugnación de la actividad de ejecución a través del incidente del art. 92 LOTC.

En el ATC 24/2018 también se acordó no haber lugar al incidente de ejecución.

FJ 2. Este Tribunal ha proclamado en numerosas ocasiones que el derecho a la ejecución de las sentencias firmes en sus propios términos y el respeto a la firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas se predica, no sólo de las resoluciones dictadas por los órganos judiciales, sino también de las propias sentencias del Tribunal Constitucional. Dicha garantía deriva, en este ámbito, tanto de la virtualidad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), del que no puede obviamente quedar excluida nuestra propia jurisdicción, como de lo dispuesto al efecto en el artículo 87.1 LOTC. Por lo demás, la vinculación de los poderes públicos a nuestras sentencias se extiende, tanto al fallo como a su fundamentación jurídica. Consecuentemente, tratándose de recursos

de amparo, la inejecución por los Tribunales ordinarios de nuestras sentencias acarrea, no sólo la vulneración de la garantía a la ejecución e intangibilidad de nuestras decisiones, sino también la del derecho fundamental cuyo reconocimiento y restitución hayan sido acordados por este Tribunal en el fallo correspondiente.

En orden al cumplimiento del mencionado derecho a la ejecución e intangibilidad de nuestras decisiones por los Tribunales de Justicia, hemos señalado que en algunas ocasiones el cumplimiento por el órgano judicial de una sentencia de este Tribunal puede requerir una interpretación del alcance del mismo, a fin de dar un cabal cumplimiento a lo resuelto en ella y adoptar, en consecuencia, las medidas pertinentes para hacer efectivo el derecho fundamental reconocido frente a la violación de la que fue objeto. Pero semejante consideración y aplicación por el órgano judicial no puede llevar, sin embargo, como es claro, ni a contrariar lo establecido en ella ni a dictar resoluciones que menoscaben la eficacia de la situación jurídica subjetiva allí declarada. Lo que ha de examinarse al cotejar el contenido de nuestra sentencia con la resolución jurisdiccional dictada en su ejecución no es tanto, ni necesariamente, la estricta correspondencia literal de los términos entre ambas, cuanto que la resolución judicial posterior no incurra en alguna de estas dos situaciones proscritas por nuestra jurisprudencia (pronunciamiento contrario a nuestra decisión o intento de menoscabar la eficacia jurídica o material de lo que hemos resuelto y mandado).

Por otra parte, también hemos señalado que el ámbito de conocimiento del incidente de ejecución previsto en el artículo 92 LOTC se circunscribe exclusivamente a determinar si la sentencia del Tribunal Constitucional dictada con ocasión de un recurso de amparo ha sido correctamente ejecutada, sin que, en modo alguno, pueda extenderse a cualquier otra pretensión mantenida ante la jurisdicción ordinaria.

El ATC 127/2018 también inadmite el incidente de ejecución.

FJ Único: El artículo 92.3 LOTC faculta a las partes en el proceso constitucional para promover el incidente de ejecución y proponer al Tribunal las medidas de ejecución necesarias para garantizar el efectivo cumplimiento de sus resoluciones.

En el presente caso, antes de la admisión a trámite del incidente de ejecución, en los sucesivos trámites de alegaciones a las partes, se ha puesto de manifiesto el cumplimiento de la sentencia. No es, pues, pertinente continuar la tramitación del incidente, al no constar discrepancia de la parte ejecutante sobre la ejecución de la sentencia.

2.3.1.7 *Declaración de funcionamiento anormal*

En el ATC 17/2018 se deniega.

FJ 2. Este Tribunal ya ha establecido que la declaración de funcionamiento anormal prevista en el artículo 32.8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (que reproduce el derogado art. 139.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común), no implica analizar si se ha producido o no la violación del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, que el artículo 24.2 CE reconoce frente a los órganos judiciales ordinarios, sino dilucidar si en la tramitación del recurso de amparo promovido por el demandante se produjeron dilaciones cuyas consecuencias lesivas no tendría el deber jurídico de soportar.

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional también ha incidido en que (i) la duración razonable en la tramitación de un procedimiento constitucional se corresponde, no con la resultante en abstracto de la suma de los diferentes plazos procesales, sino con la exigida por el caso concreto a la vista de sus circunstancias específicas y de otros criterios como la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración en supuestos del mismo tipo o el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la de las autoridades; y (ii) para tachar de injustificado a estos efectos el tiempo empleado en la tramitación de un recurso de amparo, es preciso que el interesado haya desplegado una doble actividad de diligente colaboración con el órgano judicial y de denuncia de las dilaciones a fin de remediarlas.

En el ATC 18/2018 también se deniega.

FJ Único. En el presente caso se pone de manifiesto que la concreta pretensión del solicitante queda al margen del ámbito propio de la declaración de funcionamiento anormal de este Tribunal, toda vez que lo sustenta en una discrepancia sobre la legalidad de la providencia de este Tribunal de denegar el nombramiento de profesionales del turno de oficio y archivar el presente recurso de amparo, lo que, en última instancia, no es sino una extemporánea solicitud de revisión de aquella decisión para la que, por otra parte tampoco cuenta con la necesaria legitimación, que queda reservada al Ministerio Fiscal por el art. 50.3 LOTC.

2.3.1.8 *Inadmisión del recurso de amparo por auto*

En el ATC 40/2018 se inadmite el recurso de amparo 5151/2017, promovido en relación con la nueva casación penal.

FJ 2. La peculiaridad del recurso de amparo radica en que, suscita una cuestión jurídica de relevante y especial repercusión desde la perspectiva del derecho fundamental alegado (art. 24.1 CE), en tanto se refiere al empleo, con vocación aplicativa general, de un criterio interpretativo recogido en el Acuerdo no jurisdiccional del Pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2016, que ha sido ya seguido en diversas sentencias posteriores.

Este conjunto de circunstancias que rodean el recurso de amparo determina que el mismo reúna la especial trascendencia constitucional exigida por el art. 50.1 b) LOTC, al entenderse que puede tener encaje en el supuesto definido en el apartado g) FJ 2, de nuestra STC 155/2009, referido a los casos en que el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales. Estas mismas circunstancias concurrentes, son las que justifican que este pronunciamiento revista la forma de auto, lo que permite a este Tribunal explicitar y hacer públicas las razones que conducen a la decisión de inadmisión.

La doctrina se analiza en la parte tercera de la Memoria.

En el ATC 41/2018 se inadmite el recurso de amparo 4644/2017, sobre la nueva casación contenciosa-administrativa.

FJ 2. La particularidad del recurso de amparo que nos ocupa, y que justifica el pronunciamiento mediante Auto, radica en que, más allá de la decisión de inadmisión del concreto recurso de casación de que se trata, suscita una cuestión jurídica de relevante y general repercusión desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a los recursos.

Este conjunto de circunstancias, que rodean al recurso de amparo determina que el mismo reúna la especial trascendencia constitucional exigida por el art. 50.1 b) LOTC, al entenderse que puede tener encaje en el supuesto definido en el apartado g), FJ 2 de nuestra STC 155/2009, referido a los casos en que el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales.

Estas mismas circunstancias concurrentes, son las que justifican que este pronunciamiento revista la forma de auto, permitiéndose así a este Tribunal explicitar y hacer públicas las razones que conducen a la decisión de inadmisión.

En la parte tercera de la Memoria se analiza la doctrina relativa al nuevo recurso de casación por infracción de normas emanadas de las Comunidades Autónomas.

En el ATC 65/2018 se inadmite el recurso de amparo 5710/2017 promovido sobre la nueva casación contenciosa-administrativa.

FJ 2. La trascendencia del recurso de amparo que nos ocupa, y que justifica el pronunciamiento mediante auto, radica en que, más allá de la decisión de inadmisión del concreto incidente de nulidad de actuaciones de que se trata, suscita una cuestión jurídica de relevante y general repercusión desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso al recurso (art. 24.1 CE) relacionada con el correcto cauce de agotamiento de la vía judicial previa al recurso de amparo, a partir de la última reforma operada en el recurso de casación contencioso-administrativa.

La doctrina se analiza en la parte tercera de la Memoria.

En el ATC 119/2018 se inadmite a trámite el recurso de amparo 2882-2018, relativo a la discriminación por sexo y acción positiva, en nombramientos de la carrera judicial.

(FJ 1) Precisamente por la importancia del asunto, y como ya se ha hecho en otras ocasiones, el Pleno ha decidido hacer explícitas en el presente auto las razones en las que asienta este juicio liminar.

2.3.1.9 *Resoluciones en asistencia jurídica gratuita*

En el ATC 7/2018 se recoge la doctrina que también reproducen los AATC 16/2018 y 120/2018.

FJ Único. Este Tribunal ha reiterado que sólo es competente para resolver sobre la impugnación de la denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita, a que se refiere el artículo 20 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, cuando concurre la circunstancia de que la insuficiencia económica del solicitante en que fundamenta su solicitud, se produce con carácter sobrevenido a la propia interposición de la demanda de amparo, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Acuerdo de 18 de junio de 1996, del Pleno del Tribunal Constitucional, sobre asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional (AATC 138/1997, 120/2011, 54/2012, 80/2012, 112/2012, 95/2013, 152/2016).

2.3.1.10 *Acumulación y aclaración*

En el ATC 44/2018 se acuerda la acumulación.

FJ 1. El art. 83 LOTC permite a este Tribunal, de oficio o a instancia de parte y previa audiencia de los comparecidos, disponer la acumulación de aquellos procesos con objetos conexos que justifiquen la

unidad de tramitación y decisión. Se establecen, pues, dos requisitos diferentes que han de concurrir necesariamente de manera simultánea para que proceda dicha acumulación: por un lado, la conexión entre los objetos de los procesos de que se trate; y, por otra parte, que tal conexión sea relevante en relación con su tramitación y decisión unitarias o, lo que es lo mismo, que la referida conexión justifique la unidad de tramitación y decisión.

En el ATC 57/2018 se deniega la aclaración.

FJ Único. Tal y como manifestó el Tribunal Constitucional en su ATC 122/2017, en aplicación de su doctrina, el art. 267 LOPJ, arbitra un cauce excepcional aplicable supletoriamente a esta jurisdicción constitucional (ex art. 80 LOTC), permitiendo a esta Sala «aclarar algún concepto oscuro, suplir omisiones o rectificar errores materiales manifiestos y los aritméticos», sin que, por tanto, pueda servir ni para poner remedio a una falta de fundamentación jurídica, ni para reinterpretar la sentencia pretendidamente aclarada o corregida, ni para rectificar errores de Derecho, por más que el órgano judicial sea consciente de los mismos. Por ello, el llamado recurso de aclaración debe atenerse siempre a los supuestos taxativamente previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, limitándose a la función específica reparadora para la que se ha establecido.

2.3.1.11 *Pérdida de objeto*

En la STC 73/2018 se declaró extinguido por pérdida de objeto un recurso de amparo interpuesto respecto un decreto de la Comunidad de Castilla La Mancha, que establecía la segregación por sexo, al haberse desestimado el recurso de inconstitucionalidad contra la ley que establecía dicha segregación y que se analiza en la parte tercera de la Memoria.

El ATC 107/2018, FJ 1. Conforme a nuestra reiterada doctrina la desaparición sobrevenida del objeto es una de las formas de terminación del proceso constitucional iniciado por el recurso de amparo, cuando las circunstancias sobrevenidas con posterioridad a la presentación de la demanda hacen innecesario un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, al haberse modificado de manera sustancial la controversia.

De este modo, como hemos declarado reiteradamente la desaparición sobrevenida del objeto del proceso, aun cuando no contemplada expresamente en el art. 86.1 LOTC, ha sido admitida por este Tribunal como forma de terminación de los distintos procesos constitucionales. En efecto, como también hemos sostenido, constituyendo el recurso

de amparo un remedio jurisdiccional idóneo únicamente para la reparación de lesiones singulares y efectivas de los derechos fundamentales, sin que puedan hacerse valer por medio de dicha vía otras pretensiones que las dirigidas al restablecimiento o la preservación de aquellos derechos (art. 41.3 LOTC), cuando ha desaparecido la causa origen del proceso de amparo, no cabe sino concluir, en principio, que este carece desde ese momento de objeto sobre el que deba pronunciarse este Tribunal. Ello no impide que sea preciso excluir todo automatismo en la respuesta jurisdiccional, por lo que habrá que atender a las circunstancias particulares que concurren en cada caso.

2.3.1.12 *Falta de agotamiento prematuro. Extemporaneidad*

En la STC 83/2018, FJ 2. Cabe recordar sintéticamente, con el ATC 198/2010, que, de acuerdo con nuestra doctrina, el agotamiento defectuoso de la vía judicial equivale a su falta de agotamiento, lo que significa que cuando la vía judicial precedente se frustra porque el recurso intentado no resulta admisible, ha de entenderse incumplido, en principio, el requisito de su agotamiento, deviniendo impracticable la vía de amparo ante este Tribunal.

La STC 129/2018 (inadmisión del recurso por prematuro). En el mismo sentido las SSTC 130/2018 y 131/2018.

FJ 2. Entre los requisitos de admisibilidad de toda demanda se encuentra, como expresión del carácter subsidiario del recurso de amparo, el que, previamente a acudir a este Tribunal, solicitando la protección de los derechos fundamentales, pretendidamente vulnerados, se hayan agotado las posibilidades que el ordenamiento proporciona para lograr tal protección ante los órganos de la jurisdicción ordinaria [art. 44.1 a) LOTC], así como también, que se haya puesto de manifiesto «denunciado formalmente» la lesión del derecho fundamental en el proceso, si hubo oportunidad, tan pronto como ésta hubiera sido conocida por la parte [art. 44.1 c) LOTC], contribuyendo también con ello a la efectividad del carácter subsidiario del amparo constitucional.

3. Tampoco consta que se promoviera un incidente de recusación con esta misma finalidad de impetrar el control de la falta de imparcialidad de la Sala. En tal sentido y con carácter general, reiteradamente hemos expuesto que el cauce procesal adecuado a través del cual han de hacerse valer las dudas sobre la imparcialidad judicial es el incidente de recusación previsto en la LOPJ. De manera específica, lo que nuestra jurisprudencia ha exigido, por razón de lo dispuesto en

el artículo 44.1 c) LOTC, es que la invocación en el proceso judicial del derecho fundamental vulnerado se produzca tan pronto como, conocida la vulneración, hubiera lugar para ello, declarando que el ejercicio diligente de la facultad de recusar es presupuesto procesal de un posterior recurso de amparo en defensa del derecho fundamental al Juez imparcial, pues normalmente ese incidente es el que permite invocar el derecho constitucional tan pronto como, una vez conocida la vulneración, hubiese lugar para ello y simultáneamente agotar los recursos utilizables dentro de la vía judicial.

Aún más, este Tribunal ha concluido, de forma reiterada y continua, que la resolución judicial que, en una causa penal pone término al incidente de recusación, pese a su finalidad e importancia sobre el desarrollo del proceso penal, no supone tampoco el agotamiento de la vía judicial previa. No solo porque la LOPJ (art. 228.3) prevé expresamente que contra la decisión del incidente de recusación no se dará recurso alguno, sin perjuicio de hacer valer, al recurrir contra la resolución que decida el pleito o causa, la posible nulidad de ésta por concurrir en el juez o magistrado que dictó la resolución recurrida, o que integró la Sala o Sección correspondiente, la causa de recusación alegada, sino porque, además, si se llegara a decretar la apertura del juicio oral, en su fase preliminar, tanto en el procedimiento abreviado, como en el proceso ordinario por delito a través de las cuestiones de previo pronunciamiento, es posible hacer valer y obtener la reparación de las supuestas vulneraciones de derechos fundamentales que se aleguen por las partes.

5. Si bien en los primeros años de la jurisprudencia constitucional es posible apreciar que en diversos pronunciamientos, sin cuestionar su carácter prematuro, se abordaron denuncias de vulneraciones de derechos fundamentales supuestamente producidas a través de decisiones interlocutorias adoptadas en procesos penales en curso, debe destacarse que a partir del ATC 36/1993, se produjo una autentica inflexión jurisprudencial, consolidada desde entonces, que fue ratificada por el Pleno en la ya citada STC 147/1994.

En dicha resolución, atendiendo al contenido sustantivo del requisito de subsidiariedad, se destacó lo siguiente: que el recurso de amparo se configura como un remedio estrictamente subsidiario, sólo procedente cuando no hayan tenido éxito las demás vías que el ordenamiento ofrece para la reparación del derecho fundamental, que se dice vulnerado, ante los jueces y tribunales ordinarios. Y ello es así porque la tutela de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos se configura en el artículo 24 CE como una tutela judicial, encomendada expresamente a los órganos judiciales.

Aclaró entonces el Pleno que, en algunos casos, puede parecer que los demandantes han agotado los recursos legalmente exigibles en la vía incidental o interlocutoria en la que se adoptan las decisiones judiciales cuestionadas (habitualmente recursos de reforma, apelación, queja o súplica), pero la satisfacción del requisito de admisibilidad dirigido a garantizar la subsidiariedad del recurso de amparo es sólo aparente cuando, no habiendo finalizado el proceso, tiene el demandante todavía ocasión de plantear ante la jurisdicción ordinaria la vulneración del derecho fundamental invocado y tiene también la posibilidad de que esa denunciada vulneración de derecho fundamental sea apreciada. En esa medida, como exigencia añadida al requisito establecido en el artículo 44.1 LOTC, nuestra jurisprudencia ha establecido que no cabe acudir en amparo cuestionando resoluciones interlocutorias, incidentales o cautelares (salvo excepciones que después analizaremos) cuando las invocadas vulneraciones de derechos fundamentales pueden todavía ser alegadas por la parte y examinadas por los órganos judiciales, reparándose, en su caso, en la sentencia que en su día se dicte o, de forma definitiva, aún antes de esta.

6. Esta regla general no prohíbe de modo absoluto que el Tribunal Constitucional conozca, mientras el proceso se encuentre pendiente, de impugnaciones dirigidas contra resoluciones interlocutorias dictadas por un órgano judicial. Y así, para preservar el libre ejercicio de los derechos fundamentales, se han establecido excepciones en la doctrina constitucional que podemos agrupar en tres supuestos:

(i) Cuando las resoluciones judiciales afectan a derechos fundamentales de carácter sustantivo, esto es, distintos de los contenidos en el artículo 24 CE, tanto si se ha ocasionado a los mismos un perjuicio irreparable, como cuando el seguimiento exhaustivo del itinerario procesal previo, implique un gravamen adicional, una extensión o una mayor intensidad de la lesión del derecho por su mantenimiento en el tiempo; hipótesis que, hasta la fecha, este Tribunal ha acogido en relación con el derecho a la libertad personal y a la libertad sindical.

(ii) Cuando se denuncia la vulneración de derechos fundamentales procesales, siempre que la alegada lesión, además de tratarse de una lesión actual, en tanto hace sentir sus efectos de inmediato en todos y cada uno de los actos que lleve a cabo el juez, hubiera sido analizada y resuelta de forma firme y definitiva en la vía judicial a través de los cauces legalmente establecidos, de forma que ya no podría ser reparada en el proceso judicial en el que se ha producido. Así se ha reconocido también en relación con algunas manifestaciones del derecho de defensa y asistencia letrada en los procesos penales

(intérprete, personación) como con el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, aunque sólo en casos en los que se reclamaba la actuación de la jurisdicción ordinaria frente a la jurisdicción militar.

(iii) Por último, cabe incluir entre estas excepciones los supuestos de revocación de sentencias penales absolutorias que habilitan la posibilidad de un nuevo enjuiciamiento. Bien es cierto que, la flexibilidad se ha llevado al límite admitiendo que en casos de anulación de sentencias absolutorias con retroacción de actuaciones se puede o bien impugnar en amparo directamente dicha decisión, sin incurrir en falta de agotamiento, o bien esperar a que se dicte la nueva decisión por si la misma fuera absolutoria, sin incurrir en extemporaneidad.

ATC 52/2018. El defectuoso agotamiento de la vía judicial previa, conforme a la doctrina constitucional, equivale a la falta de agotamiento, cuando la vía judicial se frustra porque el recurso intentado no resulta admisible ha de entenderse incumplido, en principio, el requisito de su agotamiento, deviniendo impracticable, por tanto, la vía de amparo ante este Tribunal.

ATC 64/2018, FJ 2. Este Tribunal ha puesto de manifiesto que la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) LOTC], tiene su fundamento en la salvaguarda de la naturaleza subsidiaria del amparo, con el fin de evitar que este Tribunal se pronuncie sobre eventuales vulneraciones de derechos fundamentales cuando los órganos judiciales tienen todavía la ocasión de restablecerlos. En relación con ello, se ha destacado que es opuesto al carácter subsidiario de esta jurisdicción constitucional simultanear un recurso de amparo, con otro recurso seguido en la vía judicial ordinaria, como ocurre cuando se inicia el proceso de amparo antes de que estén resueltos los recursos interpuestos contra la resolución judicial impugnada en aquella vía o cuando, una vez presentada la demanda de amparo, se reabre la vía judicial durante la pendencia del amparo, aunque la resolución final de la jurisdicción ordinaria sea finalmente desestimatoria.

ATC 132/2018, FJ 2d): Constituye doctrina consolidada de este Tribunal Constitucional, enunciada por ejemplo en la STC 111/2000, que la inadmisión de un medio de impugnación debido a su defectuosa interposición, equivale a estos efectos a una falta de agotamiento del requisito de la vía judicial previa al amparo [art. 44.1 a) LOTC], ya que esta última sólo puede considerarse efectivamente agotada y, en consecuencia, abierta la del proceso constitucional de amparo, cuando los recursos jurisdiccionales pertinentes y útiles se hayan interpuesto en tiempo y forma, ya que si se interponen extemporáneamente o sin

cumplir los requisitos procesales exigibles, el órgano judicial llamado a resolverlos se verá privado de la posibilidad de entrar en el conocimiento y resolución de los temas de fondo, no pudiendo en tales circunstancias reparar la lesión constitucional que, en su caso, pudiera ser después susceptible de impugnación en el proceso de amparo constitucional, lo que es contrario a la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo. De modo que el fracaso de los recursos idóneos para obtener la reparación del derecho constitucional supuestamente vulnerado equivaldría a su no utilización cuando tal fracaso sea imputable a la conducta procesal del recurrente.

Cuestión distinta, es que la resolución por la que se inadmite el recurso comporte un juicio sobre el mérito, como sucede por ejemplo con el recurso de casación para la unificación de doctrina, cuando se inadmite por la ausencia de las identidades requeridas, luego del correspondiente cotejo de resoluciones por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, juicio éste que, hemos dicho, «constituye un requisito de fondo y no meramente un requisito procesal», y excepciona aquel óbice de falta de agotamiento.

En la STC 3/2018, en el mismo sentido al ATC 65/2018, se analiza la extemporaneidad por el alargamiento indebido de la vía judicial.

FJ 2. Conforme a doctrina reiterada de este Tribunal la causa de inadmisión que deriva de interponer un medio de impugnación manifiestamente improcedente, ha de ser aplicada siempre de manera restrictiva, solo para aquellos casos en que se constate que la parte ha tenido la intención de prolongar artificialmente la vía judicial previa o cuando dicha improcedencia derive de manera terminante, clara e inequívoca del propio texto legal, sin dudas que hayan de resolverse con criterios interpretativos de alguna dificultad.

2.3.1.13 *Invocación previa*

En la STC 35/2018 (también ATC 83/2018).

FJ 2. Uno de los requisitos que exige el artículo 44 LOTC es «que se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional, tan pronto como, una vez conocida, hubiera lugar para ello» [apartado primero c)]. La razón de esta invocación previa, como tantas veces hemos dicho, tiene la doble finalidad de, por una parte, que los órganos judiciales tengan la oportunidad de pronunciarse sobre la eventual vulneración y restablecer, en su caso, el derecho constitucional en sede jurisdiccional ordinaria;

y, por otra parte, preservar el carácter subsidiario de la jurisdicción constitucional de amparo.

En la STC 83/2018, FJ 2 a). El artículo 44.1 c) LOTC, que condiciona la admisión de todo recurso de amparo al cumplimiento del requisito inexcusable de que se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho fundamental, tan pronto como, una vez conocida, hubiera lugar para ello, obedece al deber de preservar el carácter subsidiario del recurso de amparo que tiene como finalidad facilitar que los jueces y tribunales puedan cumplir su función de tutelar los derechos y libertades, así como la de conseguir que los órganos judiciales ordinarios remedien por sí mismos la violación que ellos causen del derecho o libertad fundamental, dándoles la oportunidad de pronunciarse y, en su caso, remediar la lesión invocada como fundamento del recurso de amparo constitucional.

En la STC 95/2018, FJ 2. La tardía invocación del derecho no satisface las exigencias derivadas de nuestra Ley Orgánica, en orden a la preservación de la subsidiariedad del recurso de amparo, ya que el cumplimiento del requisito de invocación formal para la admisión del amparo exige que los Tribunales ordinarios en todas sus instancias y desde que fue conocida la supuesta vulneración hayan tenido ocasión de pronunciarse al respecto. Una invocación tardía posibilita que la instancia ante la que se plantea se pronuncie sobre el particular, pero no puede subsanar el hecho de que instancias inferiores vean sustraída la posibilidad de emitir su propio pronunciamiento sobre la cuestión.

En la STC 123/2018, FJ 2. El requisito de la denuncia formal en el proceso previo del derecho constitucional lesionado tiene como finalidad el que los órganos judiciales tengan la oportunidad de pronunciarse sobre su eventual vulneración y restablecer, en su caso, el derecho constitucional, preservando con ello el carácter subsidiario de la jurisdicción constitucional de amparo. Se impide así el planteamiento ante este Tribunal de infracciones sobre las que no hayan tenido previamente la oportunidad de pronunciarse los órganos judiciales. Ahora bien, este requisito debe interpretarse de una forma flexible y con un criterio finalista, atendiendo, más que al puro formalismo de la invocación tempestiva de la vulneración del derecho constitucional, a la exposición de un marco de alegaciones que permita al Juez o Tribunal ordinario cumplir con su función de tutelar los derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo constitucional. Por eso debe entenderse cumplido este requisito cuando el recurrente ha planteado en el proceso *a quo* el problema objeto de la demanda de amparo, quedando adecuadamente perfilado

de modo que el órgano judicial haya podido abordarlo antes de que lo haga este Tribunal.

La STC 129/2018 (también la STC 130/2018, 131/2018).

FJ 2. Entre los requisitos de admisibilidad de la demanda se encuentra, como expresión del carácter subsidiario del recurso de amparo, el que, previamente a acudir a este Tribunal solicitando la protección de los derechos fundamentales pretendidamente vulnerados, se hayan agotado las posibilidades que el ordenamiento proporciona para lograr tal protección ante los órganos de la jurisdicción ordinaria [art. 44.1 a) LOTC], así como también, que se haya puesto de manifiesto «denunciado formalmente» la lesión del derecho fundamental en el proceso, si hubo oportunidad, tan pronto como ésta hubiera sido conocida por la parte [art. 44.1 c) LOTC], contribuyendo también con ello a la efectividad del carácter subsidiario del amparo constitucional.

2.3.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

2.3.2.1 *Defectos procesales*

I. Plazo

ATC 27/2018, FJ 2. Aunque el inicio del trámite previsto en el artículo 35 LOTC no se verificó dentro del plazo para dictar sentencia, una vez concluso el procedimiento, ello no obsta la viabilidad del planteamiento de esta cuestión. Conforme a nuestra doctrina el concepto de fallo a que se refiere el artículo 35.1 LOTC ha sido objeto de interpretación flexible, pues también incluye todas las resoluciones definitivas que puedan poner término al proceso o incluso a las que puedan suponer un cambio de la competencia objetiva. Asimismo, el Tribunal Constitucional patrocina una interpretación flexible del cumplimiento del requisito relativo al plazo para dictar sentencia, en casos excepcionales, limitados, como regla general, a las leyes procesales, considerándolo admisible también en el caso de leyes sustantivas cuando la ulterior tramitación del proceso hasta sentencia no pudiera aportar ningún elemento adicional de juicio sobre la aplicabilidad de la norma cuestionada, ni sobre su efecto determinante del fallo, ni sobre su legitimidad constitucional, o cuando la propia norma tenga una incidencia anticipada e irreversible en el propio proceso en curso.

ATC 95/2018 (también 96/2018) FJ Único.

a) El momento procesal no es el adecuado para el planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad. El artículo 35.2 LOTC exige

que se plantee la cuestión una vez concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, o la resolución judicial que procediese. Este requisito, consustancial al carácter eminentemente prejudicial de este proceso constitucional, no puede darse por cumplido, toda vez que, en las actuaciones de la pieza separada de medidas cautelares correspondiente al procedimiento núm. 142/2017, el órgano promotor no ha identificado resolución judicial alguna pendiente de aprobación.

Aunque el Tribunal ha llevado a cabo una interpretación flexible del requisito temporal del artículo 35.2 LOTC, la interpretación que ha efectuado de este requisito en modo alguno ha enervado la necesaria pendencia de una resolución judicial que dependa de la validez de la norma cuestionada. En este caso la cuestión se ha planteado sin que el órgano judicial haya justificado que en el incidente de medidas cautelares deba dictar una resolución cuyo fallo dependa de la validez del Decreto-ley 3/2017.

b) Una vez elevada la cuestión de inconstitucionalidad, y estando pendiente la decisión del Tribunal Constitucional sobre su admisión, el órgano judicial dictó sentencia en el procedimiento principal. Esta actuación no se compadece con el artículo 35.3 LOTC, que desde el momento del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad impone la suspensión provisional de las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su admisión.

En este presente caso, el órgano judicial, que ha promovido la cuestión de inconstitucionalidad, ha dictado sentencia y al dictar esta resolución ha aplicado la norma sobre lo que se ha elevado la duda de constitucionalidad. Esta forma de proceder ha privado a la cuestión de inconstitucionalidad de todo efecto o significado práctico en el proceso de origen.

II. Trámite de audiencia

La STC 107/2018 (FJ 2). Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance y contenido del requisito de la audiencia a las partes que contempla el artículo 35.2 LOTC y más concretamente, cuando dicho trámite se omite respecto de alguna de ellas por no estar personadas o comparecidas en las actuaciones. En el ATC 220/2012, figura el siguiente argumento en relación con la temática antes apuntada: en rigor, dicho trámite de audiencia constituye así el momento inicial del procedimiento, dado que lo que se ventila no es sino la posibilidad de alegar lo que al derecho de las partes convenga

sobre la pertinencia de plantear la cuestión. De este modo lo determinante es que las partes, comparecidas ante la Sala o no, tengan la opción de ser oídas y expresar su parecer sobre una decisión de tanta entidad como el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad pues no debe olvidarse que existe un interés jurídicamente protegido por nuestra Ley Orgánica en relación con las partes de un proceso ordinario para hacerse oír en el incidente previo que se considera. De esta forma la decisión de la Sala de oír sólo a la parte que se personó ante la misma es también causa determinante de la inadmisión de la cuestión por vulnerar la reiterada doctrina de este Tribunal, sobre la finalidad de la audiencia del art. 35.2 LOTC.

La consideración de parte, a efectos del traslado previsto en el art. 35.2 LOTC, trasciende de la eventual comparecencia y personación del interesado en el momento procesal en que se resuelve plantear la cuestión de inconstitucionalidad, pues el interés jurídicamente protegido, que se anuda al trámite de audiencia regulado en el artículo 35.2 LOTC, es decir, la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, es distinto del perseguido en el proceso subyacente, siendo lo relevante el interés legítimo que ostenta de cara a ser oído en relación con el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

ATC 14/2018 (FJ 4 a). Este Tribunal ha afirmado que, en la audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, que no puede minimizarse reduciéndola a un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión, las alegaciones deben versar, fundamentalmente, sobre la vinculación entre la norma citada y apreciada por el órgano judicial como cuestionable y los supuestos de hecho que se dan en el caso sometido a su resolución, así como sobre el juicio de conformidad entre la norma y la Constitución. Obviamente, si en la providencia en la que se acuerda practicar dicho trámite no se pone de manifiesto la incidencia que pudiera tener (un determinado dato fáctico, el plazo) las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal no han podido recaer sobre ese extremo, con lo que no se habría cumplido realmente la finalidad del trámite de audiencia, al no formar parte del mismo un aspecto esencial, que podría determinar la improcedencia del planteamiento de la cuestión.

ATC 27/2018 (en el mismo sentido ATC 46/2018 se vuelve a insistir en la audiencia a los no personados).

FJ 3. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance y contenido del requisito de la audiencia a las partes que contempla el art. 35.2 LOTC, y más concretamente, cuando dicho trámite se omite respecto de alguna de ellas por no estar personadas o comparecidas en las actuaciones. En el ATC 220/2012, figura el siguiente

argumento: en rigor, dicho trámite de audiencia constituye así el momento inicial del procedimiento, dado que lo que se ventila no es sino la posibilidad de alegar lo que al derecho de las partes convenga sobre la pertinencia de plantear la cuestión. De este modo, lo determinante es que las partes, comparecidas ante la Sala o no, tengan la opción de ser oídas y expresar su parecer sobre una decisión de tanta entidad como el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, pues no debe olvidarse que existe un interés jurídicamente protegido por nuestra Ley Orgánica en relación con las partes de un proceso ordinario para hacerse oír en el incidente previo que se considera.

III. Falta de argumentación

STC 57/2018. Inadmisión por falta de argumentación.

FJ 2. En lo que al deber de fundamentación de la duda de constitucionalidad se refiere, se encuentra asentada la doctrina que obliga a explicitar en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, exteriorizando el razonamiento que ha llevado a cuestionar la constitucionalidad de la norma aplicable. Así, no puede el Juez remitirse a las dudas que sobre la constitucionalidad de una norma hayan expresado las partes, que carecen de legitimación para proponer la cuestión ante este Tribunal, ya que la decisión del Tribunal Constitucional únicamente es posible como respuesta a las razones por las que los órganos del Poder Judicial vienen a dudar, en un caso concreto, de la congruencia entre la Constitución y una norma con rango de Ley. El Tribunal ha dicho reiteradamente que, cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga del órgano judicial, no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. En tal sentido, hemos afirmado, que no le corresponde al Tribunal Constitucional hacer cábalas o conjeturas sobre las razones que abonan las afirmaciones de inconstitucionalidad, cuando ni de modo explícito ni de modo implícito se le ofrece, ni le sería lícito, aunque llegara a adivinarlas, tomarlas en cuenta para su decisión, pues rompería con ello la igualdad de las partes al aceptar argumentos que los demás intervinientes en el proceso constitucional no tuvieron ocasión de controvertir.

ATC 61/2018 (en el mismo sentido ATC 106/2018).

FJ 2. De acuerdo con la doctrina constitucional, el órgano judicial que promueve una cuestión de inconstitucionalidad debe exteriorizar en el auto de planteamiento el razonamiento que le ha llevado a dudar de la constitucionalidad de la norma aplicable. Ya en la STC 17/1981,

el Tribunal Constitucional se pronunció sobre el alcance y finalidad de dicho requisito. Si bien la regulación constitucional y legal de la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 163 CE y 35.1 LOTC) no exige que el órgano judicial alcance la convicción de que la norma cuestionada es inconstitucional, pues le permite que la plantee también en los casos de duda, sí exige que el razonamiento que cuestiona la constitucionalidad haya de exteriorizarse, proporcionando los elementos que lleven al mismo, como explícitamente manda el art. 35.2 LOTC.

No puede el juez –continua la STC 17/1981–, ni remitirse a las dudas que en cuanto a la constitucionalidad de una norma hayan expresado las partes, ni limitarse a manifestar la existencia de su propia duda sin dar las razones que la abonan, pues ni las partes de un proceso ordinario están legitimadas para proponer la cuestión ante el Tribunal Constitucional, ni la decisión de éste es posible sino como respuesta a las razones por las que los órganos del poder judicial dudan, en un caso concreto, de la congruencia entre la Constitución y una norma con rango de ley. En desarrollo de dicha doctrina, este Tribunal ha reiterado que las cuestiones de inconstitucionalidad sólo pueden considerarse correctamente planteadas en relación con aquellos preceptos cuya vulneración resulte mínimamente fundada.

Este Tribunal ha insistido en la doble justificación de la carga de fundamentación que incumbe al órgano judicial que promueve una cuestión de inconstitucionalidad: justificación que se halla tanto en el derecho de defensa de las partes del proceso como en la presunción de constitucionalidad de leyes. A este respecto en la STC 245/2004, afirmamos que cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga del órgano judicial, no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan, y en los casos en que ésta no se atiende, puede hablarse de una falta de diligencia procesalmente exigible y que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y que no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada.

2.3.2.2 *Aplicabilidad y relevancia*

En la STC 50/2018 (también la SSTC 90/2018, 104/2018 y ATC 71/2018).

FJ 2. De acuerdo con el artículo 35.1 LOTC, es requisito necesario para la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad que la norma

legal cuestionada sea aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo. Asimismo, el artículo 35.2 LOTC exige que el órgano judicial que plantea la cuestión deberá especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión.

La elección de la norma aplicable a los actos o disposiciones enjuiciados es una cuestión de legalidad ordinaria que corresponde a los órganos judiciales, los cuales, en el ejercicio de las funciones que, en exclusiva, les atribuye el artículo 117.3 CE, deben formular el pertinente juicio de aplicabilidad. Sin embargo, no basta con que el Tribunal ordinario considere que la norma es aplicable al caso, sino que también ha de satisfacerse el requisito de la relevancia, ya que la aplicabilidad de la norma es condición necesaria para que el fallo dependa de su validez, pero no es, en modo alguno, condición suficiente. El juicio de relevancia ha sido definido por este Tribunal como el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada y que, constituye una de las más esenciales condiciones procesales de una cuestión 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.

Incumbe a los jueces y tribunales, *prima facie*, realizar el juicio de relevancia sin que le corresponda a este Tribunal sustituir o rectificar su criterio, salvo en los casos en que, de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con dicho juicio de relevancia carece de consistencia.

En principio, la existencia de posibles interpretaciones alternativas y conformes con la Constitución no impide el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, ni convierte a ésta en notoriamente infundada a los efectos del artículo 37.1 LOTC. Esta doctrina que se ha establecido en casos como el presente, en los que era el propio órgano promotor de la cuestión el que, en el auto de planteamiento razonaba sobre esa posible interpretación, que sin embargo no acogía justificándolo.

STC 77/2018, FJ 2. El llamado juicio de relevancia –consistente en que la decisión del proceso *a quo* dependa de la validez de la norma cuestionada (art. 35.2 LOTC)–, se erige en uno de los requisitos esenciales para impedir que la cuestión de inconstitucionalidad pueda quedar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad, lo que sucedería si se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en que se suscita; de

manera que el control de constitucionalidad se convierta en un control abstracto. Constituye, pues, una de las más esenciales condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad la de que su planteamiento no desborde la función de control concreto o incidental de la constitucionalidad de las leyes, lo que sucede cuando la duda planteada por el órgano judicial no es determinante de la decisión a adoptar y, por tanto, de la validez de la norma no depende el fallo.

ATC 3/2018 (también el ATC 110/2018).

FJ 4. La correcta realización de dicho juicio se erige en nuestra doctrina en requisito esencial para impedir que la cuestión de inconstitucionalidad pueda quedar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad, como sucedería si se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en que se suscita.

En este punto, hemos de señalar que este Tribunal, en el ejercicio de sus facultades de control externo del juicio formulado por los órganos judiciales al plantear la cuestión de inconstitucionalidad, puede declarar su inadmisibilidad por resultar inconsistente o errada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad y relevancia de la norma cuestionada. Con ello se garantiza que la cuestión responde a la finalidad concreta que la justifica y se evita que el control de constitucionalidad se convierta en un control abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad.

ATC 14/2018, FJ 4 b). Recordemos que el juicio de relevancia previsto en el artículo 35.2 LOTC ha sido definido por este Tribunal como el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada y que, 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. Asimismo, no podemos olvidar que, es función exclusiva de los órganos judiciales (art. 117.3 CE), la de formular el pertinente juicio de aplicabilidad, de la misma manera que, una vez seleccionada la norma aplicable, les corresponde la función de exteriorizar el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada.

ATC 111/2018, FJ 3. El juicio de relevancia previsto en el artículo 35.2 LOTC ha sido definido por este Tribunal como el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada. Reiteradamente, hemos declarado que es función exclusiva de los órganos judiciales (art. 117.3 CE) la

de formular el pertinente juicio de aplicabilidad, de la misma manera que, una vez seleccionada la norma aplicable, les corresponde la función de exteriorizar el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada sin que este Tribunal pueda sustituir, rectificar o integrar el criterio de los órganos judiciales proponentes.

Ya en la STC 84/2012 exigimos el pronunciamiento del órgano judicial sobre las cuestiones previas de legalidad procesal al plantear cuestiones de inconstitucionalidad y rechazamos la validez de justificaciones implícitas. Asimismo, en el ATC 14/2018 hemos declarado que debe inadmitirse una cuestión de inconstitucionalidad cuando, invocada por una de las partes, como cuestión previa, la falta de legitimación del recurrente, en el Auto de planteamiento se silencia por completo este extremo que habría sido necesario descartar expresamente, porque si, finalmente, se apreciara en sentencia esa causa de inadmisión, no tendría ningún sentido que este Tribunal se pronunciara acerca de la posible inconstitucionalidad de la reiterada disposición que, en definitiva, no resultaría determinante para la resolución.

2.3.2.3 *Notoriamente infundada*

En el ATC 3/2018 en su FJ 5, se recoge la fórmula normalmente usada por el Tribunal.

Cuestión ésta que, consignada en el artículo 37.1 LOTC, encierra un cierto grado de indefinición, que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, existiendo supuestos en los que un examen preliminar permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique un juicio peyorativo sobre la duda de constitucionalidad trasladada por el órgano judicial.

Dicha fórmula es recogida en los AATC 4/2018, 13/32018, 27/2018, 45/2018, 67/2018, 69/2018, 80/2018, 81/2018, 102/2018, 103/2018, 104/2018, 105/2018, 112/2018, 113/2018, 115/2018, 124/2018 y 125/2018.

2.3.2.4 *Pérdida de objeto*

STC 60/2018 (También STC 86/2018 y 76/2018).

FJ 3. En consecuencia, en la STC 52/2018 hemos declarado inconstitucional y nulo el inciso «el sujeto pasivo deberá tener su residencia

habitual en Castilla-La Mancha» del artículo 9 a) de la Ley 9/2008, de 4 de diciembre, de Castilla-La Mancha, de medidas en materia de tributos cedidos, por vulnerar los artículos 14 y 31.1 CE. Así pues, dado que el inciso controvertido aquí ya ha sido declarado inconstitucional y nulo, la presente cuestión ha perdido sobrevenidamente su objeto.

2.3.2.5 *Autoplanteamiento de cuestión de inconstitucionalidad*

ATC 20/2018 sobre apartado 1 del art. 188 LJS.

FJ 2. Tal y como ya se ha indicado, la Sala Segunda de este Tribunal dictó el ATC 163/2013 con base en la potestad que tenemos asignada en el artículo 55.2 de nuestra Ley reguladora.

FJ 4. Atendido por tanto, de un lado, que la aplicación a la aquí recurrente del artículo 188, apartado primero LJS, deviene condicionante del correcto agotamiento de la vía judicial previa a su recurso de amparo y de otro lado, que las razones para dictar el ATC 163/2013 se han visto respaldadas por la STC63/2016, respecto de un precepto que guardaba identidad (art. 102 *bis*.2 párrafo 1 LJCA) con el que aquí nos ocupa y que fue declarado por esta última inconstitucional y nulo, resulta procedente elevar al Pleno cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 188, apartado primero, párrafo 1, de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, por excluir del recurso directo de revisión y de cualquier otro, el decreto del letrado de la Administración de Justicia que, entre otras atribuciones, resuelve sobre el cumplimiento del trámite de presentación del escrito de impugnación del recurso de casación para la unificación de doctrina laboral, y al tenerlo por no presentado como aquí, precluye toda posibilidad de defensa en el procedimiento para la parte recurrida.

ATC 77/2018. Plantea cuestión interna de inconstitucionalidad respecto del art. 35.2 LEC.

FJ 4. Atendido por tanto que las razones para dictar el ATC 163/2013, se vieron respaldadas por la STC 58/2016, respecto de un precepto (párrafo primero del art. 102 *bis*.2 LJCA) que pese a sus diferencias con lo dispuesto en el párrafo segundo artículo 35.2 LEC podría tener sin embargo, en lo referente al margen de control judicial en el proceso en curso del decreto del letrado de la Administración de Justicia, un efecto asimilable al derivado de la previsión que aquí nos ocupa para los supuestos de reclamación de honorarios de abogado, consideramos procedente elevar al Pleno cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo segundo del artículo 35.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en relación con la regulación de los párrafos

segundo y tercero del artículo 34.2 a los que remite, por si puede vulnerar el artículo 24.1 CE. Todo ello al no ser dictado por un órgano jurisdiccional el decreto que resuelve el proceso de jura de cuentas, sino por el Letrado de la Administración de Justicia, y excluir ese precepto el recurso directo de revisión y cualquier otro, lo que en palabras del ATC 163/2013, puede suponer una desatención del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE.

En suma, la duda de constitucionalidad afecta también en esta ocasión al régimen de recursos legalmente establecido contra los decretos de los Letrados de la Administración de Justicia, en la medida en que su aplicación pueda eventualmente impedir que las decisiones procesales de aquellos Letrados sean revisadas por los Jueces y Tribunales, titulares en exclusiva de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE).

ATC 79/2018. Plantea cuestión interna de constitucionalidad sobre el art. 294.1 LOPJ.

FJ 1. Tanto en la decisión administrativa como en la judicial se rechaza su solicitud de indemnización por los daños ocasionados por la prisión provisional sufrida en un proceso penal que concluyó con su absolución con base en el art. 294.1 LOPJ.

2. En la medida en que el origen de las lesiones denunciadas en amparo se halla en la norma legal, en concreto, en los incisos que fijan el ámbito indemnizable por vía del artículo 294 LOPJ por referencia a que la resolución penal de no condena se asiente en la inexistencia del hecho imputado y no en otra causa, resulta procedente plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto a tal especificación del artículo 294.1 LOPJ. No puede desconocerse que ya en la STC 98/1992 este Tribunal afirmó que, desde la finalidad de la norma, la inexistencia objetiva y la subjetiva del hecho imputado son esencialmente iguales y cuestionó la admisibilidad constitucional desde el art.14 CE de una interpretación restrictiva del artículo 294.1 LOPJ que excluyera del ámbito de indemnización los supuestos de probada inexistencia subjetiva y lo limitara a los supuestos de inexistencia objetiva del hecho.

2.3.3 En otros procesos constitucionales

2.3.3.1 *Legitimidad para interponer recursos de inconstitucionalidad*

STC 97/2018. La legitimidad del Gobierno en funciones.

Fundamento Jurídico 2 (en adelante, FJ). La legitimidad del Gobierno en funciones deriva directamente de un mandato constitucional (art. 101.2), cuya finalidad es evitar vacíos de poder y asegurar en

todo momento la continuidad del funcionamiento de la Administración y de la acción de Gobierno. La Constitución no establece restricción alguna al Gobierno en funciones en cuanto a la legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad. Limitación semejante tampoco puede inferirse de nuestro sistema parlamentario. La Ley 50/1997, del Gobierno, no vincula a este Tribunal, pero es significativo que no incluya la interposición de recursos de inconstitucionalidad entre las funciones ajenas al «despacho ordinario de los asuntos públicos» y vedadas al Presidente del Gobierno en funciones (art. 21.4).

El artículo 162.1 a) de la Constitución atribuye legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad a un número restringido de sujetos, no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional. El recurso de inconstitucionalidad no defiende ningún interés o derecho propio, sino el interés general y la supremacía de la Constitución.

En su interposición podrán subyacer determinadas concepciones políticas, pero los únicos motivos que este remedio puede tratar de hacer valer y que este Tribunal puede tomar en consideración son los jurídico-constitucionales, quedan extramuros los juicios de oportunidad política.

En la STC 99/2018 se analiza la legitimación del Defensor del Pueblo en los recursos de inconstitucionalidad.

FJ 3. El Tribunal se ha pronunciado ya sobre la extensión de los artículos 162.1 a) CE y 35 LOTC, en el sentido que con independencia de la cualidad del Defensor del Pueblo como alto Comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I, su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados conjuntamente en los arts. 162.1 a) CE y 32.1 LOTC, pues, como afirmamos en la temprana STC 5/1981 dicha legitimación les ha sido reconocida a cada uno de ellos no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional.

2.3.3.2 *Carga argumentativa*

En la STC 7/2018 (en el mismo sentido las SSTC 42/2018, 98/2018, 140/2018 y 141/2018).

FJ 3. No basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración de la norma impugnada de todos y cada uno de

ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional. Así, es doctrina reiterada de este Tribunal que la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa, así como a este Tribunal, que ha de pronunciar sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida. La presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente.

2.3.3.3 *Adhesión*

La STC 14/2018 (en el mismo sentido las sentencias 31/2018, 49/2018, 53/2018, 66/2018, 67/2018).

FJ 2. No resulta procesalmente admisible que una institución legitimada para interponer el recurso de inconstitucionalidad [arts. 162.1 a) CE y 32.2 LOTC] pretenda sustituir el cauce que para ello ha dispuesto el ordenamiento jurídico por una figura de adhesión, que significaría reabrir indebidamente el plazo preclusivo en el que tuvo la oportunidad de impugnar la LOMCE. Hemos admitido en alguna ocasión legitimación a las Comunidades Autónomas para personarse, como partes secundarias o subordinadas de las demandadas, en punto a coadyuvar en la defensa de la constitucionalidad de la norma, cuando se trate de disposiciones que inequívocamente afecten a su propio ámbito de autonomía y sin que, en ningún caso, dicha intervención adhesiva pueda suponer la modificación del objeto procesal.

2.3.3.4 *Contenido de los recursos de inconstitucionalidad*

La STC 102/2018, FJ 2. La voluntad impugnatoria se ajusta al previo acuerdo de la comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma. Acuerdo que, conforme a la doctrina de este Tribunal, desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad.

Por otra parte, es doctrina reiterada que, en virtud del artículo 39.1 LOTC, la extensión de la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia, a preceptos no impugnados pero incluidos en la misma ley, es una atribución propia y exclusiva de este Tribunal, nunca una habilitación a las partes para ampliar el objeto del proceso constitucional.

2.3.3.5 *Derogación de la norma recurrida*

La STC 41/2018 (también pueden consultarse las SSTC 48/2018, 61/2018, 75/2018, 78/2018, 99/2018, 141/2018).

FJ 2. La derogación de un precepto impugnado en un recurso de inconstitucionalidad determina, como regla general, la pérdida sobrevenida de objeto del recurso dirigido contra él, tratándose en el caso de un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento. No obstante, de acuerdo con la doctrina constitucional, el objeto del proceso persiste si respecto del precepto derogado se trabó una controversia competencial que pueda entenderse aún hoy subsistente. A fin de determinar si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, cabe comparar la regulación impugnada con la actualmente en vigor, de modo que, si la primera plantea los mismos problemas competenciales que la segunda, la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto.

(Esta misma tesis rige respecto a las normas de vigencia temporal, decretos leyes, leyes de presupuestos, etc.)

2.3.3.6 *Indisponibilidad de las competencias*

La STC 17/2018, FJ 2. Tal como hemos recordado de forma reiterada, cualquier consideración sobre la falta de impugnación de disposiciones o actuaciones previas de contenido idéntico o similar al del objeto del proceso resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción. Desde la STC 39/1982 este Tribunal ha dejado sentado que la indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia del aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse plan-

teado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el artículo 62 o en el artículo 33 LOTC.

2.3.3.7 *Conflicto entre órganos constitucionales*

La STC 34/2018 (también las SSTC 44/2018 y 124/2018).

FJ 3. La doctrina sentada sobre el proceso de esta naturaleza, se contiene en las SSTC 45/1986 y 234/2000. Sin embargo, en estas sentencias se contiene una delimitación diferente en cuanto al objeto y alcance posibles de un conflicto entre órganos constitucionales, lo que requiere precisar el mismo en relación con el presente proceso.

En la STC 45/1986, se circunscribió a aquellos casos en que se hubiera producido un acto ilegítimo por vicio de incompetencia, y no por tanto a actuaciones de la propia competencia del órgano cuya decisión se impugna que puedan lesionar hipotéticamente el ejercicio de las competencias propias de otro órgano. Se afirmó entonces que el conflicto constitucional de atribuciones es un particular y especialísimo proceso que puede entablarse exclusivamente entre los órganos constitucionales mencionados en el art. 59 LOTC y que tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de estos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional. La *vindicatio potestatis* solo puede referirse a actos constitutivos de invasión de atribuciones (art. 75.2 LOTC).

El alcance posible de este tipo de procesos constitucionales fue sin embargo matizado después, en la posterior STC 234/2000, en la que se consideró que cabía también en un proceso de esta naturaleza un supuesto en el que el acuerdo de la Mesa no presenta un contenido invasor en los aludidos términos de la STC 45/1986, ya que dicho órgano parlamentario no habría ejercido por sí mismo a través del referido Acuerdo la atribución que reclama el Gobierno, sino que más bien impugna una concreta actuación de la Mesa del Senado que lesiona la facultad que le confiere el art. 90.3 CE.

En este caso, el Abogado del Estado sostiene en su escrito de alegaciones que los artículos 134.6 CE y 126.2 RCD confieren al Gobierno la potestad de no prestar su conformidad a la tramitación de aquellas enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. De esta manera, y de forma similar al asunto decidido en la STC 234/2000, la Mesa de la Cámara no ha reivindicado para sí la potestad contenida en el artículo 134.6 CE, que de hecho se reconoce atribuida al Ejecutivo.

La controversia se refiere al menoscabo de la competencia del Gobierno.

2.3.3.8 *Tramitación de un conflicto positivo de competencia como recurso de inconstitucionalidad*

La STC 76/218, FJ 1. De acuerdo con nuestra doctrina, el supuesto de hecho contemplado por el art. 67 LOTC consiste en que el problema de la constitucionalidad de la ley ha surgido como tema previo al enjuiciamiento de la resolución que de modo inmediato da lugar a la resolución del conflicto, de tal manera que la determinación de la competencia controvertida en la disposición o acto objeto del conflicto venga a ser inseparable de la apreciación de la inadecuación o adecuación competencial de la ley.

Sin embargo, la alteración procesal prevista en el artículo 67 LOTC no es incondicionada, sólo es posible cuando la cuestión de a quién corresponde la competencia sea absolutamente inescindible de la apreciación sobre la adecuación o inadecuación de la norma o normas o normas de ley invocadas para fundamentar aquella competencia, al orden competencial mismo derivado de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Quiere esto decir que sólo tendrán cabida como pretensiones de declaración de inconstitucionalidad frente a la ley, ex artículo 67 LOTC, aquellas pretensiones vinculadas con el objeto del conflicto.

2.4 Resolución de cuestiones de inconstitucionalidad y recursos de amparo

2.4.1 Disposiciones legales que en el año 2018 han sido declaradas inconstitucionales o precisadas de alguna concreta interpretación

En el año 2018 se ha modulado el alcance del pronunciamiento de inconstitucionalidad en diez sentencias: 14/2018, 30/2018, 55/2018, 61/2018, 62/2018, 64/2018, 76/2018, 105/2018, 132/2018 y 135/2018.

En la STC 14/2018, FJ 11c). Aconsejan limitar el alcance temporal de este pronunciamiento tanto el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) como la garantía del derecho a la educación de los alumnos que hayan sido escolarizados mediante este procedimiento (art. 27 CE, en conexión con el art. 87.4 LOE), que determina la garantía en la escolarización en los centros públicos y privados concertados hasta el final de la enseñanza obligatoria, salvo cambio de centro producido por voluntad familiar o por aplicación de alguno de los supuestos previstos en la normativa de los derechos y deberes de los alumnos.

En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, además de preservar la cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), no afectará a los actos firmes dictados en su aplicación.

En la STC 30/2018 se contiene el mismo alcance esto es, tanto por el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) como en la garantía del derecho a la educación de los alumnos que haya sido escolarizados mediante procedimiento (art. 27 CE, en conexión con el art. 87.4 LOE), de reconocer la garantía de continuidad en la escolarización hasta el final de la enseñanza obligatoria, salvo cambio de centro producido por voluntad familiar o por aplicación de alguno de los supuestos previstos en la normativa sobre derechos y deberes de los alumnos.

En la STC 55/2018 la inconstitucionalidad no implica la nulidad pues tales preceptos se refieren también a la acción de Gobierno nacional lo que no ha suscitado controversias, por lo que basta declarar que son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas.

En la STC 61/2018, FJ 11 no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, no sólo aquellas decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, sino también, por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), a las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes.

En la STC 62/2018, FJ 8, esto es, la declaración de infracción competencial no implique a los negocios jurídicos por los que se hayan adquirido o denegado la adquisición de créditos de carbono en aplicación del Real Decreto.

En la STC 64/2018, FJ 8, esto es, que la declaración de infracción competencial no afecte a los negocios jurídicos por los que se hayan adquirido o denegado la adquisición de créditos de carbono en aplicación de dicho Real Decreto.

En la 76/2018, FJ 9, las declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad no afectarán a situaciones jurídicas consolidadas. Y entre éstas figuran no solo aquellas decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, art. 40.1 LOTC, sino también, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes.

En la STC 105/2018, FJ 7, esto es, no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, debiendo considerarse como tales las establecidas mediante actuación administrativa firme, o las que, en vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con firmeza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC).

En la STC 132/2018, declaración de inconstitucionalidad no conlleva nulidad, pues los incisos se aplican también a los convenios administrativos de los que son parte la Administración General del Estado, las entidades vinculadas a ella o las Universidades Públicas, sin que ello haya suscitado controversia.

En la STC 135/2018 en que la extensión a preceptos no cuestionados y su nulidad (art. 39 LOTC) se realiza al no generar ningún vacío normativo que lo imposibilite.

La STC 1/2018, de 11 de enero, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada con respecto artículo 76 e) de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro que lo declara inconstitucional y nulo por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, y el principio de exclusividad jurisdiccional, art. 117.3 CE.

La STC 2/2018, de 11 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con distintos preceptos de la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 2 apartado a) 3, 4, 5, 6,7, 8, 9 y 10, por contravenir las competencias estatales en materia de sanidad –art. 149.1. 16 CE– y el inciso «Estas ayudas tienen el carácter de inembargables» del párrafo primero del artículo 12.1 y la disposición adicional, por contravenir las competencias estatales en derecho procesal art. 149.1.6 CE.

La STC 7/2018, de 25 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 22/2010, de 20 de julio del Código de consumo de Cataluña, que declara que el art. 128.1, apartado primero no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el FJ4, esto es, no establece un verdadero derecho de los consumidores, ni tampoco, por tanto, un deber de disponibilidad lingüística para los operadores económicos, prestadores de bienes y servicios, pues los términos del reconocimiento del derecho se perfeccionarán, en su caso, en la normativa aplicable en materia lingüística (at. 3 CE). Tampoco es inconstitucional el apartado segundo del artículo 128.1 siempre que se interpreta en los términos establecidos en el fundamento jurídico 5, esto es, que el precepto que prevé una medida de fomento del uso de la lengua catalana, para ser considerado conforme con la Constitución no puede suponer en ningún caso, la proscripción del empleo de la lengua castellana, proscripción que no cabe derivar del precepto, pues éste reconoce el derecho de las personas consumidoras a recibir en catalán determinados documentos e informaciones, pero lo hace sin perjuicio del respeto pleno al deber de disponibilidad lingüística, que supone la garantía del derecho de los consumidores y usuarios a recibir la documentación e información referida también en castellano.

La STC 8/2018, de 25 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 2 (inciso «Los hidratos de metano enterrados en el mar») y la disposición transitoria primera por vulneración de los artículos 2.2 y 20.6 EAPV y los arts. 149.1. 13 y 25 CE, competencias estatales en materia de economía y bases del régimen minero.

La STC 11/2018, de 8 de febrero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano aranés en Arán, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la palabra «preferente» del artículo 2.3 a), inciso «y debe otorgarle una posición preferente» del artículo 5.4 y la palabra «preferente» de los artículos 5.7 y 6.5 por contravenir lo dispuesto en el art. 3 CE y 6.5 EAC.

Declara que el artículo 2.3 b) es constitucional siempre que se interprete en los términos del Fundamento jurídico 5, esto es, que dicha declaración de uso normal no implica ni exclusión, ni preferencia del aranés, sobre las otras dos lenguas también oficiales en Arán ni

tampoco pretende privar al castellano y al catalán de esa cualidad de lenguas de uso normal en Arán.

La STC 13/2018, de 8 de febrero, del Pleno, dictada en cuestión prejudicial de validez planteada en relación con el artículo 5.2 de la Norma Foral de Gipuzkoa 13/2012 de 27 de diciembre, por la que se aprueban determinadas modificaciones tributarias, que declara que es inconstitucional y nulo, únicamente en cuanto que deja sin contenido la letra d) del apartado A) del número 1 del artículo 41 de la Norma Foral de las Juntas Generales de Gipuzkoa 18/1987, de 30 de diciembre, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados por vulnerar las competencias estatales, art. 149.1.1 en relación con el art. 16.3 ambos de la CE y art. 7 LOLR.

La STC 14/2018, de 20 de febrero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucional interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa que declara inconstitucionales y nulos, la disposición adicional octava 4c) párrafos 3, 4 y 5, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 11 c) (esto es, aconsejan limitar el alcance temporal de este pronunciamiento, tanto el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) como la garantía del derecho a la educación de los alumnos que hayan sido escolarizados, mediante este procedimiento (art. 27 CE, en relación con el art. 87.4 LOE) que determina la garantía de continuidad en la escolarización en los centros públicos y privados concertados hasta el final de la enseñanza obligatoria, salvo cambio de centro, producido por voluntad familiar o por aplicación de alguno de los supuestos previstos en la normativa sobre derechos y deberes de los alumnos. En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad además de preservar la cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), no afectará a los actos firmes dictados en su aplicación.

La disposición adicional quinta, en los términos que han quedado precisados en el fundamento jurídico 14, esto es, en cuanto anuncia el título competencial de la disposición adicional trigésima octava 4 c), párrafos 3, 4 y 5 y la disposición final séptima, también son inconstitucionales y nulos.

El apartado tercero de la disposición adicional octava de la LO 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas, añadida por la disposición final tercera de la LO 8/2013, también es inconstitucional y nulo.

(Por vulneración de las competencias autonómicas en educación art. 131 EAC).

La STC 15/2018, de 22 de febrero, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado en relación con el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono

para una economía sostenible, que declara que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña y por tanto, son inconstitucionales y nulas, la referencia a la comisión ejecutiva, contenida en el artículo 8.2 y la disposición adicional única, por vulnerar las competencias autonómicas medioambientales (art. 144.1 EAC).

La STC 16/2018, de 22 de febrero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda de Navarra, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados primero y segundo, de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, añadida por la Ley Foral 24/2013, por vulnerar el art. 149.1.13 CE, competencias estatales sobre economía.

La STC 17/2018, de 22 de febrero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con la Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria, que la declara inconstitucional y nula por vulnerar las competencias estatales sobre sanidad, art. 149.1.16 CE.

La STC 18/2018, de 22 de febrero, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado respecto del Decreto Foral 117/2012, de 31 de octubre, por el que se modifica el Decreto Foral 640/1996, de 18 de noviembre, que establece el procedimiento y las condiciones para el acceso a las prestaciones del régimen de universalización de la asistencia sanitaria pública en la Comunidad Foral de Navarra, que declara que son inconstitucionales y nulos los apartados 1 y 2 del artículo único, las disposiciones adicionales primera y segunda, las disposiciones transitorias primera y segunda, y la disposición derogatoria única, por vulneración de las competencias estatales en sanidad, art. 149.1.16 CE.

La STC 28/2018, de 8 de marzo, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana, que declara inconstitucionales y nulos las letras a) y b) del artículo 38.2 y letras a y b) del artículo 45.2, por vulnerar las competencias del Estado en materia de telecomunicaciones, art. 149.1.21 CE y declara inconstitucionales y nulos por conexión con lo dispuesto en el fundamento jurídico 3, la letra c) de los artículo 38.2 y 45.2 y los apartados 3, 4, 5, 6 y 7 de los artículos 38 y 45 (art. 39 LOTC).

Declara que no son inconstitucionales el artículo 32.3 y la disposición adicional única, interpretados en los términos expuestos en el fundamento jurídico 2 b), esto es, ha de entenderse ajustada al uso

establecido por los instrumentos estatales de planificación del espectro radioeléctrico que deben en todo caso respetar (art. 149.1.21 CE).

La STC 29/2018, de 8 de marzo, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del artículo 83, de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias que la declara constitucional siempre que se interprete que, sin predeterminar el tipo de asociación que son las entidades de personas consumidoras de cannabis, se limita a prever que deben cumplir ciertas funciones de colaboración con la Administración sanitaria (tal como se expone en el fundamento jurídico 3), competencias estatales en sanidad interior, legislación penal y seguridad jurídica (art. 149.1.16, 6 y 24 CE).

La STC 30/2018, de 22 de marzo, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado respecto el Real Decreto 591/2014, de 21 de julio, por el que se regulan los procedimientos relativos al reconocimiento de la compensación de los costes de escolarización previstos en el apartado cuarto de la disposición adicional trigésima octava de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, que lo declara inconstitucional y nulo por vulnerar las competencias autonómicas de educación, art. 131 EAC, con el alcance de que tanto por el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) como en la garantía del derecho a la educación de los alumnos que hayan sido escolarizados mediante este procedimiento (art. 27 CE en conexión con el art. 87.4 LOE) de reconocer la garantía de continuidad en la escolarización hasta el final de la enseñanza obligatoria, salvo cambio de centro producido por voluntad familiar o por aplicación de alguno de los supuestos previsto en la normativa sobre derechos y deberes de los alumnos.

La STC 32/2018, de 12 de abril, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del artículo 1 y la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, que declara que el artículo 1.3, es conforme a la Constitución interpretado de acuerdo al fundamento jurídico 7, esto es, no implica una regulación que imponga ese deber como configurador del real contenido esencial de aquel derecho (art. 33.3 CE) y declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional primera, por vulnerar las competencias estatales sobre ordenación general de la economía (art. 149.13 CE).

La STC 33/2018, de 12 de abril del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector

público y otras medidas de reforma administrativa, que declara la inconstitucionalidad de:

a) El inciso «por conducto de la base de datos nacional de subvenciones» del artículo 30.1 [art. 17.3 b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones] por vulneración del principio constitucional de autonomía arts. 2 y 137 CE.

b) El inciso «La base de datos nacional de subvenciones dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación, que tendrá carácter gratuito» del artículo 30.3 [art. 20.8 a) de la Ley general de subvenciones] por vulneración del principio constitucional de autonomía arts. 2 y137 CE.

Declara que el artículo 23, que da nueva redacción al artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 3 f), en el sentido de que se refiere exclusivamente a las competiciones oficiales de ámbito estatal (competencias autonómicas en materia de deporte art. 134 EAC).

Declara que el artículo 30, apartados séptimo y noveno (arts. 62.3 y 66.4 de la Ley general de subvenciones) no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 12 b), en el sentido de que las multas coercitivas a que los mismos se refieren no pueden imponerse a las Comunidades Autónomas.

La STC 42/2018, de 26 de abril, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de julio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda por vulneración de los arts. 9.3 y 24.1 CE, interdicción de la arbitrariedad y derecho de acceso a la justicia.

La STC 43/2018, de 26 de abril, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de diversos preceptos de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y que declara que el artículo 1.2 de la Ley 2/2003, en la redacción dada por la Ley 2/2014, es conforme a la Constitución interpretado de acuerdo con el fundamento jurídico 5 a) (esto es, no implica una regulación que imponga ese deber como configurador del real contenido de aquel derecho –art. 33.3 CE–).

Declara la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 8 n) de la Ley 2/2003, en la redacción dada por el artículo 1.6 de la Ley 2/2014, del artículo 18.8 de la Ley 2/2003, añadido por el artículo 1.7 de la

Ley 2/2014 y de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2014, por vulnerar las competencias estatales en materia de ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE).

La STC 45/2018, de 26 de abril, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto de la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011, que la declara inconstitucional y nula por vulneración de los arts. 33.2 y 9.3 CE.

La STC 48/2018, de 10 de mayo, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con los artículos 7, 9 y 10 de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de varias leyes en materia audiovisual, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 7, en cuanto al inciso «en los aspectos técnicos» y el último inciso «en ejercicio de estas potestades, puede tomar las medidas de protección activa del espectro, de acuerdo con la normativa vigente» que añade al artículo 111.2 j) de la Ley 22/2005, de 19 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña.

El artículo 9, que da nueva redacción al artículo 127.2 de la Ley 22/2005, en cuanto a los incisos «aspectos técnicos» y «las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico».

(Por vulneración del art. 149.1.21 CE, competencias estatales en materia de telecomunicaciones.)

La STC 50/2018, de 10 de mayo, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucional planteada en relación con los artículos 38.2 y 38.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria que declara la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 38.4 por vulnerar las competencias estatales en materia de derecho penal (art. 149.1.6 CE).

La STC 52/2018, de 10 de mayo, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 9 a) de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 9/2008, de 4 de diciembre de medidas en materia de tributos cedidos que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulneración del derecho de igualdad tributaria (art. 14 y 31.1 CE).

La STC 54/2018, de 24 de mayo, del Pleno, dictada en recurso inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo, que declara la inconstitucionalidad y

nulidad, en cuanto resultan aplicables a los sectores energéticos del gas y la electricidad, de los siguientes artículos: 17, por cuanto añade al artículo 252-4 del Código de Consumo de Cataluña el apartado séptimo, en sus párrafos primero, segundo inciso («si no se ha presentado el informe… que se había solicitado») y tercero del apartado octavo; y 18.2, por cuanto modifica el apartado sexto del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en los siguientes incisos: «que existan, como mínimo, dos recibos o facturas impagados, sobre los que no exista ninguna reclamación pendiente de resolución, siempre que no hayan sido objeto de reclamación por la persona consumidora» e «y que se haya dado un plazo no inferior a diez días hábiles para pagarlos» por vulneración de las competencias estatales en energía y ordenación de bases de la economía (art. 149.1.25 y 149.1.13 CE).

Declara la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes artículos: 8, por cuanto añade un apartado tercero al artículo 132-4 de la Ley 22/2010, en los incisos «demanda judicial» y «o a la demanda judicial» (por vulnerar las competencias estatales sobre legislación procesal, art. 149.1.6 CE); 13, por cuanto añade un nuevo apartado cuarto al artículo 251-6 de la Ley 22/2010 (por vulnerar las competencias estatales en materia de derecho civil art. 149.1.8 CE); y 20 por cuanto añade un nuevo apartado segundo al artículo 262-6, y un nuevo apartado cuarto al artículo 263-2 de la Ley 22/2010 (por vulneración de las competencias estatales en la legislación procesal y civil, art. 149.1.6 y 8 CE).

La STC 55/2018, de 24 de mayo, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas que:

1.º Declara la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del artículo 6.4 (art. 159 EAC), los incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías de Gobierno» del párrafo tercero del artículo 129.4 (art. 147 CE y 68.1 EAC) y el apartado segundo de la disposición final primera.

2.º Declara que los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) (art. 150 y 159 EAC). La inconstitucionalidad no implica la nulidad pues tales preceptos se refieren también a la acción del Gobierno Nacional lo que no ha suscitado controversias, por lo que basta declarar que son contrarios al orden constitucional de competencias y, en

consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas.

3.º Declara que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado primero «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública» y el primer párrafo de su apartado cuarto, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) (art. 154 EAC) y que no son nulos pero si contrarios al orden constitucional de competencias y no aplicables a las iniciativas de las comunidades autónomas.

4.º Declara que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) (esto es, hay que tener en cuenta los límites constitucionales a la configuración legislativa de controles administrativos sobre la actividad local y autonómica, sintetizadas en el FJ 10 c) de la STC 14/2018 a la que se remite).

La STC 61/2018, de 7 de junio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo que declarara la inconstitucionalidad y nulidad, con los efectos indicados en el fundamento jurídico 11 (esto es, no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, no sólo aquellas dictadas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, sino también por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) las establecidas por actuaciones administrativas firmes), declara la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones adicionales sexta, séptima y octava, disposición transitoria única y disposiciones finales, segunda, cuarta, sexta y octava (no concurrir los requisitos de la legislación de urgencia art. 86 CE).

La STC 62/2018, de 7 de junio, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado en relación con diversos preceptos del Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del «Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA Sol» para la rehabilitación energética de sus instalaciones, se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el fondo de carbono para una economía sostenible, que declara que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña y, por consiguiente, que son inconstitucionales y nulas, las siguientes disposiciones: (a) el apartado primero del artículo 2, en el inciso «Secretaría de Estado de Medio Ambiente»; (b) los apartados primero, cuarto, quinto y sexto del artículo 5, los apartados segundo y tercero del artículo 7, y el apartado

primero del artículo 8 en los incisos en que se refieren a la Oficina Española de Cambio Climático; (c) el apartado tercero y el apartado sexto del artículo 5, en los incisos «Secretario de Estado de Medio Ambiente» y (d) el artículo 10. Todo ello con el alcance y efectos que se determinan en el fundamento jurídico 8 (la declaración de infracción competencial no implica la de los negocios jurídicos por los se haya adquirido o denegado la adquisición del crédito de carbono en aplicación de dicho Real Decreto (art. 144.1 EAC, competencias en medio ambiente art. 144.3 actividad de fomento en las materias de competencias compartidas).

La STC 64/2018, de 7 de junio, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1007/2015, de 6 de noviembre, por el que se regula la adquisición por el fondo de carbono para una economía sostenible, de créditos de carbono del plan de impulso al medio ambiente en el sector de la empresa «PIMA Empresa» para la reducción de gases de efecto invernadero en sus instalaciones, que declara que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña y, por consiguiente, que son inconstitucionales y nulas, las siguientes disposiciones: (a) del artículo 6, el apartado primero; (b) del artículo 7, el inciso «Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente» del apartado primero en relación con el anexo II; los incisos «Comisión Ejecutiva del FES-CO2» y «Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (www.magrama.es)» del apartado segundo, el inciso «OECC» del apartado cuarto; el inciso «Oficina Española del Cambio Climático» del apartado quinto, y el inciso «Oficina Española de Cambio Climático» del apartado sexto; (c) del artículo 9, el inciso «Oficina Española de Cambio Climático» del apartado primero. Todo ello con el alcance y efectos que se determinan en el fundamento jurídico 8 (que la declaración de infracción competencial no afecte a los negocios jurídicos por los que se hayan adquirido o denegado la adquisición de créditos de carbono en aplicación de dicho Real Decreto). Competencias autonómicas en medio ambiente art. 144 EAC.

La STC 65/2018, de 7 de junio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucional interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 1/2017, de 9 de marzo, por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica, que declara que su disposición final primera que introduce un nuevo apartado c) en el artículo 54.1.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido

de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 11, esto es, que la habilitación que contiene debe colmarse ejercerse siempre en o a través del «plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica» regulado en el artículo 3 (competencias estatales en medio ambiente y régimen energético (art. 149.1.23 y 25 CE).

La STC 69/2018, de 21 de junio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento y de competitividad y la eficacia que declara:

a) Inconstitucional y nulo el siguiente inciso del artículo 71.2 «cuya gestión corresponderá al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía» (competencias autonómicas en materia de energía art. 133 EAC).

b) Inconstitucional y nulo el siguiente inciso del artículo 72.3 «y certificación» (competencias autonómicas en materia de energía art. 133 EAC).

c) Inconstitucional y nulo el artículo 116.2, en cuanto da nueva redacción al artículo 2.4 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal (competencias autonómicas en materia laboral art. 170.1 EAC).

d) Inconstitucional y nulo el siguiente inciso del artículo 117.2 por el que se da nueva redacción al artículo 21 *bis*.2 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo: «Esta declaración responsable se presentará ante el Servicio Público de Empleo Estatal, en el supuesto de que la agencia pretenda realizar su actividad desde centros de trabajo establecidos en dos o más Comunidades Autónomas o utilizando exclusivamente medios electrónicos o por el equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso de que la agencia pretenda desarrollar su actividad desde centros de trabajo establecidos únicamente en el territorio de esa Comunidad». Declaración que ha de extenderse al inciso del mismo tenor del artículo 33.2 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de empleo. Por vulnerar las competencias autonómicas en materia laboral art. 170.1 EAC.

La STC 70/2018, de 21 de junio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y supresión de cargas burocráticas, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «transcurridos los cuales se entenderá estimada la solicitud» del párrafo

primero del artículo 64.3 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia, en la redacción dada al mismo por el artículo tercero, apartado 12, de la Ley 2/2017, solo en cuanto resulte aplicable a las actividades de los apartados 1, 2, 3 y 6 del anexo de la Ley de protección ambiental integrada de Murcia como actividades que pueden dañar el medio ambiente (por vulnerar las competencias estatales sobre procedimiento administrativo art. 149.1.18 CE).

Declara que el artículo 70.3 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia, en la redacción dada al mismo por el artículo tercero, apartado 12 de la Ley 2/2017, es conforme a la Constitución en los términos declarados en el fundamento jurídico 12, esto es, que el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma aplicable debe ser interpretado en el sentido de que no libera al solicitante de la exigencia establecida en la normativa básica de que tales requisitos «deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa» en la correspondiente declaración responsable (art. 149.1.18 CE).

La STC 71/2018, de 21 de junio, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia, planteado en relación con diversos preceptos del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, que declara que son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, inconstitucionales y nulos, el párrafo cuarto del artículo 28.1 en el inciso «empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una comunidad autónoma», y el párrafo primero de la disposición adicional cuarta.1 (competencias autonómicas ejecutivas en materia de trabajo art. 170.1 EAC).

La STC 72/2018, de 21 de junio, del Pleno, dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad, planteada en relación con el artículo 188, apartado primero, párrafo primero, de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, que declara su inconstitucionalidad y nulidad (vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva art. 24.1 CE y a la exclusividad jurisdiccional art. 117.3 CE).

La STC 75/2018, de 5 de julio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que declara extinguida por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de:

El artículo 10.1, segundo párrafo; artículo 10.2; inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 12.1 a); artículo 12.1 c); inciso «Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» del artículo 13.2 a); artículo 13.2 b); artículo 13.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento»; e inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 15.1 de dicha ley.

Declara que se ha de extender al artículo 9.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento»; inciso «o, en su defecto, por el artículo siguiente» del artículo 9.4 e); artículo 24.1, segundo párrafo; artículo 24.2; artículo 24.3; inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 42.3; e inciso «Asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» del artículo 43.2 del Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

El artículo 9.8 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 9.8 d) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima 5 de la Ley 8/2013, de 26 de junio.

Declaración que se ha de extender al artículo 11.4 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 11.4 d) del Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

2. Son conformes a la Constitución el inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 9.8 b) y el artículo 9.8 c) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima quinta de la Ley 8/2013, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado en el FJ 2 c) esto es, la interpretación realizada en el FJ23 de la STC 143/2017.

Declaración de conformidad que se ha de extender al inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 11.4 b) y el artículo 11.4 c) del Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

(Competencias autonómicas en urbanismo artículo 26.1.4 EAM.)

La STC 76/2018, de 5 de julio, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado en relación con diversos preceptos del Real Decreto 945/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros que:

Declara la inconstitucionalidad y nulidad, al amparo de lo dispuesto en el artículo 67 LOTC, de la referencia que se efectúa al «Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad» en el artículo 79.1, párrafo quinto del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de medicamentos y productos sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio.

Declara la inconstitucionalidad y nulidad, por vulneración de las competencias autonómicas de las referencias que se realizan a la «Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad», en los artículos 2.2; 3.2 y 8.1; del artículo 10; de la disposición final cuarta, apartados segundo y cuarto; y del anexo II del Real Decreto 954/2015.

Con el alcance (FJ 9) de que tales declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad no afectarán a situaciones jurídicas consolidadas. Y entre estas figuran no solo aquellas decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada –art. 40.1 LOTC–, sino también, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes.

(Art. 55 EA And, competencias en materia de sanidad.)

La STC 78/2018, de 5 de julio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con los arts. 13 y 36 de la Ley 10/2016, de 27 de diciembre del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el año 2017 que declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 13.2 segundo párrafo por vulnerar la competencia estatal en materia de ordenación de la economía art. 149.1.13 CE.

La STC 80/2018, de 5 de julio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana que:

a) Declara que el artículo 5.3 b) es conforme a la Constitución, interpretado de acuerdo con el fundamento jurídico 4 (FJ 7 de la 32/2018).

b) Declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y jurisdiccionales» del apartado primero del artículo 6, por vulnerar la competencia estatal en legislación procesal (art. 149.1.6 CE).

c) Declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado cuarto del artículo 12; del artículo 13 y del anexo I, por vulnerar la competencia estatal en planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE).

d) Declara la inconstitucionalidad y nulidad, en cuanto resultan aplicables a los sectores energéticos del gas y la electricidad, del apartado quinto del artículo 23, por vulnerar la competencia estatal de bases en régimen minero y energía (art. 149.1.25 CE).

La STC 82/2018, de 16 de julio, de la Sala Segunda, dictada en cuestión de inconstitucionalidad, planteada respecto a los párrafos segundo y tercero del artículo 17.2 de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de colegios profesionales de Cantabria, en la redacción dada por la Ley 5/2011, de 29 de diciembre, que los declara inconstitucionales y nulos por contradecir las competencias estatales en Colegios profesionales (art. 149.1.18 CE).

La STC 85/2018, del Pleno, de 19 de diciembre, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril de reconocimiento y reparación por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, que declara que los artículos 1.2 apartados a), c) y d), 2, 3; 4, 5, 6, disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta y disposición transitoria única son inconstitucionales y nulos por vulneración de la plenitud de la jurisdicción y principio de reserva de jurisdicción (art. 117 CE).

La STC 88/2018, de 19 de julio, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia, planteado respecto de diversos preceptos el Real Decreto 264/2017, de 7 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión, que declara inconstitucionales y nulos:

a) Las referencias al «Secretario de Estado de Medio Ambiente, o bien por el órgano que proceda por delegación» y al informe de la comisión de valoración del artículo 7.1.

b) El inciso «por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, o bien el órgano que proceda por delegación» del artículo 9.3.

c) La referencia al «Secretario de Estado de Medio Ambiente» y a «los modelos normalizados de solicitud» y «que se establecerán en las correspondientes convocatorias» del primer párrafo del artículo 10, así como los incisos «conforme al modelo normalizado que se establezca en las correspondientes convocatorias» y «por cuenta del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente» del artículo 10.2 k).

d) El artículo 12, apartados primero, segundo, cuarto y séptimo.

e) El inciso «Las resoluciones de las solicitudes de modificación serán dictadas por el Secretario de Estado de Medio Ambiente» del artículo 14.2.

f) El inciso «firmado por un representante de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural» del artículo 15.2.

g) La referencia a «El Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente» del artículo 20.

La STC 97/2018, de 19 de septiembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de diversos preceptos de la Ley 3/2015, de 18 de junio de viviendas del País Vasco, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 9.4, 74 y 75.3, así como el inciso «ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente» del art. 6.1, por contradecir la legislación básica en planificación general de la economía art. 149.1.13 CE, y las competencias estatales en legislación procesal art. 149.1.6 CE.

Declara que la disposición adicional primera, apartado tercero, párrafo tercero, no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 7 c), esto es, que la inscripción registral es voluntaria (art. 149.1.13 CE).

La STC 99/2018, de 19 de septiembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de la disposición adicional decimotercera de la ley 18/2016, de 29 de diciembre de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2017, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por desbordar los límites materiales de las leyes de presupuestos art. 134 CE y art. 135.1 EAIB.

La STC 104/2018, de 4 de octubre, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, que declara que son inconstitucionales y nulos dicho artículo y la expresión «y sentido del silencio» contenida en su rúbrica, por vulnerar las competencias del Estado en procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

La STC 105/2018, de 4 de octubre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del art. 1 del Decreto-Ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación y los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, que declara su inconstitucionalidad y nulidad con los efectos señalados en el fundamento jurídico 7 (no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes, o las que en vía judicial hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) por vulnerar las competencias estatales en materia de transporte –art. 149.1.21 CE–.

La STC 106/2018, de 4 de octubre, de 2018, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de emergencia social de la vivienda de Extremadura, que declara que el párrafo tercero del artículo 1.1, es conforme a la Constitución, interpretado de acuerdo con el fundamento jurídico 2 a), esto es, no implica necesariamente una regulación que imponga el «deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico» como configurador del real contenido esencial de aquel derecho (art. 33.3 CE).

Declara la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 2 y la disposición transitoria primera (derecho de propiedad art. 33 CE).

La STC 112/2018, de 17 de octubre, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado trigésimo del artículo único de la Ley 6/2014, de 7 de abril, que modifica la disposición adicional novena (actual disposición adicional séptima) del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990,

de 2 de marzo, declara que no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 6, esto es, que sólo resulta compatible con el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración previsto en el art. 106.2 CE, si se interpreta en el sentido de que, no existiendo acción de caza mayor, aún puede determinarse la responsabilidad patrimonial de la Administración acudiendo a cualquier título de imputación legalmente idóneo para fundar la misma, sin declarar automáticamente la responsabilidad del conductor.

La STC 119/2018, de 3 de octubre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria de la Comunidad de Madrid, que declara inconstitucionales y nulos los artículos 3 y 8 a) por vulnerar las competencias estatales en la fijación de las bases de ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE).

La STC 122/2018, de 31 de octubre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de diversos preceptos de la ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2017, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones adicionales vigésima sexta, apartado primero a) y b); y trigésima cuarta, apartado segundo, en el inciso «ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva», por desbordar los límites de la ley de presupuestos (art. 134.2, 66.2 y 9.3 CE).

La STC 132/2018, de 13 diciembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre del régimen jurídico del sector público que declara que son contrarios al orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 8b) los siguientes incisos del artículo 52.2 «en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación», y «también en el plazo de un mes a contar desde ese momento,», en la letra a) y «en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación,» en la letra b), por invadir las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, en general y sobre el régimen local en particular [arts. 159.1 y 160.1 a) EAC]. La declaración de inconstitucionalidad no conlleva la nulidad pues los incisos se aplican también a los convenios administrativos de los que son parte la Administración General del Estado, las entidades vinculadas a ella o las Universidades Públicas, sin que ello haya suscitado controversia.

La STC 134/2018, de 13 de diciembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de:

A) El inciso «de acuerdo con esta Ley» del artículo 1.2
B) Los apartados 1, 2, 6 y 7 del artículo 5
C) El artículo 6
D) El artículo 7
E) El artículo 8
F) El artículo 9
G) El artículo 15.3 b)
H) El inciso «Para que la duración del viaje desde la ganadería hasta la plaza de toros sea la mínima indispensable […] que […] será la más cercana, en términos de distancia, a la plaza de toros donde se celebre el espectáculo taurino» del artículo 4.

Queda vigente el inciso siguiente: «La ganadería suministradora de los toros […] tiene que estar inscrita en el libro genealógico de la raza bovina de lidia».

La STC 135/2018, de 13 de diciembre, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del art. 367.1 de la ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial, que declara que dicho apartado primero del art. 367 LOPJ, y los incisos «tras la declaración de aptitud» y «quedando sin efecto la declaración de aptitud» contenidos en su apartado segundo, son inconstitucionales y nulos (art. 9.3 CE) seguridad jurídica en relación con el principio de reserva de ley (arts. 117.2 y 122.1CE) la extensión y la nulidad de preceptos no cuestionados (art. 39 LOTC) se realiza al no generarse ningún vacío normativo que la imposibilite.

La STC 136/2018, de 13 de diciembre, del Pleno, dictada en impugnación de disposiciones autonómicas promovida contra los apartados 1 a 5 de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, «sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional», aprobada por el Parlamento en sesión de 5 de julio de 2018, que declara inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 por vulnerar los artículos 1.1, 1.2, 9.1 y 168 CE (soberanía y unidad de la nación, principio democrático y primacía incondicional de la Constitución, lealtad constitucional y fidelidad a la Constitución, procedimiento de reforma constitucional).

La STC 137/2018, de 13 de diciembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del artículo

14.1 u) de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, que lo declara inconstitucional y nulo por contravenir la normativa básica estatal en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE).

La STC 142/2018, de 20 de diciembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad respecto de la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña que declara que son inconstitucionales y nulos el apartado 1; el inciso «con relación a las personas físicas o jurídicas situadas en Cataluña» del apartado 3; el inciso «planificar, gestionar, coordinar y supervisar la ciberseguridad en Cataluña, estableciendo la capacidad preventiva y reactiva necesaria para paliar los efectos de los incidentes de ciberseguridad que afecten al territorio de Cataluña, así como las pruebas que puedan organizarse en materia de ciberseguridad y continuidad» de la letra b) del apartado 4, todos ellos del artículo 2 (competencias estatales en el ámbito de la seguridad pública en relación con las telecomunicaciones y la seguridad nacional, art. 149.1.29 y 149.1.21 CE).

Declara que el artículo 2.2 no es contrario a la Constitución interpretado en los términos del fundamento jurídico 7 b) apartado i) esto es: entendido en el sentido de que el objetivo que persigue la Agencia se relaciona con la necesidad de proteger las redes y sistemas de información de la Administración de la Generalitat y de su sector público y de los particulares y otras administraciones públicas que se relacionan por medios electrónicos con dicha Administración.

2.4.2 Referencia a algunas sentencias del Tribunal Constitucional

2.4.2.1 *Jurisdicción penal*

Aunque se trate de auto y no de una sentencia debe reseñarse el ATC 40/2018 que analiza el nuevo recurso de casación en materia penal.

FJ 4. El acceso a los recursos tiene una relevancia constitucional distinta a la del acceso a la jurisdicción. Mientras que el derecho a la obtención de una resolución judicial razonada y fundada en derecho sobre las pretensiones ejercitadas goza de protección constitucional en el artículo 24.1 CE, el derecho a la revisión de estas resoluciones, dejando a salvo las sentencias condenatorias penales, es, en principio, un derecho de configuración legal al que no resulta aplicable el principio *pro actione*. Además, a diferencia del derecho de acceso a la juris-

dicción, el derecho de acceso a los recursos sólo surge de las leyes procesales que regulan dichos medios de impugnación.

Por consiguiente, el control constitucional que este Tribunal debe realizar de las resoluciones judiciales dictadas sobre los presupuestos o requisitos de admisión de los recursos tiene carácter externo, pues solo le corresponde revisar la aplicación judicial de las normas sobre admisión de recursos en los casos de inadmisión, cuando ésta se declara con base en una causa legalmente inexistente o mediante un juicio arbitrario, irrazonable o fundado en error fáctico patente y sin que sea de aplicación el juicio de proporcionalidad inherente al principio *pro actione.*

Dicha reflexión general debemos complementarla recordando que, respecto al recurso de casación, hemos señalado que nuestro control «es, si cabe, más limitado» por dos razones específicas de un lado, la singular posición del órgano llamado a resolverlo y de otro su naturaleza de recurso extraordinario.

La STC 26/2018 analiza el derecho a la tutela de los querellantes.

FJ 3. Es doctrina del Tribunal que el derecho a la tutela judicial efectiva del denunciante o querellante no se verá necesariamente afectado, en clave constitucional, por una decisión de inadmisión de la denuncia o querella, tampoco por una decisión posterior de finalización de la instrucción, con sobreseimiento de la causa o por una decisión final sobre el fondo de la pretensión penal deducida. Sólo se verá afectado si la decisión de no proseguir con la indagación penal afecta, en relación con cualquiera de estos momentos procesales, a diligencias oportunamente solicitadas por el recurrente, parte en el proceso judicial, que incidan en su derecho a la utilización de los medios de prueba o también cuando, realizadas éstas de modo bastante, se vea afectada la determinación de lo sucedido a partir de las mismas o bien la calificación jurídica de los hechos que se constatan [...].

Ello es así porque el ejercicio de la acción penal no comporta, en el marco del artículo 24.1 CE, un derecho incondicionado a la apertura y plena sustanciación del proceso penal, sino sólo a obtener en la fase instructora un pronunciamiento judicial sobre la calificación jurídica que merecen los hechos, expresando las razones por las que se inadmite su tramitación, o bien se acuerda posteriormente el sobreseimiento y archivo de las actuaciones. De modo que las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva se verán satisfechas por la resolución de inadmisión si se fundamenta de forma razonable en la exclusión *ab initio* del carácter delictivo de los hechos imputados, o bien, en caso de admitirse la querella, por la resolución judicial que acuerda la terminación anticipada del proceso penal, sin apertura de la

fase de plenario, sobre una razonada y razonable concurrencia de los motivos legalmente previstos de sobreseimiento.

La parte tenida en el proceso por víctima o perjudicado no tiene, pues, un derecho constitucional a la condena penal del otro […]. Su situación no es diferente cuando alega que la infracción penal consistió en la vulneración de derechos fundamentales, pues «no forma parte del contenido de derecho fundamental alguno la condena penal de quien lo vulnere con su comportamiento».

4. La decisión judicial que resuelve sobre la iniciación o prosecución de la investigación penal promovida ante una eventual lesión horizontal de derechos fundamentales entre particulares puede ocasionar, en sí misma, una vulneración de derechos si incluye consideraciones o declaraciones judiciales que atenten contra su contenido […]. De este modo, la intervención judicial que, sin ser la propia de la tutela de los derechos sustantivos que se dicen lesionados, haya de resolver sobre los mismos deberá tomarlos en cuenta en la medida en que formen parte del fondo de la decisión.

La STC 24/2018 otorga el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho de defensa y a la asistencia letrada. Estudia la personación de los declarados en rebeldía.

FJ 2. Es doctrina constitucional relacionada con el asunto planteado la contenida en las SSTC 87/1984, 149/1986, 91/2000, 198/2003 y 132/2011.

Las SSTC 87/1984 y STC 149/1986 se refieren a supuestos de procesados en el proceso penal ordinario por delito, en situación de rebeldía, a los que las resoluciones judiciales impugnadas en amparo denegaron su pretensión de personarse representados por Procurador, por no encontrarse a disposición del Juez instructor. En ellas se razona que el sistema seguido por la vigente LECrim (arts. 834 a 846) se basa en primer término, en el principio de sujeción del acusado al procedimiento. La comparecencia personal del acusado en el proceso penal es un deber jurídico que se le impone, no es un derecho que se le confiere o una carga que se le atribuye. El acusado debe estar en persona a disposición de los Tribunales. El requisito de la comparecencia personal para ejercer la defensa en el proceso penal no es irrazonable o desproporcionado, pues la presencia personal del acusado en el proceso penal es un deber cuya finalidad es clara, de un lado, el acusado debe estar a disposición de la justicia para sufrir en su caso el cumplimiento coactivo de la pena. De otro lado, su propia presencia puede ser conveniente y aún necesaria para el esclarecimiento de los hechos. Por último, si la situación persiste concluido el sumario no puede cele-

brarse la vista oral ni haber sentencia, respecto del rebelde, con lo que se paraliza el procedimiento, al menos parcialmente, con daño evidente no sólo de los particulares posiblemente afectados, sino también de los intereses públicos cuya importancia en el proceso penal no es necesario destacar. Quien incumple ese deber y se sustrae voluntariamente a la acción de la justicia y pretende además sustituir la obligada comparecencia personal por una comparecencia por medio de representante se coloca en una situación anómala respecto al proceso, al exigir sus derechos al mismo tiempo que incumple sus deberes, y perturba gravemente el desarrollo del procedimiento.

Además, la exigencia de la comparecencia personal en fase instructora no incide sustancialmente en el derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales y en el derecho a la defensa, pues en la fase sumarial se realizan sobre todo actos de investigación, y sólo las diligencias que no pueden reproducirse en el juicio tienen la consideración de actos de prueba, a lo que se añade que, según la regulación de la rebeldía en nuestro ordenamiento procesal penal, cuando ésta se produce en la fase sumarial, el sumario se instruye hasta su conclusión, pero no puede celebrarse juicio oral, ni dictarse sentencia en relación con el rebelde, es decir, se suspende el curso de la causa respecto al rebelde.

Si bien las SSTC 87/1984 y 149/1986 se refieren a supuestos planteados en el proceso penal ordinario por delito, la conclusión que se alcanza en ellas resulta perfectamente trasladable a los casos en que el proceso penal se sustancie por los cauces del procedimiento abreviado, conforme a su regulación legal.

3. Esta doctrina debe entenderse completada y modulada no solo por la STC 198/2003, sino ya en la STC 91/2000, que introduce el juicio de proporcionalidad como criterio de control de las consecuencias procesales atribuidas a la incomparecencia voluntaria del acusado en el proceso penal, atendiendo a la jurisprudencia del TEDH sobre el derecho de defensa, en el marco del derecho a un proceso equitativo (art. 6.3 CEDH).

La jurisprudencia de Estrasburgo viene destacando que los Estados disponen de completa libertad de configuración para decidir cómo garantizar el derecho a la defensa y la asistencia letrada del acusado en su sistema judicial [...] y que la compatibilidad con el derecho de defensa de las limitaciones legalmente impuestas al mismo depende de las circunstancias del proceso particular y de la clase del proceso mismo.

Por lo que se refiere a nuestra doctrina, en la STC 91/2000, que se ocupa de la posibilidad de conceder la extradición para el cumpli-

miento de sentencias dictadas en ausencia, se advierte que ciertamente, el acusado tiene el deber de comparecer al llamamiento del Tribunal, hasta el punto de que, de no hacerlo así, la orden de comparecencia puede transformarse en orden de detención [...]. Cualquier otra sanción procesal que pretenda anudarse a la incomparecencia ha de ser proporcionada a la conducta que se sanciona y, por consiguiente, no puede alterar las garantías básicas del proceso justo.

Por otro lado, la STC 198/2003, parte de la imposibilidad de proyectar al caso las SSTC 87/1984 y 149/1986, al tratarse en este supuesto de un recurso planteado por la representación procesal del penado huido al que se ha revocado la libertad condicional sin ser oído.

La STC 198/2003 advierte que, en este caso, el condicionamiento judicial del ejercicio del derecho de defensa a la comparecencia del reo no viene impuesto por la literalidad de la norma legal y tampoco se infiere de las reglas esenciales que disciplinan la tramitación del expediente de revocación de libertad condicional.

Por último, en la STC 132/2011 se aborda como una cuestión atinente al derecho de acceso a los recursos, la negativa judicial a conocer de la impugnación de la resolución que acuerda la prisión provisional, al no hallarse a disposición del órgano judicial el reclamado en el procedimiento de OEDE, aunque sí personado, en ella, el canon de enjuiciamiento era el propio del derecho de acceso a los recursos, concluyéndose, que la circunstancia de no estar el reclamado a disposición del órgano judicial no podía fundar legítimamente la decisión judicial de no conocer de los recursos y escritos presentados por la representación del reclamado, por carecer esa exigencia de cobertura legal y porque la cuestión controvertida no exigía para su resolución que el reclamado se hallase a disposición del órgano judicial.

4. Teniendo en cuenta lo expuesto, cabe concluir que de acuerdo con el principio de sujeción del acusado al procedimiento que rige con carácter general en nuestro ordenamiento penal, el deber jurídico de comparecencia personal para ejercer la defensa en el proceso penal ordinario y en el procedimiento abreviado, incluso en la fase instructora, responde a una finalidad constitucional legítima.

Ahora bien, el innegable interés de que el investigado o acusado se halle a disposición del Tribunal debe modularse en relación con el derecho de defensa (art. 24.2 CE), garantía esencial de un proceso justo. No debe olvidarse que, con carácter general, para todos los procesos penales, el artículo 118 LECrim. determina que toda persona a las que se atribuye un hecho punible podrá ejercitar el derecho de defensa.

En definitiva, para que pueda entenderse compatible con el derecho de defensa (art. 24.2 CE y art. 118 LECrim.) una decisión judicial de rechazo de la personación del investigado o acusado mediante procurador o abogado, con fundamento en que aquel se encuentra sustraído a la acción de la justicia, resulta necesario i) que el condicionamiento legal venga impuesto por la norma reguladora del concreto proceso de que se trate o se infiera razonablemente de las reglas generales que disciplinan la tramitación de ese proceso y ii) que la negativa judicial de personación del investigado o acusado mediante procurador o abogado, por no hallarse aquel a disposición del Tribunal, supere las exigencias del juicio de proporcionalidad.

En la STC 140/2018 se analiza la llamada justicia universal.

FJ 3. Por tanto, esta es la primera ocasión en que el Tribunal está llamado a formular un juicio sobre la existencia o inexistencia de un modelo constitucional de extensión extraterritorial de la jurisdicción penal española.

La ley orgánica impugnada desarrolla en nuestro ordenamiento jurídico los principios que justifican la extensión de dicha jurisdicción penal más allá de nuestro territorio. A través de la regulación de esta extensión de jurisdicción, el Estado se atribuye competencia para conocer y juzgar la comisión de un delito sin necesidad de que concurra el principio de territorialidad, que es el que habitualmente predetermina y legitima al juez natural de los procesos penales y que es el que se recoge en el artículo 23.1 LOPJ.

Con carácter general, los principios de extensión de la jurisdicción son: (i) el de personalidad activa o nacionalidad del autor del delito cometido en el extranjero; (ii) el de protección o de defensa del Estado, que permite la extensión de jurisdicción para proteger los intereses del Estado de crímenes cometidos fuera de territorio nacional […]; (iii) el de personalidad pasiva o de nacionalidad de la víctima del delito cometido en el extranjero; (iv) el de representación, que permite al Estado extender su competencia penal en lugar de otro Estado con el que el delito presenta vínculos más estrechos y, en fin, (v) el de universalidad, también llamado de jurisdicción universal o de justicia universal, que permite perseguir a quienes han cometido un crimen independientemente de la concurrencia del resto de criterios, y que es aplicable a la persecución de los *delicta iuris gentium*, crímenes particularmente graves por atentar contra el derecho de gentes, los derechos humanos y afectar intereses fundamentales de la comunidad internacional.

Este último, el principio de justicia universal, trasciende a su consideración como mera regla de atribución de competencias a los órga-

nos jurisdiccionales de los Estados miembros de la comunidad internacional, debiendo ser considerado, en su dimensión funcional, como una fórmula garante de un espacio universal de jurisdicción con el objetivo de erradicar la inmunidad respecto de la comisión de determinados crímenes, particularmente odiosos para la humanidad por ser agresiones muy graves de los derechos humanos.

Para evitar esta concurrencia de jurisdicciones y los conflictos que de la misma pudieran derivarse, cada Estado determina la fórmula de aplicación de la jurisdicción universal a través, fundamentalmente, de la articulación de los principios de subsidiariedad de la jurisdicción nacional, respecto del resto de jurisdicciones competentes, y de complementariedad de la jurisdicción nacional, respecto de la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional fundamentalmente. Y, eventualmente, los Estados pueden delimitar el alcance de la jurisdicción universal absoluta, relativizándolo a través de la definición de puntos de conexión con los intereses nacionales, de modo que sólo la concurrencia de tales puntos ampararía la extensión extraterritorial de la jurisdicción nacional.

La definición de la jurisdicción universal en el ordenamiento jurídico español no viene dada en la Constitución […] es el legislador, pues, quien determinará las normas relativas a la competencia jurisdiccional.

Ello se anuda directamente con el derecho al juez predeterminado por la ley, que garantiza el artículo 24.2 CE.

El alcance de la jurisdicción universal exige una formulación legal, que se concreta a través de las previsiones de la LOPJ y de los tratados internacionales ratificados por España, relativos a la persecución internacional de determinados crímenes. Haciendo uso de la facultad conferida por la Constitución Española, el legislador ha modificado hasta en seis ocasiones, con alcance desigual, el modelo de atribución extraterritorial de las competencias de la jurisdicción española que siempre se ha contenido en el artículo 23 LOPJ.

5. La demanda imputa a la totalidad de la ley la vulneración del art. 10.2 CE en relación con el art. 24.1 CE […]. Los recurrentes alegan que la nueva regulación del principio de jurisdicción universal hace irreconocible dicho principio tal y como ha sido definido por el derecho internacional, de modo que tal regulación contraviene el mandato del artículo 10.2 CE de ajustar los derechos fundamentales contenidos en el texto constitucional a los dictados del derecho internacional de los derechos humanos.

Es preciso recordar que el artículo 10.2 CE no es canon autónomo de constitucionalidad, sino que se limita a definir una pauta herme-

néutica obligatoria destinada al Tribunal Constitucional y al resto de intérpretes y aplicadores del título I de la Constitución. Tal y como ha sido interpretado hasta la fecha por la jurisprudencia de este Tribunal, el artículo 10.2 CE tampoco supone la inclusión directa ni de la Declaración Universal de Derechos Humanos que menciona, ni de los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España en el ordenamiento jurídico español en la misma posición que ocupa la Constitución, ni como parámetro directo de la inconstitucionalidad de las normas internas.

Por tanto, constatado que la jurisdicción universal es un principio de extensión de la jurisdicción sin reconocimiento constitucional y que tal principio ha sido conectado por nuestra jurisprudencia con el derecho de acceso a la jurisdicción ex artículo 24.1 CE, el análisis de contraste que debe realizar el Tribunal para dar respuesta a la alegación de la demanda se centra en el ajuste de la LO 1/2014, con el artículo 24.1 CE, leído este a la luz del artículo 10.2 CE, para verificar si tal lectura permite integrar un principio absoluto de jurisdicción universal como el sustentado por la demanda con el derecho de acceso a la jurisdicción. Tal valoración exige recordar el contenido constitucionalmente declarado de dicho derecho fundamental. Nuestra jurisprudencia sostiene sistemáticamente que el primer contenido del derecho a obtener la tutela de jueces y tribunales, en un orden cronológico y lógico, es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso y poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas. Ahora bien, el Tribunal también entiende que la tutela judicial efectiva no es un derecho de libertad directamente ejercitable a partir de la Constitución, sino que se trata de un derecho prestacional y, por tanto, de configuración legal que sujeta su ejercicio a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que el legislador establezca.

Lo anterior implica que el legislador cuenta con un ámbito de libertad amplio en la determinación o definición de las condiciones y consecuencias del acceso a la jurisdicción, pues le incumbe configurar la actividad judicial y, más concretamente, el proceso en cuyo seno se ejercita el derecho fundamental ordenado a la satisfacción de pretensiones dirigidas a la defensa de derechos e intereses legítimos […]. En esta regulación, la ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finali-

dad perseguida. Por tanto, el legislador podrá definir las condiciones de acceso a la jurisdicción, entre las que podemos incluir las relativas a la definición de las competencias jurisdiccionales de los juzgados y tribunales, siempre y cuando tal definición normativa no imponga al justiciable requisitos impeditivos ni obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas o carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.

La facultad que se reconoce al legislador para definir las condiciones de acceso a la jurisdicción también incluye la definición del contenido de la jurisdicción universal. No obstante, la cuestión a dilucidar es si resulta o no compatible con el derecho de acceso a la jurisdicción ex artículo 24.1 CE, interpretado a la luz de los tratados de derechos humanos firmados por España, una definición restringida del principio de jurisdicción universal como el que formula la LO 1/2014. Por tanto, es preciso despejar el anterior interrogante a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por España, entre los que pueden incluirse los tratados firmados para garantizar la represión de los crímenes a los que se refiere el artículo 23.4 LOPJ y a los que se hace referencia en el fundamento jurídico cuarto. De estos tratados, ¿se deduce una configuración específica y única del principio de universalidad de la jurisdicción, incompatible con el modelo diseñado por la Ley Orgánica 1/2014? En el supuesto de que la respuesta fuera afirmativa, habría que concluir que la reforma legal llevada a cabo por la mencionada Ley Orgánica sería lesiva del derecho de acceso a la jurisdicción.

Por 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. Todos ellos reconocen implícitamente que no existe dicho modelo.

Tampoco la Corte Internacional de Justicia ha abordado directamente la cuestión del alcance y eventual obligatoriedad del principio de jurisdicción universal. [...] Tampoco define un modelo único de extensión universal de la jurisdicción el sistema de garantías de los derechos humanos del Consejo de Europa, que se expresa principalmente a través de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En síntesis, no puede deducirse de los pronunciamientos de la Asamblea General de Naciones Unidas, de la Corte Internacional de Justicia o del Tribunal Europeo de Derechos Humanos la configuración de un principio absoluto y general de jurisdicción universal que

sea de obligatoria aplicación por los Estados firmantes de los tratados incluidos en dichos sistemas. Por este lado, no puede afirmarse que el artículo 24.1 CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, interpretado a la luz de los tratados de derechos humanos ratificados por España, en la lectura que de esos tratados hacen sus órganos de control, enuncie un principio de jurisdicción universal absoluto.

Por tanto, la LO 1/2014 no es, considerada en su conjunto, contraria al artículo 10.2 CE en relación con el artículo 24.1 CE por definir el principio de jurisdicción universal de forma restrictiva.

6. El otro vicio de inconstitucionalidad se refiere a la vulneración del artículo 96 CE, al entender los recurrentes que la Ley Orgánica 1/2014 altera las obligaciones derivadas de los tratados y convenios ratificados por España [...].

En suma, el análisis de convencionalidad que tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional no es un juicio de validez de la norma interna o de constitucionalidad mediata de la misma, sino un mero juicio de aplicabilidad de disposiciones normativas; de selección de derecho aplicable, que queda, en principio, extramuros de las competencias del Tribunal Constitucional que podrá, no obstante, y en todo caso por la vía procesal que se pone a su alcance a través del recurso de amparo constitucional, revisar la selección del derecho formulada por los jueces ordinarios en determinadas circunstancias bajo el parámetro del artículo 24.1 CE, que garantiza que el fundamento de la decisión judicial sea la aplicación no arbitraria ni irrazonable de las normas que se consideren adecuadas al caso, pues tanto si la aplicación de la legalidad es fruto de un error patente con relevancia constitucional, como si fuere arbitraria, manifiestamente irrazonada o irrazonable no puede considerarse fundada en derecho, dado que la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia.

La STC 50/2018 recuerda (FJ3) que la legislación penal es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.6 CE) por lo que las normas emanadas de las Comunidades Autónomas no pueden prever concretos delitos ni sus correspondientes penas. La STC 142/1988 declaró que incurriría en la tacha de invadir la competencia exclusiva del Estado sobre legislación penal un precepto de la legislación autonómica que tipificase de manera efectiva y concreta algún supuesto de responsabilidad penal.

La STC 36/2018 otorgó el amparo por vulneración del derecho al proceso debido y a la defensa (en el mismo sentido SSTC 37/2018 y 59/2018).

FJ 5. El derecho a un proceso con todas las garantías ha sido objeto de un detenido y extenso análisis en numerosas sentencias, inspiradas en la

doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la STC 167/2002, el Pleno de este Tribunal Constitucional, señaló que el respeto a los principios de publicidad, inmediación y contradicción, que forman parte del contenido del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), impone inexorablemente que toda condena articulada sobre pruebas personales se fundamente en una actividad probatoria que el órgano judicial haya examinado directa y personalmente en un debate público, en el que se respete la posibilidad de contradicción.

Desde entonces se ha consolidado una doctrina constitucional, reiterada en numerosas ocasiones según la cual resulta contrario a un proceso con todas las garantías que un órgano judicial, conociendo a través de recurso, condene a quien había sido absuelto en la instancia o empeore su situación como consecuencia de una nueva fijación de los hechos probados que encuentre su origen en la reconsideración de pruebas, cuya correcta y adecuada apreciación exija necesariamente que se practiquen en presencia del órgano judicial que las valora.

Por el contrario, no cabrá efectuar ese reproche constitucional cuando la condena pronunciada en apelación o la agravación de la situación, a pesar de no haberse celebrado vista pública, tenga origen en una alteración fáctica que no resulte del análisis de medios probatorios que exijan presenciar su práctica para su valoración, como es el caso de pruebas documentales, o de periciales documentadas o también cuando dicha alteración fáctica se derive de discrepancias con la valoración de pruebas indiciarias, de modo que el órgano judicial revisor se limite a rectificar la inferencia realizada por el de instancia, a partir de unos hechos acreditados en ésta, argumentando que este proceso deductivo, en la medida en que se basa en reglas de experiencia no dependientes de inmediación, es plenamente fiscalizable por los órganos que conocen del recurso sin merma de garantías constitucionales. Por último, también se descarta una vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías cuando la condena o agravación en vía de recurso, aun no habiéndose celebrado vista pública, no derive de una alteración del sustrato fáctico sobre el que se asienta la sentencia de instancia sino sobre cuestiones estrictamente jurídicas.

Más en concreto, y centrándose en la cuestión de la acreditación de los elementos subjetivos del delito, se vino considerando, que desde la perspectiva de la exigencia de inmediación, el elemento determinante para concluir la eventual vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías era verificar si el razonamiento judicial sobre la concurrencia de ese elemento subjetivo por el órgano judicial de segunda instancia se fundamentaba en elementos de prueba que exigieran inmediación o por el contrario, se vinculaba con prue-

bas que no tuvieran carácter personal o sobre la base de un control de la razonabilidad de la inferencia llevada a cabo en instancia, a partir de hechos base que se dan por acreditados, argumentando que, en este último caso, se trata de una cuestión de estricta valoración jurídica que no exige la reproducción del debate público y la inmediación.

6. Las indicadas garantías del acusado en la segunda instancia fueron ampliadas a consecuencia de los diversos pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y en lo referente a la acreditación de los elementos subjetivos del delito, este Tribunal, perfilando el criterio de la STC 184/2009, afirmó que también el enjuiciamiento sobre la concurrencia de los elementos subjetivos del delito forma parte, a estos efectos, de la vertiente fáctica del juicio que corresponde efectuar a los órganos judiciales, debiendo distinguirse del mismo el relativo a la estricta calificación jurídica. De modo que, si bien la revisión de la razonabilidad de las inferencias a partir de la cual el órgano a quo llega a su conclusión sobre la inexistencia de dolo, u otro elemento subjetivo del tipo, no precisará de la garantía de inmediación si tal enjuiciamiento no se produce a partir de la valoración de la consideración de pruebas testificales, sí deberá venir presidido, en todo caso, por la previa audiencia al acusado (STEDH 13 de junio 2017, caso Atutxa).

La STC 113/2018 se otorgó al amparo por vulneración del derecho de defensa y del proceso con todas las garantías por acordar sin audiencia el cumplimiento parcial de la pena y posterior expulsión.

FJ 3. El principio acusatorio no aparece expresamente mencionado en los derechos constitucionales que disciplinan el proceso penal. Ello no ha sido óbice, sin embargo, para reconocer como protegidos en el art. 24.2 CE, ciertos derechos fundamentales que configuran los elementos estructurales de dicho principio, que trasciende el derecho a ser informado de la acusación y comprende un haz de garantías adicionales. En este sentido se ha resaltado tanto la vinculación del principio acusatorio con los derechos constitucionales de defensa y a conocer la acusación, como con la garantía constitucional de la imparcialidad judicial.

Respecto del derecho a ser informado de la acusación en términos suficientemente determinados para poder defenderse de ella de manera contradictoria, este Tribunal ha dicho que se convierte en un instrumento indispensable para poder ejercitar el derecho de defensa, del que forma parte esencial el derecho a contradecir la pretensión acusatoria, pues mal puede defenderse de algo quien no sabe qué hechos en concreto se le imputan. Pero, también se ha reiterado que la vinculación entre la pretensión punitiva de las partes acusadoras y el fallo de la sentencia judicial, como contenido propio del principio acusatorio,

implica que el órgano de enjuiciamiento debe dictar una resolución congruente con dicha pretensión, lo que corresponde a la necesidad, no sólo de garantizar las posibilidades de contradicción y defensa, sino también de respetar la distribución funcional entre los diferentes participantes en el proceso penal, y, más concretamente, entre el órgano de enjuiciamiento y el Ministerio Fiscal, en los términos señalados en los arts. 117 y 124 CE. De este modo, el análisis del respeto a la garantía del deber de congruencia entre la acusación y fallo por parte de una resolución judicial debe venir dado, no sólo por la comprobación de que el condenado ha tenido la oportunidad de debatir los elementos de la acusación contradictoriamente, sino también por la comprobación de que el órgano de enjuiciamiento no ha comprometido su imparcialidad asumiendo funciones acusatorias que constitucionalmente no le corresponden.

4. Nos encontramos aquí ante un supuesto en que se encuentra concernido únicamente el primero de los derechos mencionados, el derecho de defensa, pero no se ha afectado el principio de congruencia.

En primer lugar, porque las diferentes posibilidades de sustitución de la pena del artículo 89 CP no pueden considerarse más que como una forma de ejecución de la misma. En segundo lugar, porque el juez o tribunal no invade ni asume facultades reservadas al Ministerio Fiscal.

5. A pesar de ello, no se puede desconocer que, en el presente caso, nos encontramos ante una incidencia ejecutiva sobre un título de condena ya conformado, que se impone en una sentencia condenatoria, y que, por tanto, debe ser debatido para evitar la conculcación del derecho de defensa del penado. En la STEDH de 15 de diciembre de 2009, asunto Gurguchiani c. España, concluye que la sustitución de la pena de prisión por la expulsión y prohibición de volver a territorio español, sin haber sido escuchado el afectado y sin que se tuvieran en cuenta otras circunstancias distintas de la aplicación cuasi automática de la redacción del artículo 89 CP debe analizarse como si esta fuera una pena similar a la fijada en el momento de la condena del interesado.

El Pleno de este Tribunal se ha pronunciado en el sentido de entender necesaria la audiencia previa en casos en los que procediera la sustitución de la pena de prisión por expulsión.

La STC 25/2018 otorgó amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a la legalidad y a la libertad por una aplicación irrazonable del cómputo de los plazos de prescripción en los delitos conexos.

FJ 2 a). La apreciación en cada caso concreto de la prescripción como causa extintiva de la responsabilidad criminal es, en principio, una cuestión de legalidad que corresponde decidir a los tribunales

ordinarios y que carece, por su propio contenido, de relevancia constitucional. No obstante, su aplicación al caso concreto puede ser objeto de examen constitucional pues la prescripción penal supone una autolimitación o renuncia del Estado al *ius puniendi* por el transcurso del tiempo, que encuentra también fundamento en principios y valores constitucionales, pues toma en consideración la función de la pena y la situación del presunto inculpado, su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que supone la virtual amenaza de una sanción penal, con una justificación constitucional propia en el principio de seguridad jurídica.

b) El canon aplicable para proceder, en su caso, a la revisión de una decisión judicial sobre prescripción es el propio del artículo 24 CE, si bien, dada la trascendencia de los valores constitucionales en juego en la aplicación del Derecho penal, el estándar de las exigencias derivadas del deber de motivación es más riguroso en estos casos al afectar a los derechos fundamentales a la libertad y a la legalidad penal de quien invoca la causa extintiva de la responsabilidad penal. La resolución debe contener un razonamiento expresivo de los elementos tomados en cuenta por el órgano judicial al interpretar las normas relativas a la institución, que debe estar presidida por la *ratio legis* o fin de protección de dichas normas, no siendo suficiente un razonamiento exclusivamente atento a no sobrepasar los límites marcados por el tenor literal de los preceptos aplicables, sino que es exigible una argumentación axiológica respetuosa con los fines perseguidos por el instituto de la prescripción penal.

c) El establecimiento de un plazo temporal para que el Estado pueda proceder a perseguir las infracciones penales persigue que no se produzca una latencia *sine die* de la amenaza penal que genere inseguridad en los ciudadanos. El plazo de prescripción toma en consideración la función de la pena y la situación del presunto inculpado, su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que supone la virtual amenaza de una sanción penal. Pero también obedece a la esencia de la propia amenaza penal, que requiere ser actuada de forma seria, rápida y eficaz, a fin de lograr satisfacer las finalidades de prevención general y especial que se le atribuyen.

d) Al estar en juego el derecho a la libertad sometido al principio de legalidad, la interpretación no puede exceder el tenor literal de los preceptos aplicables ni es admisible una interpretación restrictiva contra reo, carente del necesario rigor en relación con el tenor literal de la norma que le sirve de fundamento y con los fines de la prescripción.

La determinación de las previsiones legales aplicables sobre la prescripción han de ser las correspondientes, no al título de imputa-

ción, sino a la infracción de la que resulta penalmente responsable, es decir, la infracción penal que hubiera cometido y por la que habría sido condenado, de no concurrir la prescripción como causa extintiva de la responsabilidad penal.

En la STC 21/2018 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la libertad personal.

FJ 4. Entre las distintas vías de protección judicial procedentes, el titular de un derecho fundamental puede elegir la que estime más conveniente para su defensa.

En el caso de limitaciones supuestamente indebidas de la libertad personal durante una detención gubernativa, hemos admitido que es posible agotar la vía judicial previa a través del procedimiento de *habeas corpus,* bien instando la protección penal, civil o contencioso-administrativa. En este caso, el recurrente instó la protección judicial de sus derechos a través de la petición de *habeas corpus* dando lugar, así, a un procedimiento urgente, de carácter especial, cognición limitada y única instancia en el que únicamente es posible valorar la legitimidad de una situación de privación de libertad a la que el Juez puede poner fin o modificar en atención a las circunstancias en las que la detención se produjo o se está realizando, pero sin extraer de éstas, más consecuencias que la de la necesaria finalización o modificación de dicha situación de privación de libertad (art. 8.2 de la L. O 6/1984), y adoptando, en su caso, alguna o algunas de las decisiones a las que se refiere el artículo 9 del mismo texto legal.

La alegación conjunta que se hace en la demanda de amparo del derecho a la asistencia letrada al detenido en las diligencias policiales y judiciales (art. 17.3 CE) y del derecho de defensa en los procesos penales (art. 24.2 CE) obliga a concretar el derecho concernido. Hemos distinguido una doble proyección constitucional del derecho de asistencia letrada, según se ejercite durante la detención preventiva (art. 17.3 CE) o en un momento posterior, una vez el sospechoso del delito o acusado se encuentre ya a disposición judicial (art. 24.2 CE).

De una parte, en cuanto al contenido del derecho de asistencia letrada al detenido, tiene como función la de asegurar que los derechos constitucionales de quien está en situación de detención sean respetados, que no sufra coacción o trato incompatible con su dignidad y libertad de declaración y que tendrá el debido asesoramiento técnico sobre la conducta a observar en los interrogatorios, incluida la de guardar silencio, así como sobre su derecho a comprobar, una vez realizada y concluida con la presencia activa del Letrado, la fidelidad de lo transcrito en el acta de declaración que se le presenta a la firma.

Y, de otra parte, en relación con el derecho de defensa en los procesos penales, el vigente artículo 118.1 LECrim. establece que cualquier persona a quien se atribuye un hecho punible puede ejercitarlo interviniendo en las actuaciones con asistencia letrada desde que haya sido objeto de detención.

5. El contenido del derecho fundamental a la libertad y a la seguridad reconocido por el artículo 17 CE no se agota en la garantía judicial de su privación, ni en la supervisión judicial inmediata de los limitados casos en que la misma puede llegar a acordarse por otro poder público (apartados segundo y cuarto), sino que, de forma nuclear, incluye la exigencia de previsión legislativa que disponga en qué casos y de qué forma procede la privación legítima de libertad (apartado primero). Por ello, la primera y básica forma de detención ilegítima es aquella que se produce fuera de los casos o modos previstos en la ley, lo que, a su vez, constituye una de las causas que justifican la protección judicial que otorga el procedimiento de *habeas corpus* (artículo 1 a] y d] LO 6/1984).

La posibilidad de control inmediato del sometimiento de la privación de libertad a estrictas previsiones legales asegura que no sea arbitraria en sus motivos ni se lleve a efecto de forma que atente contra la dignidad personal ni los derechos que, durante su desarrollo, se reconocen en favor de los detenidos.

En los supuestos de detención por la supuesta participación en la comisión de un delito, el control de la adecuación a la ley de la detención gubernativa permite cuestionar tanto la existencia y suficiencia de los indicios en que se ha apoyado (los motivos de la detención), como su necesidad en el caso concreto. El conjunto de motivos que sustenta la decisión de detener conforma la sospecha policial, y, en este sentido, el control sobre su razonabilidad y consistencia es uno de los elementos esenciales de la posibilidad de salvaguardia frente a detenciones arbitrarias. El TEDH ha señalado reiteradamente que, en el contexto de las detenciones preventivas de naturaleza penal, los motivos que sustentan la privación de libertad constituyen un factor relevante para determinar si una detención es o no arbitraria.

Precisamente, con la finalidad de hacer posible el cuestionamiento de dichos motivos, el artículo 17.3 CE reconoce expresamente a toda persona detenida el derecho a ser informada de forma inmediata y de modo que le sea comprensible no sólo de los derechos que le asisten, sino también de las razones de su detención.

6. En relación con el derecho a la información sobre los hechos y las razones que han motivado la detención, desarrollado por el artículo 520.2 LECrim., varios aspectos deben ser destacados:

a) En cuanto a la forma en que la información ha de ser suministrada, destaca la exigencia de que la misma sea proporcionada al detenido por escrito.

b) En cuanto al momento en el que la información ha de ser facilitada, la ley reitera la exigencia constitucional: ha de serlo «de forma inmediata en los casos de privación de libertad».

c) Como hemos expuesto, la información que debe ser facilitada solo es suficiente si tiene un triple contenido: se ha de extender a los hechos atribuidos, a las razones motivadoras de la privación de libertad y a los derechos que, durante su detención, definen su estatuto personal.

7. De forma inescindible, complementaria e instrumental a los derechos a recibir información sobre las razones de la detención y a impugnar la legalidad de la detención, la nueva regulación legal reconoce a toda persona detenida el derecho a «acceder a los elementos de las actuaciones que sean esenciales para impugnar la legalidad de la detención o privación de libertad» (art. 520.2 d] LECrim).

En la medida en que, para ser suficientes, las razones de la detención deben venir apoyadas en datos objetivos, las mismas han de poder ser contrastadas y verificadas accediendo a los elementos de las actuaciones que les dan sustantividad. Tal constatación permite identificar el fundamento, momento, forma y contenido del derecho de acceso:

a) La facultad de acceso reconocida por la ley tiene como finalidad facilitar la posibilidad de contrastar objetivamente la veracidad y consistencia de la información recibida y, en caso de desacuerdo, permite cuestionarla fundadamente ante la autoridad judicial.

b) El momento se sitúa después de ser informado sobre las razones fácticas y jurídicas de la detención y antes de ser interrogado policialmente por primera vez.

c) La conexión entre el derecho a conocer las razones de la detención y el de acceder a los elementos de las actuaciones que sean esenciales para impugnarla explica también, en gran medida, el contenido de esta segunda garantía.

8. El derecho invocado no otorga una facultad de acceso pleno al contenido de las actuaciones policiales o judiciales, sino más limitadamente a aquellas que sean esenciales para impugnar la legalidad de la detención, esto es, fundamentales o necesarias para cuestionar si la privación cautelar penal de libertad se ha producido en uno de los casos previstos en la ley o, dicho de otra forma, si la misma se apoya en razones objetivas que permitan establecer una conexión lógica

entre la conducta del sospechoso y el hecho investigado, justificando así la privación de libertad.

En la STC 84/2018 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la libertad en un supuesto en que se acordó un internamiento no voluntario, subsiguiente al levantamiento de la prisión provisional.

FJ 2. Constituye doctrina de este Tribunal, recordada por nuestra STC 217/2015 la de que la existencia de una cobertura legal expresa y clara de la injerencia del poder público en la libertad individual es un requisito previo e insoslayable, de modo que si existe esa previsión legal y si la misma explicita suficientemente la extensión y el contenido de la privación de libertad impuesta puede, después, valorarse si su concreta aplicación resulta proporcionada, ponderando el sacrificio generado en la esfera del recurrente con los fines públicos que se pretenden alcanzar en la regulación aplicada, todo ello de acuerdo con el principio *favor libertatis* o *in dubio pro libertate*, que lleva a la elección y aplicación, en caso de duda, de la norma menos restrictiva de la libertad.

3. La STC 217/2015 que analizó el supuesto de un absuelto por trastorno mental al que se le prorrogó la prisión provisional mientras se tramita el recurso de casación, estableció:

a) Respecto del principio de legalidad recordamos que «hemos señalado que la previsión legal de una medida limitativa de derechos fundamentales es condición de su legitimidad constitucional».

b) En relación con la prisión provisional, precisamos que la exigencia general de habilitación legal supone que la decisión judicial de decretar, mantener o prorrogar la prisión provisional ha de estar «prevista en uno de los supuestos legales» (uno de los casos a que se refiere el art. 17.1 CE) y que ha de adoptarse mediante el procedimiento legalmente regulado (en la 'forma' mencionada en el mismo precepto constitucional).

c) Para cumplir la exigencia de la previa habilitación legal hemos sostenido, en cuanto a las características exigidas por la seguridad jurídica respecto de la calidad de la ley habilitadora de las injerencias, que la ley debe definir las modalidades y extensión del ejercicio del poder otorgado con la suficiente claridad para aportar al individuo una protección adecuada contra la arbitrariedad.

d) En aplicación de esta doctrina, la STC 217/2015 comprobó si tenía cobertura legal la medida cautelar impuesta, en concreto en el art. 504.2 *in fine* LECrim. (prórroga hasta la mitad de la condena) llegando a una conclusión negativa pues había sido absuelto en recurrente.

La misma falta de cobertura observó respecto del artículo 381 LECrim., ubicado en la fase de instrucción, pues allí el recurrente ya había sido enjuiciado y acreditado su estado mental.

Constatada la ausencia de una norma legal orgánica (art. 81.1 CE) habilitante de la adopción de la prisión provisional, tras sentencia no firme de absolución, se declaró la vulneración del derecho a la libertad (art. 17.1 CE).

También la STC 191/2004 consideró que no era proporcionada la prisión provisional. En esta misma línea se incardina la jurisprudencia del TEDH.

5. En el presente supuesto, las resoluciones cuestionadas levantaron la prisión provisional, acordando en su lugar que ingresara en la Unidad Psiquiátrica del mismo centro penitenciario.

Ambos autos recurridos invocaron como base el artículo 983 LECrim. y el art. 383 del mismo texto legal.

El art. 983 LECrim. se incluye en el articulado de ejecución de las sentencias y no habilita el mantenimiento de una privación de libertad que no hubiera sido ya adoptada dentro de los cauces previstos por el propio ordenamiento procesal.

Tampoco el art. 383 LECrim. resulta aplicable pues en él se contempla la demencia sobrevenida después de cometer los delitos.

También se descarta por remisión a la STC 217/2015 el art. 381 LECrim., también se constata que el reglamento penitenciario no aporta cobertura, pues conforme a él el ingreso en establecimiento o en unidades psiquiátricas penitenciarias, solo es procedente para el cumplimiento de medidas de seguridad privativas de libertad (art. 183) o de manera temporal para detenidos o presos con patología psiquiátrica, cuando la autoridad judicial decida su ingreso para observación, durante el tiempo que requiera la misma y la emisión del oportuno informe.

En la STC 91/2018 se otorga el amparo por vulneración del derecho a la libertad personal, en supuesto de resoluciones judiciales, que tras el pronunciamiento de una sentencia condenatoria no definitiva y sin celebración de audiencia, adoptan la medida de prisión provisional. (En el mismo sentido la STC 92/2018).

FJ 3 El artículo 17.1 CE tras proclamar que toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal, establece que «nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley». De ese modo, la jurisprudencia constitucional, en el específico marco de la medida cautelar de prisión provisional, ha establecido que la exigencia general de habilitación legal supone que la decisión judicial de decretar, mantener o prorrogar la prisión provisional ha de estar pre-

vista en uno de los supuestos legales (uno de los casos a que se refiere el art. 17.1 CE) y que ha de adoptarse mediante el procedimiento legalmente regulado (en la forma mencionada en el mismo precepto constitucional). De ahí que se haya reiterado que el derecho a la libertad personal puede verse lesionado tanto cuando se actúa bajo la cobertura improcedente de la ley como contra lo que la ley dispone.

En concreto, por lo que se refiere a la existencia de una audiencia previa –o inmediata posterior en caso de urgencia– en la que se sustancie la pretensión de las acusaciones de que se adopten o agraven las medidas cautelares privativas de libertad, la jurisprudencia constitucional considera que (i) si esa audiencia está expresa y claramente prevista en la ley para la adopción de la decisión controvertida, es un requisito procedimental que queda integrado en la exigencia del artículo 17.1 CE de que nadie pude ser privado de libertad sino en la «forma prevista en la ley», por lo que su omisión constituye una vulneración del artículo 17.1 CE; y (ii) si esa audiencia no está expresa y claramente prevista en la ley para la adopción de la decisión controvertida, entonces el presupuesto previo de determinar que esa audiencia es un requisito legal supone un juicio de legalidad ordinaria para los órganos judiciales competentes en el ejercicio de la función jurisdiccional que les encomienda el artículo 117.3 CE respecto del cual el control de constitucionalidad queda limitado a una supervisión externa de la razonabilidad de la fundamentación de las resoluciones judiciales recurridas desde la perspectiva del derecho a la libertad.

En cuanto al control de la razonabilidad de la fundamentación, también es reconocido por la jurisprudencia constitucional el carácter excepcional inherente a la prisión provisional, por oposición a la libertad como regla general, lo que comporta la primacía del *favor libertatis* o *in dubio pro libertate*, formulaciones que vienen a significar que la interpretación y la aplicación de las normas reguladoras de la prisión provisional deben hacerse con carácter restrictivo y a favor del derecho fundamental a la libertad que tales normas restringen, lo cual ha de conducir a la elección y aplicación, en caso de duda, de la norma menos restrictiva de la libertad.

La jurisprudencia constitucional ha negado que esa audiencia sea una exigencia directamente derivada del artículo 17.1 CE, en los casos de decisiones de confirmación o prórroga de una prisión preventiva que ya se estaba cumpliendo.

De acuerdo con una muy antigua y reiterada jurisprudencia del TEDH en relación con la exigencia de la intervención judicial en las decisiones cautelares privativas de libertad, es necesaria la celebración de una audiencia del afectado ante el órgano judicial cuando se

trata de medidas que afectan al derecho a la libertad vinculadas a la comisión de una infracción penal.

En la STC 36/2018 se analiza el derecho a la legalidad art. 25 CE (En el mismo sentido la STC 37/2018).

FJ 2 a). El derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE), se articula a través de una doble garantía: material y formal. La primera es la exigencia de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes con la mayor precisión posible, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, de esta manera, las consecuencias de sus acciones. La garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa admitir constitucionalmente formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador.

A esa exigencia de *lex certa*, no se opone la utilización en los tipos penales de los llamados conceptos jurídicos indeterminados, máxime en aquellos supuestos en que los mismos responden a la protección de bienes jurídicos reconocidos en el contexto internacional en el que se inserta nuestra Constitución, de acuerdo con su artículo 10.2, como tampoco la utilización de un lenguaje relativamente vago y versátil, pues las normas son necesariamente abstractas y se remiten implícitamente a una realidad normativa subyacente, y dentro de ciertos límites, el propio legislador puede potenciar esa labilidad para la adaptación de la norma a la realidad.

La redacción del artículo 368 CP no contempla un tipo delictivo de formulación tan abierta que respalde el ejercicio de una decisión prácticamente libre y arbitraria.

FJ 3. La interpretación del contenido de los tipos sancionadores y el control del proceso de subsunción de los hechos probados en los preceptos legales aplicables es una cuestión ajena al contenido propio de la jurisdicción de este Tribunal. Es esta una función que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 117.3 CE, corresponde en exclusiva a los jueces y tribunales ordinarios. Ahora bien, al Tribunal le compete la labor de verificar que la subsunción de los hechos en el correspondiente tipo, administrativo y penal, respeta las exigencias del derecho a la legalidad penal.

La constitucionalidad de la aplicación de las normas sancionadoras depende tanto del respeto al tenor literal del enunciado normativo, como de la previsibilidad, que debe ser analizada desde las pautas

axiológicas que informan nuestro texto constitucional y conforme a modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica. Por ello, no solo vulneran el derecho fundamental a la legalidad sancionadora aquellas aplicaciones que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de la norma aplicada, sino que son constitucionalmente rechazables aquellas que conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios.

En el ATC 67/2018, que descarta la inconstitucionalidad del art. 384 CP (en el mismo sentido los AATC 80/2018, 81/2018, 102/2018, 103/2018, 104/2018, 105/2018, 112/2018, 113/2018, 115/2018, 124/2018, 125/2018) puede leerse en el fundamento jurídico 4.º):

Hemos afirmado reiteradamente que el principio de legalidad penal es esencialmente una concreción de diversos aspectos del Estado de Derecho en el ámbito del Derecho estatal sancionador. Se vincula, ante todo, con el imperio de la ley como presupuesto de la actuación del Estado sobre bienes jurídicos de los ciudadanos, pero también con el derecho de los ciudadanos a la seguridad, previsto en la Constitución como derecho fundamental de mayor alcance, así como la prohibición de la arbitrariedad y el derecho a la objetividad e imparcialidad del juicio de los Tribunales, que garantizan el artículo 24.2 y el artículo 117.1 CE, implica, al menos, tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*); que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*).

En la perspectiva constitucional propia de la delimitación de las funciones respectivas del legislador penal y de este Tribunal, nuestra jurisprudencia ha establecido que la propia Constitución, lejos de someter la acción del legislador a los mismos límites sustantivos con independencia del objeto sobre el que ésta se proyecte o del tipo de decisiones que incorpore, contempla exigencias más intensas de taxatividad, y también de proporcionalidad, en el caso de las normas penales. Esto se debe, precisamente, al alcance de los efectos que de aquéllas se derivan, puesto que cuanto más intensa sea la restricción de los principios constitucionales y, en particular, de los derechos y libertades reconocidos en el texto constitucional, tanto más exigentes son los presupuestos sustantivos de la constitucionalidad de la norma que los genera.

La exigencia de taxatividad –hemos dicho– impone al legislador penal el máximo esfuerzo posible para que la seguridad jurídica quede salvaguardada en la definición de los tipos, definición que ha de ser precisa, esto es, dotada de la suficiente concreción de las conductas descritas en la norma que son presupuesto fáctico de su aplicación.

El mandato de taxatividad refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica y personal en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con el suficiente grado de certeza (*lex certa*) dichas conductas, y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción. De este modo, los ciudadanos podrán predecir, con un grado suficiente de certeza, las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa. No cabe constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas, por su amplitud, vaguedad o indefinición, que su efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador.

Dada la amplitud de este canon de enjuiciamiento, este Tribunal ha definido tres criterios básicos, más específicos, dirigidos a realizar el enjuiciamiento constitucional de la taxatividad de las normas penales: la posibilidad de determinación de la norma por el aplicador judicial, la eventual existencia de una necesidad intensificada de tutela penal, que puede modular las exigencias de predeterminación normativa, y el ámbito de destinatarios de la norma en cuanto les permite conocer con mayor facilidad el sentido de los conceptos que en ella se utilizan.

De ellos, resulta preciso en este caso destacar el primero, en cuanto los términos supuestamente imprecisos de una norma penal, ya sea por su dicción literal o por su puesta en relación con otras normas, pueden haber quedado clarificados por una interpretación regular y estable de la jurisprudencia aplicativa.

2.4.2.2 *Jurisdicción Civil*

La STC 5/2018 otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en supuesto de emplazamiento edictal sin agotar los medios de comunicación personal (en el mismo sentido, las SSTC 39/2018 y 83/2018).

FJ 3. Hay que precisar que el precepto aplicado por la resolución impugnada es el artículo 686.3 LEC, en la redacción dada por la Ley 13/2009, de 23 de noviembre, vigente en el momento en que se produjo la notificación edictal. La reforma operada en el artículo 686.3 LEC, por la Ley 19/2015, de 13 de julio, mediante la que se incluyó, en recepción de la jurisprudencia de este Tribunal, la exigencia de que previamente a la notificación por edictos la oficina judicial realice las

averiguaciones pertinentes para determinar el domicilio del deudor, no entró en vigor hasta el 15 de octubre de 2015 y, por tanto, con posterioridad a que se hubiera verificado la notificación por edictos controvertida.

Este Tribunal, con inicio en la STC 122/2013, de 20 de mayo, se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el problema constitucional que ha planteado desde la perspectiva del artículo 24.1 CE, la redacción dada al artículo 686.3 LEC por la citada Ley 13/2009, sobre la comunicación del procedimiento de ejecución hipotecaria en el caso de que sea negativa la notificación y el requerimiento de pago en el domicilio que consta en el registro de la propiedad y, más concretamente, sobre la necesidad de que el órgano judicial agote las posibilidades de averiguación del domicilio real antes de acudir a notificación por edictos.

A esos efectos, este Tribunal ha establecido que desde una estricta perspectiva constitucional, procede realizar una interpretación *secundum constitutionem* del artículo 686.3 LEC, integrando su contenido, de forma sistemática, con el artículo 553 LEC, precepto rector de la llamada al proceso de ejecución hipotecaria, y con la doctrina de este Tribunal en cuanto a la subsidiariedad de la comunicación edictal, la cual tiene su fuente directa en el derecho de acceso al proceso del artículo 24.1 CE, de manera que la comunicación edictal en el procedimiento de ejecución hipotecaria sólo puede utilizarse cuando se hayan agotado los medios de averiguación del domicilio del deudor o ejecutado. En relación con ello, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que (i) cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca la existencia de un domicilio que haga factible practicar de forma personal los actos de comunicación procesal con el demandado, debe intentarse esta forma de notificación antes de acudir a la notificación por edictos y (ii) incluso, cuando no conste ese domicilio en las actuaciones, habría que realizar otras gestiones en orden a la averiguación del domicilio real, siempre que ello no suponga exigir al órgano judicial una desmedida labor investigadora sobre la efectividad del acto de comunicación.

En la STC 35/2018 se otorga el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

FJ 3. El derecho a la intangibilidad, inmodificabilidad o invariabilidad de las resoluciones judiciales firmes es presupuesto lógico para el ejercicio del derecho del justiciable a instar la ejecución de lo juzgado. Es importante destacar que el principio de invariabilidad de las resoluciones judiciales firmes es una consecuencia, tanto del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), como, sobre todo, del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), habida cuenta de

que este derecho asegura a los que han sido parte en un proceso que las resoluciones judiciales definitivas dictadas en el mismo no sean alteradas o modificadas fuera de los cauces legales establecidos para ello, pues si el órgano jurisdiccional modificara una Sentencia fuera del correspondiente recurso establecido al efecto por el legislador, quedaría asimismo vulnerado el derecho a la tutela judicial, puesto que ésta carecería de eficacia si se permitiera reabrir un proceso ya resuelto por resolución firme. Por ello, el derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE actúa como límite que impide a los Jueces y Tribunales variar o revisar las resoluciones judiciales definitivas y firmes al margen de los supuestos taxativamente previstos por la ley, incluso en la hipótesis de que con posterioridad entendieran que la decisión judicial no se ajusta a la legalidad.

Cierto es, que este Tribunal ha advertido que las posibilidades de control del cumplimiento de la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado no son ilimitadas (art. 117.3 CE), pues es también doctrina constitucional consolidada la de que a los órganos judiciales corresponde, en el ejercicio de la función jurisdiccional constitucionalmente conferida, la interpretación de los términos del fallo y la del alcance que quepa atribuir a la cosa juzgada, así como la decisión de si aquél ha sido ejecutado o no correctamente y la adopción de las medidas oportunas para asegurar, en su caso, su ejecución. Dichas apreciaciones únicamente resultan revisables en sede constitucional cuando han incurrido en incongruencia, arbitrariedad, carecen de razonabilidad o evidencian la dejación por parte del órgano judicial de su obligación de hacer ejecutar lo juzgado.

En la STC 1/2018 se analiza el principio de exclusividad jurisdiccional y derecho a la tutela. En materia de arbitraje.

FJ 3. La doctrina de este Tribunal respecto al arbitraje como medio de solución extrajudicial de conflictos, así como sobre el denominado arbitraje obligatorio, en relación con el artículo 24 CE, es la siguiente:

El derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce y consagra el art. 24 CE se refiere a una potestad del Estado atribuida al poder judicial, consistente en la prestación de la actividad jurisdiccional por jueces y tribunales. Esta actividad prestacional permite al legislador su configuración y la determinación de los requisitos para acceder a ella pues, al ser el derecho a la tutela judicial efectiva, un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y efectividad están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que, en cada caso, haya establecido el legislador, que no puede, sin embargo, fijar

obstáculos o trabas arbitrarios o caprichosos para impedir la tutela judicial garantizada constitucionalmente.

Ha de partirse de la idea de que la configuración del arbitraje como vía extrajudicial de resolución de las controversias existentes entre las partes es un equivalente jurisdiccional, dado que las partes obtienen los mismos resultados que accediendo a la jurisdicción civil, es decir, una decisión al conflicto con efectos de cosa juzgada.

La exclusividad jurisdiccional a que alude el artículo 117.3 CE no afecta a la validez constitucional del arbitraje, ni vulnera el artículo 24 CE. En relación con el sometimiento de controversias al arbitraje, este Tribunal ha reiterado que, si bien el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) tiene carácter irrenunciable e indisponible, ello no impide que pueda reputarse constitucionalmente legítima la voluntaria y transitoria renuncia al ejercicio de las acciones en pos de unos beneficios cuyo eventual logro es para el interesado más ventajoso que el que pudiera resultar de aquel ejercicio. A esos efectos, se ha incidido en que dicha renuncia debe ser explícita, clara, terminante e inequívoca y si bien, por la protección que se debe dispensar a la buena fe, se ha declarado que la renuncia puede inferirse de la conducta de los titulares del derecho, no es lícito deducirla de una conducta no suficientemente expresiva del ánimo de renunciar. Esta circunstancia es lo que ha determinado que se haya considerado contrario al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) la imposición obligatoria e imperativa del sometimiento a arbitraje.

Hay que subrayar que el arbitraje en cuanto equivalente jurisdiccional, se sustenta, en la autonomía de la voluntad de las partes plasmada en el convenio arbitral. Es un medio heterónomo de arreglo de controversias que se fundamenta en la autonomía de la voluntad de los sujetos privados (art. 1.1 CE). En la STC 176/1996, en su fundamento jurídico 4, se resaltó la importancia de la nota de voluntariedad en el arbitraje, lo que constitucionalmente le vincula con la libertad como valor superior del ordenamiento (art. 1.1 CE). De manera que no cabe entender que, por el hecho de someter voluntariamente determinada cuestión litigiosa al arbitraje de un tercero, quede menoscabado o padezca el derecho a la tutela judicial efectiva que la Constitución reconoce a todos. Una vez elegida dicha vía, ello supone tan sólo que en la misma ha de alcanzarse el arreglo de las cuestiones litigiosas mediante la decisión del árbitro y que el acceso a la jurisdicción legalmente establecido será sólo el recurso por nulidad del Laudo Arbitral y no cualquier otro proceso ordinario en el que sea posible volver a plantear el fondo del litigio tal y como antes fue debatido en el proceso arbitral. Pues el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino un derecho prestacional,

sólo ejercitable por los cauces procesales existentes y con sujeción a su concreta ordenación legal.

La falta de la necesaria concurrencia de la voluntad de ambas partes litigantes para someterse a este mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos y su imposición a una de ellas, en principio, no se compadece bien con el básico aspecto contractual del arbitraje y con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que garantiza el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales (art. 24.1 CE). La razón estriba en que ha de entenderse que en el mecanismo arbitral, la renuncia al ejercicio del derecho fundamental proviene de la legítima autonomía de la voluntad de las partes, que, libre y voluntariamente, se someten a la decisión de un tercero ajeno a los tribunales de justicia para resolver su conflicto, y ello, correctamente entendido, no implica una renuncia general al derecho fundamental del artículo 24 CE, sino a su ejercicio en un determinado momento, no quebrantándose principio constitucional alguno.

Por el contrario, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, el arbitraje obligatorio no resulta conforme al derecho a la tutela judicial efectiva, si se limita a las garantías formales o aspectos meramente externos, sin alcanzar al fondo del asunto sometido a la decisión arbitral. Hemos de entender, en cambio, que el arbitraje obligatorio sí resulta compatible con el derecho reconocido en el art. 24.1 CE cuando el control judicial a realizar por los tribunales ordinarios no se restringe a un juicio externo, sino que alcanza también a aspectos de fondo de la cuestión sobre la que versa la decisión.

De este modo, el arbitraje obligatorio para una de las partes en la controversia resultaría plenamente compatible con el artículo 24.1 CE si en ningún caso excluye el ulterior conocimiento jurisdiccional de la cuestión y su fin resulta proporcionado y justificado, ya que no es otro que procurar una solución extraprocesal de la controversia, lo cual resulta beneficioso tanto para las partes, que pueden resolver así de forma más rápida y acomodada a sus intereses el problema, como para el desenvolvimiento del sistema judicial en su conjunto, que ve aliviada su carga de trabajo.

En el ATC 27/2018 se recuerda la doctrina sobre el juez ordinario predeterminado por la ley (en el mismo sentido el ATC 46/2018).

FJ 4. Los aspectos basilares del referido derecho fundamental son los siguientes: este derecho constitucional, reconocido en el art. 24.2 CE, exige que el órgano judicial haya sido creado previamente por la norma jurídica, que esta le haya investido de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano

especial o excepcional. Exige también que la composición del órgano judicial venga determinada por Ley y que, en cada caso concreto, se siga el procedimiento legalmente establecido para la designación de los miembros que han de constituir el órgano correspondiente. Por tanto, nuestra Constitución, según ha expuesto este Tribunal, no garantiza el derecho a un hipotético juez natural o juez del lugar, sino al juez ordinario predeterminado por la Ley. La garantía del juez ordinario supone entre nosotros: a) en primer lugar, una interdicción del juez excepcional, así como también del juez especial entendido, eso sí, como un juez fuera de la jurisdicción ordinaria y no integrado en ella, pero no como un órgano judicial especializado por razón de la materia o de sus competencias y en el que se centralicen ciertas competencias; b) al tiempo, dicha garantía implica una predeterminación legal, una cláusula que, amén de la institución de una reserva estricta de ley entraña la necesidad de que las reglas que crean y determinan la competencia de los tribunales llamados a conocer del caso se establezcan con las deseables dosis de generalidad o abstracción y de antelación al supuesto litigioso; y c) por otro lado, la mencionada garantía supone también que no puedan modificarse arbitrariamente los componentes y titulares del órgano, aunque, por razones derivadas de la naturaleza de las cosas, no quepa lógicamente exigir el mismo grado de fijeza y predeterminación al órgano y a sus competencias que a sus titulares, pues lógicamente la Constitución no consagra el derecho a un juez en concreto. No existe, por tanto, una consagración constitucional como derecho fundamental del juez del lugar normalmente competente, de suerte que no sea posible para el legislador efectuar alteraciones de las reglas generales de competencia fundadas en razones objetivas.

En la STC 58/2018 se otorgó el amparo por vulneración del derecho al honor, la intimidad y la protección de datos.

FJ 5. Lo que plantean las partes recurrentes en amparo, a través de la invocación del artículo 18.1 y 4 CE, es el ejercicio del denominado jurisprudencialmente derecho al olvido.

Este es definido, exactamente bajo esta denominación, sólo en el artículo 17 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, norma europea que entró en vigor el 25 de mayo de 2018. Se concreta como el derecho a obtener, sin dilación indebida, del responsable del tratamiento de los datos personales relativos a una persona, la supresión de esos datos, cuando ya no sean necesarios en relación con los fines para los que fueron recogidos o tratados; cuando

se retire el consentimiento en que se basó el tratamiento; cuando la persona interesada se oponga al tratamiento, cuando los datos se hayan tratado de forma ilícita, cuando se deba dar cumplimiento a una obligación legal establecida en el Derecho de la Unión o de los Estados miembros, o cuando los datos se hayan obtenido en relación con la oferta de servicios de la sociedad de información. En suma, en el Reglamento se viene a legislar de forma más clara el derecho a la supresión de los datos personales de una determinada base que los contuviera. Eso, y no otra cosa, es el derecho al olvido. Un derecho a la supresión de los datos personales, estrechamente vinculado con la salvaguardia del derecho fundamental a la protección de datos personales frente al uso de la informática (art. 18.4 CE), y con la protección del artículo 8 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y del Convenio núm. 108 del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal.

Así considerado, el derecho al olvido es una vertiente del derecho a la protección de datos personales frente al uso de la informática (art. 18.4 CE), y es también un mecanismo de garantía para la preservación de los derechos a la intimidad y al honor, con los que está íntimamente relacionado, aunque se trate de un derecho autónomo.

El honor, vinculado a la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), la protege, frente a expresiones o mensajes que la hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio o que sean tenidas en el concepto público por afrentosas. Por su parte, el derecho a la intimidad, tiene por objeto garantizar al individuo un ámbito reservado de su vida, vinculado con el respeto de su dignidad como persona (art. 10.1 CE), frente a la acción y el conocimiento de los demás, sean estos poderes públicos o simples particulares. De suerte que el derecho a la intimidad atribuye a su titular el poder de resguardar ese ámbito reservado, no sólo personal sino también familiar, frente a la divulgación por terceros y una publicidad no querida.

El vínculo entre los apartados primero y cuarto del artículo 18 CE, viene dado en que el artículo 18.4 CE, contiene un instituto de garantía de los derechos a la intimidad y al honor y del pleno disfrute de los restantes derechos de los ciudadanos, sin que, por ello, deje de ser un derecho fundamental, el derecho a la libertad frente a las potenciales agresiones a la dignidad y a la libertad provenientes de un uso ilegítimo del tratamiento automatizado de datos.

Por tanto, el artículo 18.4 CE garantiza un ámbito de protección específico, pero también más idóneo que el que podían ofrecer, por sí mismos, los derechos fundamentales mencionados en el apartado pri-

mero del precepto de modo que la garantía de la vida privada de la persona y de su reputación poseen hoy una dimensión positiva que excede el ámbito propio del derecho fundamental a la intimidad (art. 18.1 CE), y que se traduce en un derecho de control sobre los datos relativos a la propia persona. La llamada 'libertad informática' es así derecho a controlar el uso de los mismos datos insertos en un programa informático (habeas data) y comprende, entre otros aspectos, la oposición del ciudadano a que determinados datos personales sean utilizados para fines distintos de aquel legítimo que justificó su obtención.

Por tanto, si las libertades informáticas pueden definirse como derecho fundamental, también lo es, porque se integra entre ellas, el derecho al olvido.

6. Este reconocimiento expreso del derecho al olvido, como facultad inherente al derecho a la protección de datos personales y, por tanto, como derecho fundamental, supone la automática aplicación al mismo de la jurisprudencia relativa a los límites de los derechos fundamentales. El derecho a la protección de datos no es ilimitado, y aunque la Constitución no le imponga expresamente dichos límites específicos, ni remita a los poderes públicos para su determinación como ha hecho con otros derechos fundamentales, no cabe duda de que han de encontrarlos en los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, pues así lo exige el principio de unidad de la Constitución.

En este caso, se identifica la libertad de información [art. 20.1 d) CE] como el derecho fundamental que podría actuar como límite del derecho de autodeterminación sobre los propios datos personales. Los datos personales cuya supresión se solicita están contenidos en una noticia digitalizada, contenida en una hemeroteca digital. Una vez digitalizada la noticia, y vinculada a la hemeroteca digital de «El País», pudo ser enlazada a motores de búsqueda generales de internet, porque el editor del sitio de internet no utilizó protocolos informáticos de exclusión aptos para excluir la información contenida en el sitio de los índices automáticos del motor.

7. La libertad de información constituye no sólo un derecho fundamental de cada persona, sino también una garantía de la formación y existencia de la opinión pública libre que, al ser condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento democrático, se yergue en uno de los pilares de una sociedad libre y plural. La garantía de la libertad informativa se vincula, por otra parte, a la actividad de los medios de comunicación, que desempeñan un papel innegable, en orden a garantizar la plena eficacia del

pluralismo, como valor superior del ordenamiento reconocido en el artículo 1.1 CE.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos insiste en que la prensa juega un papel esencial en una sociedad democrática.

En esta medida, la libertad de información puede llegar a ser considerada prevalente sobre los derechos de la personalidad garantizados por el artículo 18.1 CE. Del mismo modo, se puede decir que también el derecho a la autodeterminación de datos personales, el derecho a la supresión de esos datos de una base informatizada gestionada por un medio de comunicación, el derecho al olvido respecto de las hemerotecas, en suma, puede ceder frente a la libertad de información en determinados supuestos.

La determinación de tales supuestos debe partir del recurso al canon habitual que emplea nuestra jurisprudencia para dirimir la colisión entre el derecho a la información y los derechos de la personalidad, pero deben ser añadidas dos variables determinantes en supuestos como el que nos ocupa (apartado cuarto del artículo 18 CE), esto es, el valor del paso del tiempo y la importancia de la digitalización de los documentos informativos para facilitar la democratización del acceso a la información de todos los usuarios de internet.

En la STC 40/2018 se analiza la competencia en materia de derecho civil (art. 149.1.8 CE).

FJ 5. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de afirmar que lo que la Constitución garantiza en los dos apartados de la disposición adicional primera de la Constitución, es la propia existencia de un régimen foral, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente lo hayan integrado. De acuerdo con nuestra doctrina, aplicable a la Comunidad Foral Navarra (STC 208/2012) el segundo párrafo de la disposición adicional primera de la Constitución posibilita la actualización general de dicho régimen foral, permitiendo que las comunidades forales puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido, pero dichas competencias deberán ser asumidas mediante la norma estatutaria, y Navarra ha realizado esta asunción en la LORAFNA. En consecuencia, la asunción estatutaria de una determinada competencia puede suponer el reconocimiento y la actualización de derechos históricos, pero sin que dichos derechos puedan considerarse, por sí mismos, títulos competenciales autónomos de los que quepa deducir competencias. Por consiguiente, una vez asumidas, el respectivo Estatuto deviene el elemento decisivo de la actualización de los derechos históricos, de manera que es esta norma, como integrante del bloque de la constitucionalidad

(art. 28 LOTC) la que, junto a las demás previstas en la Constitución, delimita el ámbito competencial de la Comunidad Foral.

Se debe afirmar que el hecho de que la competencia asumida estatutariamente tenga constatados antecedentes históricos no puede confundirse con el origen de su reconocimiento a la Comunidad Foral, que tiene lugar sólo como consecuencia de la asunción estatutaria, mediante la aprobación de la LORAFNA. Aunque el artículo 48 LORAFNA disponga que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su derecho foral y el artículo 45.6 LORAFNA establezca que será la propia Comunidad Foral la que regulará el patrimonio de Navarra, su administración, defensa y conservación, ello no le otorga, desde la óptica de la legislación civil, mayor competencia material que la de legislar sobre aquellas instituciones que aparezcan recogidas en su Fuero Nuevo o tengan conexión con ellas.

6. El debate competencial requiere determinar el alcance de la competencia que el artículo 48.2 LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral, lo que ha de resolverse mediante la aplicación de la consolidada doctrina constitucional sobre el significado de la expresión «desarrollo» del derecho civil foral o especial a que se refiere el artículo 149.1.8 CE.

Ya la STC 88/1993 advierte que los conceptos de conservación, modificación y desarrollo a que se refiere el artículo 149.1.8 CE, son los que otorgan positivamente la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables y con arreglo a los que habrá que apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas en tal ámbito dictadas por el legislador autonómico. La ulterior reserva al Estado, por el mismo artículo 149.1.8 CE, de determinadas regulaciones en todo caso sustraídas a la iniciativa normativa autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas, pues a aquél –vale reiterar– la Constitución le atribuye ya la legislación civil, sin más posible excepción que la 'conservación, modificación y desarrollo' autonómico del Derecho civil especial o foral. El sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, derecho civil especial o foral alguno, ello sin perjuicio, claro está, de lo que en el último inciso del artículo 149.1.8 se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho.

Así, la STC 88/1993 perfila los conceptos de conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales o especiales a los que se refiere la norma constitucional citada. El desarrollo de los derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia, que no debe vincularse rígidamente con contenido actual de la compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral. Lo que no significa una competencia civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE, por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar. Más recientemente, en la STC 95/2017, este Tribunal ha subrayado que la competencia legislativa autonómica de desarrollo del Derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles no preexistentes, siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel derecho. Criterio de la conexión que, según la función que hemos señalado que realiza esta competencia legislativa autonómica, debe ir referida al Derecho civil propio en su conjunto, esto es, que se puede verificar, respecto de otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan.

2.4.2.3 *Jurisdicción Social*

En la STC 38/208 se analiza el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de motivación de las resoluciones judiciales.

FJ 4. Nuestra doctrina en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 CE, ha reiterado que no incluye un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, pero sí comprende, entre otras dimensiones, el derecho a obtener una resolución judicial motivada que, a su vez, según la doctrina constitucional, presenta varias manifestaciones. Supone, en primer lugar, que la resolución ha de estar suficientemente motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión; y, en segundo lugar, que la motivación debe contener una fundamentación en Derecho, lo que conlleva la garantía de que la decisión no sea consecuencia de una

aplicación arbitraria de la legalidad, ni resulte manifiestamente irrazonada o irrazonable, incursa en un error patente o en una evidente contradicción entre los fundamentos jurídicos, o entre ellos y el fallo, ya que, en tal caso, la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia. Esto es, que no puede considerarse cumplida esta exigencia de fundamentación jurídica con la mera emisión de una declaración de voluntad en un sentido u otro, sino que la decisión adoptada debe ser consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento y no fruto de la arbitrariedad. No basta, pues, con una apariencia de motivación, además es preciso que la misma tenga contenido jurídico y no resulte arbitraria, de tal modo que una resolución judicial podrá tacharse de arbitraria cuando, aun constatada la existencia formal de una argumentación, la misma no sea expresión de la administración de justicia, sino simple apariencia de la misma, por ser fruto de un mero voluntarismo judicial o de un proceso deductivo irracional o absurdo.

Es importante añadir que el artículo 24 CE no sólo comporta para el justiciable las garantía de obtener una resolución fundada en Derecho, sino que, correlativamente, impone a los jueces, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, el sometimiento al imperio de la Ley, al ser esta última la expresión de la voluntad popular y un principio básico de todo sistema democrático.

En la STC 72/2018 se analiza el derecho a la tutela y a la exclusividad jurisdiccional arts. 24.1 CE y 117.3 CE (inconstitucionalidad, art. 188.1 LRJS).

FJ 2. El precepto está en directa conexión con la articulación procesal del modelo de oficina judicial que diseñó la LO 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y desarrolló la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, una de cuyas claves es potenciar la intervención de los Letrados de la Administración de Justicia.

3. La previsión legal cuestionada tiene idéntica formulación que la del artículo 102 bis, apartado segundo LJCA, en la redacción dada al mismo por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, que fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 58/2016.

El problema que se plantea en la presente cuestión interna reside, justamente, en que no es descartable la eventualidad de que existan supuestos en los que en la decisión del Letrado de la Administración de Justicia, excluida por el legislador del recurso de revisión ante el Juez o Tribunal (párrafo primero del art. 188.1 LJS) concurra una cuestión relevante en el marco del proceso, que atañe a la función jurisdiccional

reservada en exclusiva a Jueces y Magistrados (art. 117.3 CE), a quienes compete dispensar la tutela judicial efectiva sin indefensión.

4. Como señala la STC 58/2016, el derecho fundamental garantizado por el artículo 24.1 CE comporta que la tutela de los derechos e intereses legítimos de los justiciables sea dispensada por los Jueces y Tribunales, a quienes está constitucionalmente reservada en exclusividad el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE). Este axioma veda que el legislador excluya de manera absoluta e incondicionada la posibilidad de recurso judicial contra los decretos de los Letrados de la Administración de Justicia resolutorios de la reposición, como sucede en el cuestionado apartado primero del artículo 188.1 LJS. Entenderlo de otro modo supondría admitir la existencia de un sector de inmunidad jurisdiccional, lo que no se compadece con el derecho a la tutela judicial efectiva y conduce a privar al justiciable de su derecho a que la decisión procesal del Letrado de la Administración de Justicia sea examinada y revisada por quien está investido de jurisdicción, esto es, por el Juez o Tribunal, lo que constituiría una patente violación del derecho a la tutela judicial.

En suma, el párrafo primero del artículo 188.1 LJS incurre en insalvable inconstitucionalidad al crear un espacio de inmunidad jurisdiccional incompatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la reserva de jurisdicción a los Jueces y Tribunales integrantes del poder judicial. El precepto cuestionado en cuanto excluye del recurso judicial a determinados decretos definitivos de los Letrados de la Administración de Justicia cercena el derecho del justiciable a someter a la decisión última del Juez o Tribunal, a quien compete de modo exclusivo la potestad jurisdiccional la resolución de una cuestión que atañe a sus derechos e intereses legítimos.

Nuestro fallo ha de declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo primero del artículo 188.1 LJS, debiendo precisarse, al igual que hicimos en la STC 58/2016 que, en tanto el legislador no se pronuncie al respecto, el recurso judicial procedente frente al decreto del Letrado de la Administración de Justicia resolutivo de la reposición, ha de ser el directo de revisión a que se refiere el propio artículo 188.1 LJS.

En la STC 89/2018 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la libertad de expresión de los trabajadores en la relación laboral, cuando se ejercita por sus representantes y opera, a su vez como un mecanismo de participación en el debate público sobre asuntos de la misma naturaleza.

(En el mismo sentido las SSTC 108/2018, 109/2018, 114/2018, 115/2018, 116/2018, 118/2018, 126/2018 y 127/2018.)

FJ 3. Según jurisprudencia consolidada, el derecho a la libertad de expresión tiene por objeto la libre expresión de pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del cual debe comprenderse la crítica de la conducta de otro, aun cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige, pues así lo requiere el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática. Fuera del ámbito de protección del derecho se sitúan las frases o expresiones ultrajantes u ofensivas, sin relación con las ideas u opiniones que se expongan, y por tanto, innecesarias a este propósito, dado que el artículo 20.1 a) CE no reconoce un pretendido derecho al insulto, que sería, por lo demás incompatible con la norma fundamental.

La celebración de un contrato de trabajo no implica, en modo alguno, la privación para una de las partes, el trabajador, de los derechos que la Constitución le reconoce como ciudadano, así como también que la libertad de empresa –art. 38 CE– no legitima que los trabajadores hayan de soportar limitaciones injustificadas de sus derechos fundamentales y libertades públicas. Es cierto que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] reviste matices específicos cuando su ejercicio se realiza en el ámbito de las relaciones laborales, pues la relación contractual laboral genera un complejo de derechos y obligaciones recíprocos que pueden modular el ejercicio de los derechos fundamentales, de manera que manifestaciones de los mismos que, en otros contextos pudieran ser legítimas no tienen por qué serlo necesariamente dentro del ámbito de esa relación contractual. De este modo, nos hemos referido al principio de buena fe entre las partes en el contrato de trabajo como condicionamiento impuesto por la relación laboral en el ejercicio del derecho constitucional. Ahora bien, ni dicho principio, ni tampoco el ejercicio de las facultades organizativas y disciplinarias del empleador pueden servir en ningún caso para limitar indebidamente los derechos fundamentales, dada su posición preeminente en nuestro ordenamiento jurídico, que, en cuanto proyecciones de los núcleos esenciales de la dignidad de la humana (art. 10.1 CE) y fundamento del propio Estado democrático proclamado en el art. 1 CE operan como límites infranqueables que el empresario no puede rebasar en ejercicio de su poder de dirección. De modo que, frente al ejercicio de un derecho fundamental, sólo otro derecho fundamental o interés constitucionalmente relevante puede ser opuesto como límite.

En cuanto a la libertad de expresión en el ámbito de la acción sindical, y centrándonos en la eventual vulneración del artículo 28.1 CE, conviene precisar que los derechos y obligaciones recíprocos genera-

dos por la relación contractual laboral, cuando se residencian en representantes de los trabajadores, también delimitan el ejercicio de los derechos fundamentales. De manera que manifestaciones de los mismos que en otro ámbito pudieran ser ilegítimas no tienen por qué serlo cuando su actuación se concreta en el ejercicio de las facultades que específicamente se asignan a éstos cuando actúan en la defensa de los derechos de los trabajadores a quienes representan. En tales casos, el logro de la efectividad de los derechos del trabajador en el interior de las organizaciones productivas conlleva necesariamente el reconocimiento de un mayor ámbito de libertad y protección en la actuación de los representantes de los trabajadores.

El derecho a la libertad sindical queda así menoscabado si la actividad sindical tiene consecuencias negativas para quien la realiza, lo que no solo repercute en el representante que soporta dicho menoscabo sino que, por su potencial efecto disuasorio para la decisión de realizar funciones sindicales, se proyecta asimismo sobre la organización correspondiente, afectando, en su caso, a las tareas de defensa y promoción de los intereses de los trabajadores que la Constitución encomienda a los sindicatos.

Por último, conviene perfilar el modo en que se ven afectados los límites del ejercicio de la libertad de expresión en relación con la libertad sindical, cuando se ejerce frente a personas que realizan funciones públicas o resultan implicadas en asuntos de relevancia pública, pudiendo adelantarse que en estos casos, el ejercicio del derecho alcanza el nivel máximo de protección, convirtiéndose en prácticamente inmune a restricciones que en otros ámbitos serían admisibles constitucionalmente.

En tal sentido, al mayor ámbito de libertad y protección reconocida a la libertad de expresión en el ámbito sindical cuando se ejerce por representantes de los trabajadores, se le añade la existencia de un contexto de debate útil para la formación de la opinión pública.

En la STC 123/2018 se otorgó el amparo por vulneración de la libertad sindical.

FJ 4. El artículo 28.1 CE integra, además de la vertiente organizativa de la libertad sindical, los derechos de actuación y medios de acción de los sindicatos –huelga, negociación colectiva, promoción de conflictos–, que constituyen el núcleo mínimo, indispensable e indisponible de la libertad sindical. Junto a aquellos, los sindicatos pueden ostentar también otros derechos o facultades adicionales atribuidos por normas legales o convenios colectivos o, en su caso, derivados de una concesión unilateral del empresario, que pasan a engrosar o a añadirse a aquel núcleo esencial. De este modo, el derecho fundamental de libertad sin-

dical no solo se integra por su contenido esencial mínimo o indispensable, sino también por el referido contenido adicional, con la consecuencia de que también los actos contrarios a tales derechos o facultades adicionales son susceptibles de infringir también la libertad sindical garantizada por el artículo 28.1 CE. Tales facultades, en la medida que sobrepasan el contenido esencial y son de creación infraconstitucional, deben ser ejercitadas en el marco de su regulación, pudiendo ser alteradas o suprimidas por las normas que las establecen, no estando su configuración sometida a más límite que el de no vulnerar el contenido esencial del derecho de libertad sindical.

Dentro de ese contenido adicional se enmarca, la facultad de que el delegado sindical pueda desarrollar las funciones y gozar de las garantías legalmente reconocidas, facultades y garantías que tutelan su actividad sindical y cuya determinación corresponde al legislador o, en su caso, a la negociación colectiva, como expresamente prevé el artículo 10.3 de la Ley 11/1985 LOLS. Una de esas garantías es precisamente la prioridad de permanencia en la empresa o centro de trabajo del representante sindical en caso de despido por causas económicas, que supone una limitación de los poderes empresariales de dirección y organización en lo relativo a la selección de los trabajadores que pueden resultar afectados por la indicada decisión extintiva.

En efecto, en la medida de lo posible –pues se trata de un derecho de preferencia– la decisión de despido no afectará al representante sindical, con el fin de que pueda seguir con sus funciones representativas, evitándose con ello, además, que el empresario pueda utilizar la medida extintiva para desprenderse de empleados singularmente reivindicativos o molestos como consecuencia del ejercicio de su cargo representativo y su actividad sindical en la empresa. No cabe por ello considerar que tal tipo de garantía constituya un privilegio para el representante sindical, pues el interés de índole subjetivo protegible, se complementa en estos casos con la utilidad de naturaleza objetiva de la representación de los trabajadores en el sistema constitucional de relaciones laborales.

Finalmente, hay que recordar que en supuestos como el ahora planteado, en los que está en juego una garantía legal –ampliada mediante convenio colectivo– del derecho fundamental a la libertad sindical, el enjuiciamiento de este Tribunal debe ceñirse a examinar si la interpretación judicial llevada a cabo en el caso concreto salvaguarda o no suficientemente el contenido de este derecho fundamental. En suma, el alcance de nuestra función revisora se limita a examinar el carácter motivado, razonable y no indebidamente restric-

tivo de la resolución impugnada, así como la justificación finalista de las normas que considera aplicables.

La STC 125/2018 otorgó el amparo por vulneración del ejercicio de la función representativa.

FJ 3. El presupuesto de hecho del caso de autos atiende al derecho de participación política como miembro electo de una corporación municipal, que actúa como representante de los ciudadanos en aquella y, por tanto, aparece construido por la recurrente sobre su derecho de participación política, en su manifestación del *ius in officium* reconocido en el artículo 23.2 CE.

Respecto del *ius in officium*, este Tribunal ha declarado que el artículo 23.2 CE, en lo que ahora interesa, consagra la dimensión pasiva del derecho de participación política, enunciando el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

5. El supuesto de hecho que se plantea presenta unos perfiles peculiares que es preciso tener en cuenta para el correcto enjuiciamiento de la cuestión suscitada pues, el empresario en ningún momento, durante la vigencia de la relación laboral, ha impedido, obstaculizado o limitado el cumplimiento del derecho a la recurrente al ejercicio de su participación política; todo lo contrario, le ha permitido realizar las labores propias de la representación legítima de los ciudadanos que aquella ostentaba, en cuanto concejala del Ayuntamiento de Cádiz. Por lo tanto, el eje central de la cuestión suscitada en este recurso no gira en torno a la imposibilidad de haber podido ejercitar con eficacia el derecho de participación política de la actora, sino que se localiza en las consecuencias desfavorables para la recurrente que aquellas ausencias justificadas del puesto de trabajo han llevado consigo, al haber propiciado su despido por causas objetivas, calificado como improcedente, por reputarse superados los límites porcentuales en los períodos temporales establecidos en el artículo 52 d) LET.

Desde luego, el ejercicio de la función representativa, por legítimo que sea, supone una alteración objetiva de los términos en los que se desarrolla materialmente la relación laboral. El absentismo generado por el ejercicio de la actividad representativa correlativamente conlleva para el empresario una onerosidad en el alcance de sus intereses legítimos, que se traduce en una menor eficiencia en la prestación laboral de la trabajadora, al tener esta, entonces, que simultanear el ejercicio de la función pública representativa con su actividad laboral por cuenta ajena.

Se trata, en definitiva, de una circunstancia que incide directamente sobre el equilibrio de la relación contractual entre empleador y

empleado. Por ello, de modo general, el artículo 52 d) LET contempla, como modalidad de extinción del contrato de trabajo por causas objetivas, las faltas de asistencia al trabajo que se produzcan de modo intermitente, aun cuando lo sean por causas justificadas y siempre que sobrepasen un determinado porcentaje de las jornadas hábiles durante los períodos de tiempo que expresamente se citan en el precepto de referencia.

A lo expuesto, debe tenerse en cuenta, también, que la protección que dispensa el artículo 23.2 CE no puede implicar la absoluta intangibilidad de la situación profesional o laboral que el cargo electo haya tenido antes de ejercer su actividad política. El ejercicio de este derecho ha de ser considerado como una causa justificada para ausentarse del puesto de trabajo, estando el empresario obligado a facilitar su legítimo ejercicio, pero la Constitución no ampara que los costes derivados del legítimo ejercicio de tal función representativa sean unilateralmente asumidos, más allá de lo razonable, por quien es un tercero ajeno a la relación fiduciaria entablada entre el representante político y los ciudadanos representados, en este caso por el empresario, que ha dado empleo a quien resulta elegido para ejercer un cargo público.

Ciertamente, toda la comunidad política puede verse llamada a sufragar, del modo que el legislador estime conveniente, los costes económicos necesarios para asegurar el digno ejercicio de una función representativa, pero tampoco la Constitución puede exigir que esa carga económica deba soportarla individualmente aquel que dio empleo a otro que, bien al inicio de la relación laboral, bien de modo sobrevenido, alcance a ostentar una representación política obtenida en una convocatoria electoral. Además, a lo expuesto, habría que añadir que el artículo 52 d) LET contempla expresamente como absentismo no computable, el ejercicio de actividades de representación legal de los trabajadores, pero no las de representación política general.

6. La solución a la controversia suscitada entre la exigencia de hacer efectivo un derecho fundamental, en este caso el derecho de participación política y los intereses empresariales pasa por el análisis de la decisión empresarial del despido por causas objetivas, calificada por los órganos judiciales de despido improcedente, es o no respetuosa con el contenido del derecho fundamental de participación política invocada.

Pues bien, si bien la decisión de despido por causas objetivas, es apta para la satisfacción de los intereses legítimos empresariales, toda vez que, en este caso el empleador, con el abono de la indemnización alternativa a la trabajadora recurrente y su decisión de no readmitirla en la entidad empresarial vería cumplidos tales objetivos, sin embargo,

el despido acordado contraviene el contenido esencial del derecho de participación política de la actora, toda vez que constituye una medida definitiva que pone fin a la relación laboral que esta tenía con el empleador, para que este último pueda ver satisfecho un objetivo empresarial que podría haber sido alcanzado con otras medidas alternativas, menos gravosas para la trabajadora, que están previstas en el ordenamiento, y que habrían podido satisfacer también aquellos intereses legítimos empresariales.

En la STC 111/2018 del pleno se analiza el permiso de paternidad, en el mismo sentido las SSTC 117/2018, 138/2018.

FJ 4. Para resolver este problema deberá tenerse en cuenta que este Tribunal, ha declarado, desde la STC 22/1981 recogiendo al respecto la doctrina del TEDH, que el principio de igualdad no exige en todos los casos un tratamiento igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del artículo 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello. Sería además necesario, para que fuera constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos.

5. Como este Tribunal tuvo ocasión de recordar en su STC 75/2011, en el supuesto de parto «maternidad biológica», la finalidad primordial que persigue desde siempre el legislador es la protección de la salud de la mujer trabajadora. O, dicho de otro modo, el legislador ha juzgado como situación merecedora de protección en materia laboral y por el régimen público de la seguridad social el supuesto de parto, en el que la suspensión del contrato de trabajo con reserva de puesto de la legislación laboral pretende preservar la salud de la trabajadora embarazada sin detrimento de sus derechos laborales, y la prestación económica por maternidad de la seguridad social atiende a sustituir la pérdida de rentas laborales de la mujer trabajadora durante ese periodo de descanso (obligatorio como mínimo en las seis semanas inmediatamente siguientes al parto).

Por otra parte –como también señaló la STC 75/2011–, la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, introdujo nuevas reglas en cuanto al derecho a la suspensión del contrato de trabajo por maternidad y creó el permiso por paternidad que se trata de un derecho individual y exclusivo del padre en el

supuesto de parto, independiente del disfrute compartido de los periodos de descanso por maternidad regulados en el art. 48.4 LET, constituye una medida innovadora de la LO 3/2007 para favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, según establece su propia exposición de motivos.

Fácilmente se desprende de lo razonado en la STC 75/2011, que la finalidad que persigue el legislador en la protección laboral y de seguridad social dispensada en el supuesto de parto es diferente en atención a que se trate de la madre o del padre.

En el caso de la madre, la finalidad primordial es la protección de la salud de la mujer trabajadora, durante el embarazo, parto y puerperio. Distinto es el permiso por paternidad pues, tiene, como es obvio, una finalidad distinta, que no es otra que la de favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, fomentando la corresponsabilidad de madres y padres en el cuidado de los hijos.

6. Ahora bien, de la premisa indiscutible de que los progenitores deben corresponsabilizarse en el cuidado de los hijos comunes, conforme exige el artículo 39.3 CE, no se sigue la conclusión, de que los permisos laborales en caso de parto, y las correlativas prestaciones económicas de la Seguridad Social, deban tener el mismo contenido, ni por tanto que la diferente duración de los permisos por maternidad y por paternidad lesione el derecho a la igualdad ante la ley reconocido en el artículo 14 CE.

Como ya afirmara este Tribunal en la STC 109/1993, la maternidad, y por tanto el embarazo y el parto, son una realidad biológica diferenciada objeto de protección, derivada directamente del art. 39.2 de la CE, y por tanto, las ventajas o excepciones que determine para la mujer no pueden considerarse discriminatorias para el hombre. En sentido similar, con referencia al derecho de la Unión Europea, se pronuncia la STC 324/2006.

Este entendimiento del permiso de maternidad en la doctrina constitucional es coincidente con el que resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de los tratados y acuerdos internacionales.

7. Lo propio del juicio de igualdad, como ha dicho este Tribunal, es su carácter relacional. Por ello requiere como presupuesto obligado que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas y, de otra parte, que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la colación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables.

Debemos descartar que esa diferencia entre hombres y mujeres, padres y madres incurra en vulneración del principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE) pues se trata de situaciones diferentes en la consideración de la finalidad tuitiva perseguida por el legislador.

En el ATC 4/2018 se inadmite cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 220.2 LGSS. En el mismo sentido el ATC 62/2018 (pensión de viudedad).

FJ 4. El art. 41 CE impone a los poderes públicos la obligación de establecer o mantener un sistema protector que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social. En otros términos, el referido precepto consagra en forma de garantía institucional un régimen público cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo un núcleo o reducto indisponible por el legislador de tal suerte, que ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Salvada esta indisponible limitación, el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquel.

También se ha considerado constitucionalmente legítima desde el punto de vista del art. 41 CE la configuración de la pensión de viudedad en el régimen general de la Seguridad Social, como una prestación condicionada no a la acreditación de una situación de necesidad en el cónyuge supérstite, sino dependiente en su nacimiento y en su cuantía de la base reguladora correspondiente al cónyuge causante.

El art. 41 CE ha convertido a la Seguridad Social en un sistema público en el que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, pero, tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales.

Y en relación con el artículo 39.1 CE, cabe indicar que del citado precepto se extrae el deber general a cargo de los poderes públicos de arbitrar las medidas que den lugar a una mayor protección de la familia, pero de tal precepto no se deduce que la expresada protección deba realizarse a través de medidas de una determinada naturaleza.

En el ATC 114/2018 se inadmite cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 60 de la LGSS.

FJ 2. Sistematizando lo anterior, la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del artículo 14 CE se puede concretar en los siguientes cuatro rasgos: a) no toda desigualdad de trato en la Ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que, a iguales supuestos de hecho, se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse, iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables, de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; y d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita, no basta con que lo sea el fin que se persigue con ella, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin.

3. Entrando ya a resolver la duda planteada, y para verificar si el artículo 60.4 LGSS es conforme al principio de igualdad del artículo 14 CE, será preciso analizar si las situaciones que se ponen en relación son iguales, si concurre una finalidad legítima y, por último, si las consecuencias jurídicas son proporcionadas.

a) En primer lugar, debemos constatar que, desde el punto de vista de su aportación demográfica a la Seguridad Social, la situación de una madre trabajadora que accede a la jubilación de forma anticipada y voluntaria (art. 208 LGSS), es igual que la de aquella que, con el mismo número de hijos, lo hace una vez cumplida la edad legalmente establecida, o de forma anticipada, por las causas involuntarias que se recogen en el artículo 207 LGSS.

b) Desde este punto de vista de la «carrera de seguro» no resulta arbitrario ni irracional excluir del complemento de referencia a aquellas madres que, al acceder voluntariamente a la jubilación anticipada, acogiéndose a la posibilidad que les brinda el artículo 208 LGSS, opten por acortar su carrera de seguro, es decir, su período de cotización.

c) Resta, por último, analizar la proporcionalidad de la diferencia, es decir, la cuantía del complemento, que asciende al 5, 10 o 15 por 100 del importe inicial de la pensión, según que la beneficiaria haya tenido dos, tres o cuatro o más hijos, respectivamente.

Se debe destacar que estamos ante un complemento, de tal suerte que las madres que renuncian a completar su carrera de seguro quedan asimiladas a las mujeres que no hayan sido madres de dos o más hijos y a los hombres, percibiendo la pensión que les corresponde.

Además, se debe tener en cuenta al amplio margen de decisión que este Tribunal ha reconocido al legislador en la configuración del sistema de la seguridad social.

2.4.2.4 *Jurisdicción Contenciosa-administrativa*

En la STC 6/2018 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

FJ 3. Situándose, pues, el núcleo del presente debate constitucional en el ámbito del derecho de acceso a la jurisdicción, cumple recordar el canon del enjuiciamiento aplicable, establecido en nuestra doctrina a partir de la temprana STC 19/1981, que cabe sintetizar en los siguientes puntos:

a) El primer contenido del derecho que reconoce el artículo 24.1 CE es el acceso a la jurisdicción, que permite ser parte en un proceso y obtener un pronunciamiento sobre las pretensiones deducidas. No se trata, sin embargo, de un derecho absoluto e incondicionado, sino que ha de someterse a los cauces procesales existentes y de acuerdo con la ordenación legal pues, en cuanto derecho de configuración legal, su ejercicio y dispensación se supeditan al cumplimiento de los presupuestos y requisitos establecidos por el legislador en cada caso. Por tal razón, queda también satisfecho, cuando se emite un pronunciamiento de inadmisión que aprecie razonada y razonablemente la concurrencia de una causa establecida expresamente en la ley.

b) Tratándose del derecho de acceso a la jurisdicción, opera con toda su intensidad el principio *pro actione*, por lo que no sólo conculcan el derecho fundamental las resoluciones de inadmisión o desestimación que incurran en arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente, sino también las que se encuentren basadas en criterios que, por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón, revelen una clara desproporción entre los fines que la causa legal aplicada preserva y los intereses que se sacrifican como consecuencia de la inadmisión. Además, como consecuencia de la vigencia de dicho principio, el control constitucional ha de verificarse de forma especialmente intensa, en cuanto aquél impide interpretaciones y la aplicación de los

requisitos que obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en derecho sobre la pretensión.

c) Aunque el principio *pro actione* obliga a los órganos judiciales en los supuestos de acceso a la jurisdicción a aplicar las normas reguladoras de los requisitos y presupuestos procesales, teniendo presente siempre el fin perseguido por el legislador al establecerlos, ello no implica, necesariamente, la selección forzosa de las soluciones interpretativas más favorables a la admisión de la demanda, ni puede conducir a prescindir de los requisitos establecidos por las leyes que ordenan el proceso en garantía de los derechos de todas las partes.

d) El derecho a la tutela judicial efectiva impide la clausura de un procedimiento por defectos de forma que pueden ser subsanados, es necesario que el requisito incumplido sea insubsanable o que, siendo subsanable, no haya sido corregido por el actor, pese a que el órgano judicial le haya otorgado esa posibilidad, tal como prevé el artículo 11.3 LOPJ.

5. Este Tribunal viene considerando que un error del órgano judicial sobre las bases fácticas que han servido para fundamentar su decisión es susceptible de producir una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables, si bien no cabe otorgar relevancia constitucional a toda inexactitud o equivocación, sino que es necesario que concurran determinados requisitos. Así, el derecho a la tutela judicial efectiva se vulnera cuando la resolución judicial sea producto de un razonamiento equivocado, que no se corresponde con la realidad, por haber incurrido el órgano judicial en un error patente en la determinación y selección del material de hecho o sobre el presupuesto sobre el que asiente su decisión, produciendo efectos negativos en la esfera jurídica del ciudadano, siempre que se trate de un error verificable, de forma incontrovertible, a partir de las actuaciones judiciales, y que sea determinante de la decisión adoptada, constituyendo el soporte único o básico (*ratio decidendi*) de la resolución, de forma que no pueda saberse cuál hubiera sido el criterio del órgano judicial de no haber incurrido en dicho error.

En la STC 93/2018 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela y de defensa en supuesto de citación edictal.

FJ 3. La jurisprudencia constitucional ha reiterado, desde la STC 18/1981 que son aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, con ciertos matices, tanto los principios sustantivos del art. 25.1 CE como de las garantías procedimentales del artículo 24.2 CE, entre las que se encuentran el ejercicio de los derechos a ser informado de la acusación y de defensa. Estas garantías presuponen que el

interesado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento, pues solo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa, previa a tomar la decisión y, por tanto, que la Administración siga un procedimiento en el que el denunciado tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y de alegar lo que a su derecho convenga.

En relación con la específica cuestión de la notificación por medio de edictos en el procedimiento administrativo sancionador, la jurisprudencia constitucional también ha sido constante en establecer que (i) es de aplicación todo lo afirmado en relación con los procedimientos judiciales sobre la exigencia de procurar el emplazamiento o citación personal de los interesados, siempre que sea factible, por lo que el emplazamiento edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional, que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible la recepción de la notificación por su destinatario (ii) para la consecución de ese fin, deben extremarse las gestiones dirigidas a averiguar el paradero de sus destinatarios por los medios normales, de manera que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza o, al menos, a una convicción razonable sobre la inutilidad de los medios normales de citación y (iii) corresponde a la diligencia mínima exigible a la Administración sancionadora, antes de acudir a la vía edictal, intentar la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos.

En el ATC 41/2018 se analiza la nueva casación contenciosa-administrativa.

FJ 2. La insuficiente regulación contenida en la LJCA, después de la reforma operada por la disposición final tercera de la LO 7/2015, de 21 de julio, del recurso de casación por infracción de normas emanadas de las Comunidades Autónomas, ha provocado que distintas de estas Salas hayan adoptado criterios dispares en cuanto al objeto de estos recursos, las resoluciones judiciales impugnables, la apreciación del interés casacional objetivo, o incluso, su propia viabilidad general en determinadas condiciones, como ocurre en el supuesto examinado. En él, la inadmisión del recurso preparado no se funda en circunstancias atinentes al cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos para su admisión, sino en la conclusión alcanzada por la Sala sobre la improcedencia misma del recurso de casación por infracción de normas autonómicas contra sentencias dictadas en única instancia por el Pleno de la Sala, única, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. La causa la inadmisión, dada

por la Sala tiene, por tanto, un alcance general, en tanto afecta a todas las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en las que sea determinante una norma autonómica, se proyecta sobre el sistema de recursos en la jurisdicción contencioso-administrativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y, como criterio interpretativo, puede expandirse a otras Comunidades Autónomas cuyos Tribunales Superiores de Justicia cuenten con una única Sala de lo Contencioso-administrativo que funcione en una sola sección.

También en el ATC 65/2018 se estudia el nuevo régimen de casación.

FJ 2. La naturaleza de recurso especial o extraordinario se acentúa en el nuevo recurso de casación introducido por la LO 7/2015, de 21 de julio, llamado a ser el instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho, pues con este nuevo recurso se amplía el ámbito de aplicación a la generalidad de las resoluciones judiciales finales de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 86.1 y 87.1 LJCA) y, mediante la técnica de selección fundada en el llamado interés casacional objetivo (art. 88 LJCA), se busca que cumpla estrictamente su función nomofiláctica.

Es claro que la extensión del recurso de casación a una inmensa mayoría de las sentencias dictadas en la jurisdicción contencioso-administrativa, contrapesada con la objetivación de la finalidad del recurso que, a su vez, se garantiza con un criterio de admisión basado en que el recurso presente interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia (art. 88.1 LJCA), con un amplísimo margen de apreciación atribuido al Tribunal Supremo, conlleva un cambio sustancial. Este cambio tiene indudable repercusión en la satisfacción del requisito de agotamiento de la vía judicial previa que rige en el recurso de amparo [artículo 44.1 a) LOTC], pues hace necesario dilucidar, a todos los que quieren recabar el amparo de este Tribunal frente a Sentencias dictadas en primera instancia o en apelación, si antes deben recurrir en casación, si éste produce el agotamiento de la vía judicial previa, o si es posible acudir directamente a la solicitud de nulidad de actuaciones, frente a la sentencia impugnada, denunciando las supuestas vulneraciones de derechos fundamentales que no haya podido invocar antes. Y, al mismo tiempo, obliga a los órganos judiciales a decidir si el recurso de casación debe ser siempre requisito previo ineludible de la solicitud de nulidad de actuaciones.

FJ 5. La conclusión alcanzada es racional y lógica y se basa en presupuestos certeros. Efectivamente, según el régimen legal de recursos aplicable a la sentencia desestimatoria de la reclamación del recurrente, dada su fecha, ésta admitía recurso de casación ante la Sala de

lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (art. 86.1 LJCA), basado en infracción de normas de derecho estatal o de la Unión Europea relevantes y determinantes del fallo, oportunamente invocadas (art. 86.3 LJCA), por una concreta infracción del ordenamiento jurídico, tanto sustantivo como procesal, si dicha Sala del Alto Tribunal estimara que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia (art. 88.1 LJCA). Este régimen se complementa por el legislador con un conjunto de normas dirigidas a preservar el margen de decisión del Tribunal *ad quem*, en el que la lista de supuestos de interés casacional objetivo (art. 88.2 LJCA) no tiene carácter tasado y las presunciones de interés casacional que se establecen (art. 86.3 LJCA) permiten, no obstante, su carácter de tales, salvo en los supuestos de las letras b) y c) de dicho artículo, la decisión motivada de inadmisión. Si bien la Ley encomienda al Tribunal *a quo*, una primera y formal valoración del cumplimiento de los requisitos del escrito de preparación del recurso de casación, entre ellos, el de la justificación del interés casacional [art. 89.1 f) y 89.4 LJCA], la decisión última sobre admisión del recurso y sobre dicho interés, se defiere al Tribunal de casación.

Si todo el sistema se basa en el amplio margen de apreciación del Tribunal de casación sobre la concurrencia o no del interés casacional, nadie puede suplantarle y, por tanto, no pueden arrogarse los interesados, ni otros órganos judiciales, esa atribución.

La STC 22/2018 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de motivación (Derecho Unión).

FJ 3 a). A este respecto, hemos de comenzar recordando, que el derecho de la Unión Europea no es canon de constitucionalidad pues según ha reiterado este Tribunal, ni el fenómeno de la integración europea, ni el art. 93 CE, a través del que éste se instrumenta, ni el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea que rige las relaciones entre ambos ordenamientos, han dotado a las normas del Derecho de la Unión Europea, originario o derivado, de rango y fuerza constitucionales. Ahora bien, ello no significa, obviamente, que este Tribunal deba abstenerse de cualquier valoración sobre un acto de los poderes públicos ante él recurrido, cuando el mismo aplica Derecho de la Unión Europea o, al contrario, se plantee su posible contradicción con éste, pues ello implicaría una abdicación de nuestra función señalada en los artículos 53.2 y 161.1 b) CE. Significa, mucho más simplemente, que cuando ello sucede debemos abordar esta denuncia desde la perspectiva que nos es propia, valorando si con ese acto de los poderes públicos recurrido ante la jurisdicción constitucional se ha

ocasionado o no alguna vulneración a los derechos fundamentales y libertades públicas cuya tutela tenemos encomendada, de conformidad con los preceptos constitucionales antes citados, que son los únicos que vinculan a este Tribunal como recuerda el artículo 1.1 LOTC.

En cuanto a la falta de respuesta a la cuestión de la procedencia de aplicar directamente la Directiva, existe un doble canon de enjuiciamiento aplicable en estos casos y distinguimos por un lado, el general del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, que comprende el derecho a obtener de los jueces y tribunales una resolución motivada y fundada en derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas en el proceso, sin que, por esta vía pueda llegar a examinarse el acierto o desacierto último de la decisión que también comprende el derecho a una resolución congruente. Por otro lado, el canon más específico del derecho a un proceso con todas las garantías, del que forma parte el derecho a que los jueces y tribunales resuelvan conforme al sistema de fuentes establecido. Este último aspecto lo hemos relacionado con el examen de los supuestos en que los órganos judiciales han de plantear cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En la STC 23/2018 se apreció también la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de motivación, en supuesto de entender el carácter exclusivamente revisor de la jurisdicción.

FJ 3 a). En reiteradas ocasiones, este Tribunal ha reconocido que la falta de respuesta a la controversia suscitada por las partes concierne al derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), pues forma parte de la jurisprudencia sentada por este Tribunal sobre el derecho a la tutela judicial efectiva que determinados supuestos de falta de respuesta judicial a las cuestiones planteadas por las partes en el proceso constituyen denegaciones de justicia en sentido propio y aparecen, por ello, vedadas por el artículo 24.1CE. Tal vacío de tutela judicial con trascendencia constitucional se produce, en esencia, cuando una pretensión relevante y debidamente planteada ante un órgano judicial no encuentra respuesta alguna, siquiera tácita, por parte de éste.

En principio, la denegación de tutela judicial efectiva se produce al omitir contestar a pretensiones de la parte oportunamente deducidas. Sin embargo, este Tribunal también ha extendido la obligación de dar respuesta, desde el prisma del derecho fundamental enunciado, a las alegaciones de parte de carácter fundamental.

b) Por otro lado, de conformidad con una aquilatada doctrina elaborada por este Tribunal, cumple indicar que afectan negativamente al derecho reconocido en el artículo 24.1 CE las decisiones

judiciales que omiten pronunciarse sobre motivos de fondo oportunamente planteados por las partes, al socaire de que el carácter exclusivamente revisor del recurso contencioso-administrativo no autoriza a resolver cuestiones no suscitadas previamente en sede administrativa. Pues es contrario a la vertiente del acceso a la jurisdicción del derecho fundamental antes indicado, la decisión del órgano judicial de no pronunciarse sobre una de las cuestiones que le fueron planteadas, so pretexto de que el entonces demandante incurrió en desviación procesal por no haberla formulado previamente ante la Administración. Como ya hemos señalado en otras ocasiones, no corresponde a este Tribunal Constitucional terciar en la polémica mantenida a través del tiempo sobre el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa ni sus límites, en la que se han enfrentado y aún se enfrentan la concepción rígidamente formalista procedente de la influencia del Derecho francés y la flexible que intentó instaurar la Constitución de 1812 y acogió la Ley de 1845, pero sí es obligación ineludible de este Tribunal rechazar toda aplicación de las leyes que conduzca a negar el derecho a la tutela judicial con quebranto del principio *pro actione.*

En la STC 51/2018 se analiza la retroactividad de las normas. En el mismo sentido la STC 56/2018.

FJ 4. En la STC 49/2015 sintetizamos así nuestra doctrina sobre el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales:

a) Es doctrina reiterada de este Tribunal la de que el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 CE no es un principio general, sino que está referido exclusivamente a las leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales. Fuera de estos dos ámbitos, nada impide constitucionalmente al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno, entre otras razones porque la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico.

b) La expresión restricción de derechos individuales del art. 9.3 CE ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual, el límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de la persona.

c) Lo que el art. 9.3 CE prohíbe es la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad.

Como ha reiterado este Tribunal 'la eficacia y protección del derecho individual dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas de lo que se deduce que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 CE, cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas.

Respecto a la seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

FJ 5. Con respecto al principio constitucional de seguridad jurídica, reconocido igualmente en el artículo 9.3 CE, en su vertiente de protección de la confianza legítima, la doctrina sintetizada del Tribunal Constitucional es la siguiente:

a) El principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles. El principio de confianza legítima viene anudado a la realización de conductas, tal como inversiones, que no se habrían llevado a cabo, o se habrían realizado en cuantía o condiciones diferentes en caso de haberse conocido que el panorama normativo conforme al que se adoptaron iba a mudar.

Aunque nuestra doctrina se elaboró inicialmente con respecto a los cambios en las normas tributarias con posterioridad la hemos aplicado en general a cualquier cambio normativo.

b) En cuanto a los elementos clave en el enjuiciamiento de un cambio normativo, nuestra jurisprudencia señala que la pretendida lesión de la seguridad jurídica de los ciudadanos es una cuestión que solo puede resolverse caso por caso, debiendo considerar el grado de retroactividad de la norma cuestionada, así como las circunstancias específicas que concurran en cada caso.

Como primer criterio de nuestro enjuiciamiento destaca, por tanto, la distinción entre las disposiciones legales que pretenden anudar efectos a la situación de hecho producida o desarrollada con anterioridad a la propia Ley (la llamada retroactividad auténtica) y la que pretende incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas (retroactividad impropia). A este respecto hemos señalado que, cuando se trata de retroactividad auténtica, la prohibición de la retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio, mientras que en el segundo –retroactividad impropia–, la licitud o ili-

citud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo, caso por caso, teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico-tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso.

En esa ponderación de bienes hemos tenido en cuenta circunstancias específicas como la previsibilidad de la norma retroactiva y el alcance de su impacto.

En cuanto a la primera circunstancia mencionada, la previsibilidad de normas futuras de retroactividad auténtica debe ser, en principio, excepcional. Por lo general, la previsibilidad no forma parte del análisis de la constitucionalidad de las normas dotadas de retroactividad de grado máximo. No obstante, un supuesto excepcional que obliga a atender a la previsibilidad de sus efectos es el de las normas provisionales, pues la provisionalidad de un régimen jurídico lo hace objetivamente inapto para generar cualquier tipo de expectativa encuadrable en el principio de confianza legítima constitucionalmente garantizado.

Por lo que respecta a la segunda circunstancia mencionada, se podrá excluir la lesión del principio de seguridad jurídica si la medida retroactiva no causa daño alguno o causa un daño de escasa entidad.

c) Fuera del ámbito de la retroactividad auténtica nuestra jurisprudencia se abre a otras consideraciones. El punto de partida es aquí inverso al anterior, el legislador pasado no puede vincular al legislador del futuro, la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento.

d) En síntesis, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su vertiente de protección de la confianza legítima, constituye un valor central del ordenamiento jurídico, vinculado a la idea de Estado de Derecho (art.1.1 CE) y si bien no se puede erigir en un valor absoluto tampoco puede convertirse en una mera ilusión o en un principio vacío de contenido.

La STC 135/2018 analiza la seguridad jurídica.

FJ 5. Desde el punto de vista gramatical, el término seguridad denota certeza, certidumbre, pero también confianza o previsibilidad. Si tales cualidades se proyectan sobre el ámbito de lo jurídico, podremos definir la seguridad jurídica como la certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación. Muestran las dos vertientes objetiva-subjetiva, definitorias de la seguridad jurídica, que aparecen reflejadas en la doctrina del Tribunal Constitucional, cuando afirma que la seguridad jurídica debe ser entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intere-

ses jurídicamente tutelados, pero además, desde una perspectiva subjetiva, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho. El primero de los aspectos se concreta en que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas.

Ahora bien, el primer escollo con el que tropieza el reproche de la norma por infracción de la seguridad jurídica, es que las exigencias derivadas de la misma no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tachar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra.

La imprecisa línea que delimita el ámbito de la constitucionalidad de la ley y de la falta de calidad de la misma, no facilita las cosas.

La segunda dificultad a la que deberemos enfrentarnos, lleva a pasar por el crisol de la seguridad jurídica a las omisiones en las leyes. En principio, en tanto que las normas aparecen integradas en un ordenamiento jurídico determinado, los huecos que en su regulación existan, pueden ser integrados por los principios que lo informan y sustentan, por lo que las omisiones no vician de inconstitucionalidad la norma.

Ahora bien, dependiendo del alcance de la ausencia, o de la intensidad de la laguna o carencia, el juicio de constitucionalidad puede decantarse en otro sentido. Si las omisiones produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica.

Para efectuar un correcto enjuiciamiento, debemos tomar en consideración el contexto en el que se inserta la norma y la conexión del defecto con otros mandatos constitucionales. Esta conexión ha operado como elemento intensificador de la exigencia de seguridad jurídica o de su grado de certeza, en relación con el principio de legalidad sancionadora o de limitación de los derechos fundamentales.

6. Delimitado el contenido y alcance del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), es preciso examinar si operan y en qué modo lo hacen los principios de reserva de Ley Orgánica del estatuto jurídico de los jueces y magistrados y de inamovilidad en las exigencias de certeza, certidumbre, confianza y previsibilidad propios del principio de seguridad jurídica (arts. 117 y 122 CE).

a) El principio de reserva de Ley entraña desde un punto de vista positivo, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad, que corresponden a los ciudadanos, dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo.

Con carácter general la Constitución establece la exigencia de que determinadas materias estén configuradas por la ley. En ocasiones dirige un mandato genérico al legislador para que regule una materia, institución, organización, derecho u obligación, utilizando el verbo regulará (...). En otras ocasiones el mandato que se dirige al legislador parece tener un mayor grado de precisión y concreción, al imponer que la ley determinará: el plazo máximo, las causas, el ámbito normativo, las funciones, el ámbito territorial, el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera, las personas y órganos [...]. Ciertamente la reserva de ley orgánica, introducida en el artículo 122.1 CE en relación con el estatuto jurídico de jueces y magistrados no puede entenderse desligada de los términos en los que aparece formulada en la Constitución y del contexto en el que se inserta. El Constituyente ha impuesto a la LOPJ el mandato de determinar, delimitar, concretar y precisar, el estatuto jurídico de los jueces y magistrados, que integran el poder judicial. Esa obligación que se residencia en el legislador es coherente con la exigencia constitucional de que sea la Ley, la que establezca las causas y garantías, por las que un juez o magistrado puede ser separado, suspendido, trasladado o jubilado (art. 117.2 CE).

La Ley reclamada por la Constitución en estos preceptos no puede agotarse con la mera habilitación para el ejercicio de una determinada potestad por el Consejo General del Poder Judicial.

La STC 12/2018 otorgó el amparo por vulneración de la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

FJ 3. Es doctrina constitucional reiterada que la interpretación del contenido de los tipos sancionadores y el control del proceso de subsunción de los hechos probados en los preceptos aplicados es una cuestión ajena al contenido propio de nuestra jurisdicción, al ser esta una función que, de acuerdo con lo establecido en el art. 117.3 CE, corresponde en exclusiva a los Jueces y Tribunales ordinarios. La función que compete a este Tribunal, entonces, es la de verificar que la subsunción de los hechos en el correspondiente tipo, administrativo o penal, (o lo que es lo mismo, que la concreta aplicación de la norma sancionadora), respeta las exigencias del derecho a la legalidad penal.

De acuerdo con la doctrina de este Tribunal relativa al artículo 25.1 CE, la constitucionalidad de la aplicación de las normas sancionadoras

depende tanto del respeto al tenor literal del enunciado normativo, como de su previsibilidad, que debe ser analizada desde las pautas axiológicas que informan nuestro texto constitucional y conforme a modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica. Por ello, no sólo vulneran el derecho fundamental a la legalidad sancionadora aquellas aplicaciones de la norma sancionadora que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada, sino que son constitucionalmente rechazables aquellas que conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios. No debe olvidarse que el derecho a la legalidad penal y sancionadora supone que nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente, en el momento de la comisión del hecho, quebrándose este derecho cuando la conducta enjuiciada, la ya delimitada como probada, es subsumida de un modo irrazonable en el tipo que resulta aplicado.

En la STC 9/2018 se analizan las garantías del proceso sancionador.

FJ 2. Como recuerda la STC 54/2015 en relación a nuestra doctrina sobre las garantías en el proceso sancionador, desde la STC 18/1981 se ha declarado la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, considerando que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al Derecho administrativo sancionador, al ser ambas manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, y ha proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las garantías procedimentales ínsitas en el art. 24.2 CE. Ello, no solo mediante su aplicación literal, sino en la medida necesaria para preservar los valores sociales que se encuentran en la base del precepto.

Asimismo, en la STC 59/2014 se realizan una serie de consideraciones sobre la traslación de garantías al procedimiento administrativo sancionador, siempre, claro está, que éstas resulten compatibles con su naturaleza y que, en relación al objeto de este recurso, cuenten con especial interés. En todo caso, se ha ido elaborando progresivamente una doctrina que asume la vigencia en el seno del procedimiento administrativo sancionador de un amplio abanico de garantías del artículo 24 CE. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar los siguientes derechos: a la defensa, que proscribe cualquier indefensión, a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones, a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados, a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción

recaiga sobre la Administración, con la prohibición de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales; a no declarar contra sí mismo y, en fin, a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, del que se deriva que vulnera el artículo 24.2 CE la denegación inmotivada de medios de prueba.

En la STC 3/2018 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la no discriminación (discapaces – edad).

FJ 4. Debemos precisar antes nuestra doctrina constitucional relativa al derecho fundamental a la no discriminación del artículo 14 CE, en relación con la edad y la discapacidad como circunstancias personales protegidas por dicho precepto, con especial atención a su tratamiento en instrumentos jurídicos internacionales suscritos por España para su protección, los cuales, además de formar parte de nuestro ordenamiento (art. 96.1 CE), sirven para la interpretación del contenido del derecho fundamental en examen de acuerdo con la cláusula del artículo 10.2 CE, lo que incluye, conforme nuestra doctrina, a la jurisprudencia que emana de los órganos de garantía creados por esos mismos instrumentos.

a) La cláusula de no discriminación se contiene en el segundo inciso del artículo 14 CE.

El canon de control aplicable cuando se alega que una norma jurídica conculca el artículo 14 CE, por cualquiera de las circunstancias personales que merecen protección, se define por la STC 126/1997, a partir de su diferencia con el canon de ponderación aplicable al apartado primero del mismo precepto constitucional: si el principio de igualdad no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia de trato, las prohibiciones de discriminación, en cambio, imponen como fin y generalmente como medio la parificación de trato legal, de manera que sólo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica. Lo que implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto y que implica un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad.

En cambio, cuando la discriminación se deba no al tenor de una norma, sino a la interpretación y aplicación que de ella hace el órgano judicial con tal resultado de desigualdad, habrá vulneración del derecho, cuando entre varias presunciones sostenidas a la luz de la experiencia cotidiana, el Juez acepte una para basar en ella un trato discriminatorio al justiciable en razón de una circunstancia personal no contemplada por la norma ni relevante de ningún modo para la finalidad perseguida por ésta, equivale a establecer en la aplicación de

la norma una diferencia no objetiva ni razonable, sino arbitraria y lesiva por tanto del derecho a la igualdad ante la Ley.

b) La consideración de la edad como factor de discriminación del art. 14 CE, ya fue reconocida en la STC 75/1983 donde declaramos que la edad no es de las circunstancias enunciadas normativamente en el art. 14, pero no ha de verse aquí una intención tipificadora cerrada que excluya cualquiera otra de las precisadas en el texto legal, pues en la fórmula del indicado precepto se alude a cualquier otra condición o circunstancia personal o social, carácter de circunstancia personal que debe predicarse de la edad. Desde entonces y a lo largo de los años, la aplicación de los indicados cánones de enjuiciamiento en procesos de constitucionalidad de la norma y en recursos de amparo, ha dado lugar a una heterogeneidad de resultados, dada la singularidad como es lógico de cada caso.

c) En el ámbito del Consejo de Europa, el artículo 14 CEDH recoge también el principio de no discriminación por una serie de circunstancias personales que enuncia en la que no aparece incluida la edad, pero con una cláusula abierta al final donde sí tiene cabida, como ha reconocido la jurisprudencia del TEDH.

d) Y en lo que respecta al derecho comunitario, en relación con la interpretación y aplicación de instrumentos para la lucha contra la discriminación por razón de la edad, aparece en primer término y para el sector laboral, la Directiva 2000/78/CE del Consejo. A partir de su jurisprudencia, como recuerda a su vez nuestra STC 66/2015 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reafirmado el carácter de principio general del Derecho de la Unión que alcanza esta concreta prohibición.

En segundo lugar y ya con un alcance general, el artículo 21.1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, vinculante *ex* artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, y que entró en vigor junto con el Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, prohíbe expresamente toda clase de discriminación y, en particular, la ejercida entre otras circunstancias, por razón de la edad.

5. La doctrina de este Tribunal Constitucional también ha reconocido que el padecimiento de una discapacidad constituye una circunstancia personal a la que protege el artículo 14 CE, contra cualquier forma de discriminación:

a) Así, la STC 269/1994, en relación con la discapacidad física. Con alcance a todas las situaciones de discapacidad (física o psíquica), la STC 10/2014 precisa que ha de estarse al marco normativo específico del derecho que pretende ejercitar la persona en cada momento,

puesto en relación con el art. 14 CE que prohíbe discriminación alguna por cualquier circunstancia o condición personal y el art. 49 CE que, sin reconocer derechos fundamentales, sí ordena a los poderes públicos realizar una política de integración de los discapacitados. Estos preceptos, han de ser interpretados, en virtud del art. 10.2 CE, a la luz de lo dispuesto en los tratados internacionales que España haya celebrado sobre la materia.

b) La aplicación de la cláusula del artículo 10.2 CE, nos lleva a otorgar especial relevancia a la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006. A los efectos que aquí importa destacar, la Convención protege en su artículo 1 a todos aquellos quienes «tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás». Y proscribe de inmediato en su artículo 2: la «discriminación por motivo de discapacidad, que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto, el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables».

c) El modelo de protección jurídica de los derechos de las personas con discapacidad previsto en el citado Convenio de la ONU, ha sido trasladado a nuestro ordenamiento por el Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Y a los efectos de este amparo, se garantiza entre otros el derecho a la salud, que incluye «la prevención de la enfermedad y la protección, promoción y recuperación de la salud, sin discriminación por motivo o por razón de discapacidad, prestando especial atención a la salud mental y a la salud sexual y reproductiva» (art. 10.1).

d) Por su parte, el TEDH ha declarado que el principio de no discriminación consagrado en el artículo 14 CEDH se refiere también a los discapacitados, a través de la cláusula final de dicho precepto, incluyéndolo dentro de los grupos que considera como particularmente vulnerables.

e) En lo que concierne al derecho de la Unión Europea, el ya citado artículo 21 de la Carta de derechos fundamentales incluye también a la discapacidad como uno de los factores expresos de protección contra discriminaciones, mientras que el artículo 26 reconoce y

respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas para su integración.

f) Finalmente, no cabe olvidar que las situaciones de discriminación pueden afectar de manera simultánea a más de un derecho humano, lo que se conoce como «discriminación múltiple». Los supuestos más frecuentes se refieren al sexo y al origen étnico o a la condición de inmigrante del afectado.

En el ATC 119/2018 se analiza la discriminación por sexo y la acción positiva.

FJ 6. Las medidas correctoras de la desigualdad, con las cuales se identifican las políticas llevadas a cabo por los poderes públicos y que actualmente se conocen como de acción afirmativa o de acción positiva y también como discriminación positiva, abarcan un amplio espectro que comprende entre otras, desde campañas informativas para la concienciación ciudadana y el estímulo a los colectivos históricamente desfavorecidos para el ejercicio efectivo de sus derechos, pasando por medidas de estímulo económico a las empresas para su contratación, hasta llegar a aquellas que pueden conllevar, en el ámbito del acceso del empleo público y privado, y a través del uso de diversas técnicas, una selección preferente –con la consiguiente exclusión de los demás candidatos– por razón de su pertenencia a dicho colectivo desfavorecido. Estas últimas medidas, conocidas como de acción positiva en sentido estricto o de discriminación inversa, son las que plantean mayores dificultades desde la perspectiva de la posible vulneración, no siempre, del derecho a la igualdad.

La doctrina de este Tribunal sobre el derecho a no ser discriminado por alguna de las circunstancias expresamente determinadas en el segundo inciso del art. 14 CE, u otras igualmente injustificables, se contiene por todas, en nuestra STC 117/2011:

La virtualidad del art. 14 CE no se agota, sin embargo, en la cláusula general de igualdad con la que se inicia su contenido, sino que a continuación el precepto constitucional se refiere a la prohibición de una serie de motivos o razones concretos de discriminación. Esta referencia expresa a tales motivos o razones de discriminación no implica el establecimiento de una lista cerrada de supuestos de discriminación, pero sí representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos, como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones, no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1 CE.

En este sentido el Tribunal Constitucional, bien con carácter general en relación con el listado de los motivos o razones de discriminación expresamente prohibidos por el art. 14 CE, bien en relación con alguno de ellos en particular, ha venido declarando la ilegitimidad constitucional de los tratamientos diferenciados respecto de los que operan como factores determinantes o no aparecen fundados más que en los concretos motivos o razones de discriminación que dicho precepto prohíbe, al tratarse de características expresamente excluidas como causas de discriminación por el art. 14 CE.

No obstante, este Tribunal ha admitido también que los motivos de discriminación que dicho precepto constitucional prohíbe puedan ser utilizados excepcionalmente como criterio de diferenciación jurídica, si bien en tales supuestos el canon de control, al enjuiciar la legitimidad de la diferencia y las exigencias de proporcionalidad resulta mucho más estricto, así como más rigurosa la carga de acreditar el carácter justificado de la diferenciación.

No forma parte del contenido esencial del artículo 14 CE, sin embargo, un teórico derecho fundamental a que se superen las situaciones de desigualdad histórica con la adopción de medidas específicas con este fin. Si bien tales medidas pueden implementarse, ello ha de hacerse dentro de los límites estrictos que marca nuestra doctrina, de lo contrario dichas medidas serán discriminatorias y por ello inconstitucionales. El derecho a la no discriminación del art. 14 CE no opera, pues, como fundamento de las medidas correctoras de la desigualdad material, aunque sí interviene activamente para la erradicación de las causas jurídicas que han determinado esta última. Se erige dicho art. 14 CE, más bien, en el límite de dichas medidas correctoras.

El fundamento constitucional para la adopción de las diversas medidas de acción positiva se encuentra, distintamente, en el art. 9.2 CE. Así lo ha venido estableciendo este Tribunal de manera reiterada:

En nuestra STC 128/1987 (varón que cuestionaba resoluciones que le habían negado una prestación económica en concepto de guardería, complemento retributivo al cual tenía derecho el personal femenino): «Desde esta perspectiva, las medidas protectoras de aquellas categorías de trabajadoras que estén sometidas a condiciones especialmente desventajosas para su acceso al trabajo o permanencia en él no podrían considerarse opuestas al citado principio de igualdad, sino, al contrario, dirigidas a eliminar situaciones de discriminación existentes».

Resoluciones posteriores de este Tribunal han mantenido la distinción entre, de un lado, medidas correctoras de la situación de desigualdad material de la mujer en el trabajo, que se fundamentan en el

artículo 9.2 CE y son constitucionales porque superan el canon de control del principio de no discriminación, analizadas las circunstancias que han dado origen a su dictado y los efectos que producen, es el caso de la STC 19/1989 en cuanto a la existencia de diferentes reglas para la cuantificación de la pensión de jubilación, en el tramo de sesenta a sesenta y cuatro años. También la STC 109/1993, en relación con el permiso para ausentarse del puesto de trabajo para la lactancia de hijo menor de nueve meses, solo para las mujeres. Y de otro lado, falsas medidas proteccionistas que encubren la perpetuación de la situación de inferioridad de la mujer en la sociedad (medidas paternalistas y falsamente protectoras de la mujer).

Fuera ya del marco de las relaciones laborales, la STC 12/2008, se pronunció sobre la constitucionalidad de una medida de acción positiva, determinada de manera concreta en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, cuya disposición adicional segunda introdujo el artículo 44 *bis* de la Ley Orgánica 5/1985, de la LOREG, imponiendo a partir de entonces para las listas de candidaturas en las elecciones de diputados una composición equilibrada de mujeres y hombres. Esta misma doctrina es reiterada en las SSTC 13/2009 y 14/2011.

A modo de recapitulación, se extrae de la reiterada doctrina de este Tribunal sobre la constitucionalidad de acciones positivas en favor de la mujer, las siguientes notas definitorias: (i) su fundamento constitucional es el artículo 9.2 CE, y su límite el derecho a la no discriminación del artículo 14 CE; (ii) para su exigibilidad es preciso una concreción normativa previa; (iii) la medida en todo caso debe resultar proporcionada; (iv) su vigencia se presupone temporal hasta que desaparezca la situación de desigualdad material que la propició; y (v) en el ámbito de procedimientos selectivos en la función pública, no puede suponer la conculcación de los principios constitucionales de mérito y capacidad (art. 103.3 CE).

En la STC 81/2018 se analiza el derecho de acceso a la función pública y a la integridad moral.

FJ 2. Es cierto que el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE no sólo se proyecta sobre los cargos de representación política, sino también sobre los funcionariales. Ello ha llevado a rodear a los procesos de acceso a la función pública de una importante serie de garantías ejercitables en el recurso de amparo constitucional. Sin embargo, es doctrina consolidada que dicho precepto no confiere derecho sustantivo alguno a la ocupación de cargos ni a desempeñar funciones determinadas, sino que garantiza a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso y permanencia en las funciones públi-

cas, con la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos para acceder a las mismas y permanecer en ellas que tengan carácter discriminatorio. Se otorga así un derecho para impugnar ante la justicia ordinaria, y en última instancia ante este Tribunal, toda norma o aplicación concreta de una regulación que quiebre la igualdad.

FJ 3. Cuando lo que está en juego son los valores superiores del ordenamiento constitucional, como en este caso la integridad moral (art. 15 CE), la motivación exigible a cualquier resolución judicial no se reduce a la mera expresión de las razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales que fundamentan la decisión, sino que el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión exige motivaciones concordantes con los supuestos en los que la Constitución permite la afectación de ese valor superior. Aun cuando hemos afirmado que esta exigencia de que las resoluciones judiciales contengan una fundamentación en Derecho no incluye un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las disposiciones legales, hemos matizado tal afirmación cuando con ellas se afecte al contenido de otros derechos fundamentales distintos al de tutela judicial efectiva. Al cuestionarse una resolución judicial dictada en el marco de un procedimiento de tutela de derechos fundamentales, el canon de constitucionalidad a aplicar es un canon reforzado de motivación, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho sustantivo fundamental.

La decisión judicial deberá estar especialmente cualificada en función del derecho material sobre el que recae, sin que a este Tribunal, garante último de los derechos fundamentales a través del recurso de amparo, pueda resultarle indiferente aquella cualificación, cuando se impugnan ante él este tipo de resoluciones, pues no sólo se encuentra en juego el derecho a la tutela judicial efectiva, sino que puede producirse un efecto derivado o reflejo sobre la reparación del derecho fundamental, cuya invocación sostenía la pretensión ante el órgano judicial (con independencia de que la declaración de la lesión sea sólo una de las hipótesis).

En la STC 133/2018 se otorgó el amparo por vulneración del derecho al honor por la actuación de una comisión parlamentaria de investigación.

FJ 4. La argumentación nuclear en la que sustenta su pretensión de amparo, esto es, que las Cortes Valencianas le han declarado responsable del accidente investigado por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales, al margen de los procedimientos legalmente establecidos, ha de llevarnos a subsumir la denunciada violación de los derechos a la tutela judicial efectiva, con interdicción de indefensión (art. 24.1 CE), y a un proceso con todas las garantías, que operan en el ámbito de los procedimientos jurisdiccionales y de los administra-

tivos de carácter sancionador, en la aducida lesión del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en su dimensión extraprocesal.

En efecto, este derecho fundamental, además de su obvia proyección como límite a la potestad legislativa y como criterio que condiciona las interpretaciones de las normas vigentes, es un derecho público subjetivo que posee eficacia en un doble plano. En el que aquí interesa, opera en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogo a éstos, sin previa resolución dictada por el poder público u órgano competente que así lo declare, y determina por ende el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo.

Este Tribunal ha considerado que la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia, reconocida también por el TEDH encuentra específica protección en nuestro sistema de derechos fundamentales a través o por medio de la tutela del derecho al honor, operando dicha presunción como elemento instrumental del enjuiciamiento de una posible lesión del derecho al honor.

Así pues, reconducidas las quejas del recurrente a la denunciada lesión del derecho al honor (art. 18.1 CE), hemos de traer a colación, siquiera de manera sucinta, la consolidada doctrina constitucional sobre el referido derecho fundamental.

Este Tribunal ha señalado la especial conexión entre el derecho al honor y la dignidad humana, pues la dignidad es la cualidad intrínseca al ser humano y, en última instancia, fundamento y núcleo irreductible del derecho al honor, cuya negación o desconocimiento sitúa por sí mismo fuera de la protección constitucional el ejercicio de otros derechos o libertades. Desde esta perspectiva, el derecho al honor es una emanación de la dignidad, entendido como derecho a ser respetado por lo demás.

El honor, como objeto del derecho reconocido en el artículo 18.1 CE, es un concepto jurídico normativo cuya precisión depende de las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento. No obstante, esta imprecisión, no hemos renunciado a definir su contenido constitucional abstracto al afirmar que este derecho ampara la buena reputación de una persona, protegiéndola frente a expresiones o mensajes que la hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio o que sean tenidas en el concepto público por afrentosas.

El derecho al honor protege también frente a aquellas críticas o informaciones acerca de la conducta profesional o laboral de una persona, que puedan constituir un auténtico ataque a su honor personal.

FJ 8. La cuestión, que cumple ahora abordar y constituye precisamente el elemento nuclear de la presente demanda de amparo, radica en determinar si la declaración del recurrente como responsable del accidente objeto de la investigación parlamentaria, por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales, recogida en una de las conclusiones aprobadas por la las Cortes Valencianas, resulta aceptable o no constitucionalmente desde la perspectiva del derecho al honor. La respuesta requiere alguna que otra consideración sobre la naturaleza y el alcance de la actividad investigadora de las Asambleas legislativas.

a) La actividad parlamentaria de investigación, es una actividad de naturaleza estrictamente política, que en modo alguno puede ser reputada o calificada como jurisdiccional.

Sentada la naturaleza no jurisdiccional de la actividad parlamentaria investigadora, ha de añadirse que tampoco las Cámaras son titulares en el ejercicio de esta actividad de la otra manifestación del *ius puniendi* del Estado, cual es la potestad administrativa sancionadora, que admite el artículo 25 CE.

En consonancia con su naturaleza política, las Cámaras, en el ejercicio de sus facultades de investigación, emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza.

b) En atención a su naturaleza es evidente que excede del marco propio de la actividad investigadora parlamentaria no sólo, como es obvio, cualquier posible calificación jurídica de eventuales actos o conductas punibles, sino también su imputación o atribución individualizada a los sujetos a los que pudiera alcanzar la investigación.

En la STC 52/2018 se analiza la igualdad tributaria (art. 14 y 31.1 CE). En el mismo sentido la STC 60/2018, reitera la doctrina de la STC 60/2015).

FJ 3. La aplicación del juicio de igualdad a las bonificaciones parte de constatar que la situación de un descendiente que reside en la Comunidad respecto de otro descendiente que no reside en ella, con relación a una misma herencia y causante, en orden al pago del impuesto sobre sucesiones, es objetivamente comparable, a la vista de lo cual, entramos a valorar si la finalidad de beneficiar a los residentes era objetiva y razonable para legitimar el trato desigual entre herederos de un mismo causante, partiendo de que ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional para la utilización de la residencia como un elemento diferenciador entre contribuyentes, siempre y cuando, claro está, la diferencia de trato responda a un fin constitucio-

nalmente legítimo y, por tanto, no se convierta la residencia, por sí sola, en la razón del trato diferente. En ese juicio de razonabilidad concluimos, que no estamos ante un supuesto en el que la diferencia de trato venga dada por una pluralidad de normas fruto de la propia diversidad territorial en que se configura la nación española, sino ante un supuesto en el que la diferencia se consagra en una única norma, acudiendo para ello a la residencia o no en el territorio de la Comunidad Autónoma. Si bien las desigualdades tributarias producidas por la existencia de diferentes poderes tributarios (estatal, autonómico y local) se puede justificar, en principio, no sólo de forma objetiva sino también razonable, siempre que sus consecuencias sean proporcionales, en la propia diversidad territorial, al convertirse el territorio en un elemento diferenciador de situaciones idénticas, en el caso que nos ocupa, el territorio ha dejado de ser un elemento de diferenciación de situaciones objetivamente comparables, para convertirse en un elemento de discriminación, pues con la diferencia se ha pretendido exclusivamente favorecer a sus residentes tratándose de una misma categoría de contribuyentes.

También sobre tributos se ha dictado la STC 13/2018 en materia foral.

La disposición adicional primera de la Constitución consagra el respeto a los derechos históricos de los territorios forales, cuya actualización se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. A su amparo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco dispuso que las instituciones competentes de los territorios históricos pueden mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma [artículo 41.2 a) EAPV].

FJ 3. En la STC 54/2017 se estableció que cuando de lo que se trata es de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad, tanto en el contenido primario del derecho como en su ejercicio, entra en juego la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.1 CE, que, como título competencial autónomo, se proyecta de un modo genérico sobre todos los derechos fundamentales, sin que la regulación estatal pueda suponer una normación completa y acabada del derecho de que se trate, pudiendo las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia, aprobar normas atinentes a su régimen jurídico.

Aquel título competencial no sólo se proyecta sobre las condiciones básicas que afectan a su contenido primario, a sus posiciones jurídicas fundamentales, sino también sobre los criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, que sean absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho. Tales como el ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho, las condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho o el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho. Teniendo a tal fin el legislador estatal un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional.

Así sucede, con el derecho fundamental a la libertad religiosa consagrado en la Constitución, que no sólo garantiza la libertad religiosa y de culto de los individuos y las comunidades (art. 16.1 CE), sino también, conforme al cual, y sin perjuicio de la neutralidad religiosa del Estado ínsita en su aconfesionalidad, se impone un mandato dirigido a todos los poderes públicos para mantener relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones (art. 16.3 CE), se exige de los poderes públicos una actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa de cara a promover las condiciones para que esa libertad fundamental sea real y efectiva (art. 9.2 CE), tanto en su vertiente interna e individual como en la externa y colectiva.

En la STC 120/2018 también se analizan las potestades tributarias de las Comunidades Autónomas.

FJ 3. Debemos recordar nuestra doctrina relativa a los límites al poder tributario de las Comunidades Autónomas, así como la específica relativa al artículo 6.3 LOFCA, en la nueva redacción introducida por la LO 3/2009, que cabe sintetizar así:

a) El canon de constitucionalidad aplicable a las normas tributarias de las Comunidades Autónomas, parte del texto constitucional (arts. 133.2, 156.1 y 157.3 CE), junto al contenido de referencia de sus respectivos Estatutos de Autonomía y de las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Entre esas leyes delimitadoras de las competencias destaca la LOFCA.

Como se ha anticipado, la redacción del vigente art. 6.3 LOFCA trae causa en la LO 3/2009, en cuyo preámbulo se explica su finalidad:

«La presente Ley pretende clarificar también los límites para la creación de tributos propios por las Comunidades Autónomas. Para ello y con el fin de reducir la conflictividad, se modifica el artículo

sexto de la LOFCA para que las reglas de incompatibilidad se refieran al hecho imponible y no a la materia imponible, con lo que habría un espacio fiscal autonómico más claro en relación con los tributos locales, con una delimitación similar a la que existe en relación con los tributos estatales.»

Para ilustrar sobre la finalidad de la reforma, en relación con el canon interpretativo, declaró el Tribunal en la STC 122/2012 que la finalidad de la modificación del art 6.3 LOFCA es la de ampliar el espacio fiscal de las Comunidades Autónomas, respecto de los tributos locales, sustituyendo el límite basado en la materia imponible por el referido al hecho imponible, a semejanza de lo que venía haciendo, sin cambios normativos y desde su redacción original, el artículo 6.2 LOFCA, en relación con los tributos estatales.

Ello debe interpretarse a la luz de la reiterada doctrina constitucional, que arranca de la STC 37/1987 en virtud de la cual por materia imponible u objeto del tributo debe entenderse toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, realidad que pertenece al plano de lo fáctico, en tanto que el hecho imponible es un concepto estrictamente jurídico que, en atención a determinadas circunstancias, la Ley fija en cada caso para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria.

b) Por otra parte, en la primera sentencia en la que este Tribunal abordó el canon del artículo 6.3 LOFCA, tras su modificación por la LO 3/2009 (STC 122/2012) pudo constatar que dicho precepto contiene ahora un límite similar al previsto por el precedente apartado segundo de este artículo 6 LOFCA.

c) El propósito de los límites del artículo 6 LOFCA no es evitar cualquier supuesto de doble imposición, algo que resulta imposible en los sistemas tributarios modernos, integrados por una pluralidad de figuras que necesariamente coinciden o se solapan, al menos parcialmente, al recaer sobre distintas modalidades de renta, patrimonio o consumo. Se trata, en cambio, de garantizar que el ejercicio del poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de un sistema en los términos exigidos por el artículo 31.1 CE, objetivo que debe cohonestarse con el reconocimiento constitucional a las Comunidades Autónomas de la potestad de establecer tributos [arts. 133.2 y 157.1 b) CE], de forma que ninguno de los límites constitucionales que condicionan dicho poder tributario puede ser interpretado de tal manera que haga inviable el ejercicio de aquella potestad tributaria.

d) Así las cosas, para apreciar la coincidencia entre hechos imponibles, se hace preciso aludir a los elementos esenciales de los tributos que se confrontan, al objeto de determinar la manera en que la correspondiente fuente de capacidad económica sea sometida a gravamen en la estructura del tributo. Para lo cual se habrá de analizar, además del hecho imponible, en sentido estricto, otros aspectos como los supuestos de no sujeción y exención, el sujeto pasivo y los elementos de cuantificación.

También sobre la doble imposición se han dictado los AATC 69/2018 y 118/2018 [IVPEE) art. 31 CE].

FJ 3. La duda fundamental es si mediante un tributo que se crea con una finalidad extrafiscal, es posible gravar una manifestación de capacidad económica que ya lo está a través de otro tributo, cuyo hecho imponible es idéntico o prácticamente igual (IAE).

La doctrina constitucional acerca de los principios que aquí están en juego es:

a) En primer lugar, nuestra doctrina sobre la capacidad económica como principio rector de la tributación, implica que en ningún caso podrá el legislador establecer un tributo tomando en consideración actos o hechos que no sean exponentes de una riqueza real o potencial o, lo que es lo mismo, en aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el tributo sea, no ya potencial, sino inexistente, virtual o ficticia.

b) Por lo que se refiere a la doble imposición, una misma actividad económica es susceptible de ser sometida a tributación por gravámenes distintos desde perspectivas diferentes, sin que ello suponga necesariamente una doble imposición, permitida o prohibida, por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad. Lo anterior pone de manifiesto que no todo fenómeno de doble imposición está constitucionalmente prohibido, reconociendo el Tribunal que hay casos de doble imposición permitida.

Por tanto, en nuestro ordenamiento solo está proscrita la doble imposición producida por tributos autonómicos en relación con los estatales o locales. El resto de casos, entre ellos el que se plantea entre IVPEE (estatal) y el IAE (local), deben enjuiciarse desde el canon de la capacidad de pago y la no confiscatoriedad.

c) A este respecto, el principio de no confiscatoriedad obliga a no agotar la riqueza imponible –sustrato, base o exigencia de toda imposición– so pretexto del deber de contribuir, lo que tendría lugar si mediante la aplicación de las diversas figuras tributarias vigentes se llegara a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades, con lo que

además se estaría desconociendo, por la vía fiscal indirecta, la garantía prevista en el art. 33.1 de la Constitución [el derecho a la propiedad privada].

Acerca de este principio también hemos aclarado que aunque el art. 31.1 CE haya referido el límite de la confiscatoriedad al sistema tributario, no hay que descuidar que también exige que dicho efecto no se produzca en ningún caso, lo que permite considerar que todo tributo que agotase la riqueza imponible so pretexto del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos o que sometiese a gravamen una riqueza inexistente en contra del principio de capacidad económica, estaría incurriendo en un resultado obviamente confiscatorio que incidiría negativamente en aquella prohibición constitucional (art. 31.1 CE).

d) La función extrafiscal de los tributos se ha examinado por el Tribunal Constitucional, en el ámbito de los tributos propios de las Comunidades Autónomas y en el contexto de la doble imposición del artículo 6 LOFCA. En concreto, para valorar la coincidencia entre hechos imponibles, que es lo vedado por dicho artículo 6 LOFCA. Hemos considerado muy relevante la posible finalidad extrafiscal de los tributos en liza, siempre que la misma encuentre reflejo en la estructura del tributo.

A tal efecto, hemos considerado como extrafiscales aquellos tributos que persigan, bien disuadir o desincentivar actividades que se consideren nocivas, bien, en sentido positivo, estimular actuaciones protectoras de determinada finalidad, todo ello sin perjuicio de que la citada finalidad extrafiscal no sea incompatible con el propósito recaudatorio, aunque sea secundario, lo que es consustancial al propio concepto de tributo.

En la STC 2/2018 se analizan las competencias en el ámbito sanitario. En el mismo sentido las SSTC 17/2018 y 18/2018.

FJ 3. En el ámbito sanitario, en el que el Estado dispone de la competencia exclusiva para las bases y la coordinación general (art. 149.1.16 CE) y a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos, les corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución.

La STC 134/2017 señaló sobre el cambio introducido por el Real Decreto-ley 16/2012 en la configuración de las bases estatales en el ámbito sanitario y sus correspondientes efectos, que a la hora de delimitar conforme al mencionado sistema de bases, quién tenga derecho a la prestación sanitaria, las diferentes Comunidades Autónomas, en cuanto administraciones sanitarias, que tienen a su cargo el desarrollo normativo y la función ejecutiva de la prestación sanitaria, han de adecuar necesariamente sus regulaciones a los conceptos de asegurado y

de beneficiario en la forma y con los límites configuradores que establece aquella normativa estatal básica, de tal manera que no pueden extender el ámbito subjetivo de la relación prestacional más allá de los límites que configura el art. 3 de la Ley 16/2003, en la redacción operada por el art. 1.1 del Real Decreto-Ley 16/2012, que únicamente contempla como supuesto residual, al margen de los determinados por los conceptos de asegurado y beneficiario, el de la suscripción de un convenio especial en el que, de modo individual, quién pretenda obtener el acceso a las prestaciones de asistencia sanitaria, deba concertarlo con la administración sanitaria correspondiente, mediante el pago de una contraprestación o cuota (art. 3.5 de la Ley 16/2003, en la redacción introducida por el art. 1.1 del Real Decreto-Ley 16/2012).

Por tanto, la normativa básica estatal cierra toda posibilidad a las normas autonómicas de desarrollo para configurar un sistema de acceso a las prestaciones sanitarias que no atienda a los conceptos de asegurado o de beneficiario que han establecido las bases recogidas en el tantas veces citado art. 3 de la Ley 16/2003, a excepción del supuesto residual de la suscripción del convenio especial previsto en el apartado 5 del citado precepto.

Por lo que respecta a la competencia autonómica y el derecho procesal (en el mismo sentido la STC 80/2018).

FJ 4. La competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales, por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo, en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión «necesarias especialidades» del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas. Le corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesi-

dad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la Ley no se puedan desprender o inferir esas necesarias especialidades, teniendo presente que la necesidad a que se refiere la cláusula competencial del artículo 149.1.6 CE no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las Comunidades Autónomas.

En la STC 7/2018, se analiza la libertad de empresa y de circulación.

FJ 7. La libertad de empresa garantizada en el artículo 38 CE es compatible con el establecimiento por parte de los poderes públicos de condiciones al libre ejercicio de la actividad económica. Ahora bien, el artículo 38 CE impone límites a la configuración legislativa de este tipo de condiciones por parte del Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales. Así, el Tribunal ha recordado que las condiciones que se establezcan deben ajustarse a un canon de razonabilidad en el sentido de que respondan a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo, sin que su intensidad llegue al punto de suponer un impedimento práctico del libre ejercicio de la actividad económica.

En relación con esta última exigencia, el control que puede ejercer este Tribunal es meramente negativo y se reduce a constatar que la medida restrictiva no conlleva una limitación del derecho a la libertad de empresa de tal entidad que pueda determinar un impedimento práctico de su ejercicio.

FJ 8. En cuanto a la libertad de circulación, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal el artículo 139.2 CE asegura la libre circulación de mercancías y personas en todo el territorio español. Proscribe con ello las regulaciones o medidas de signo proteccionista; esto es, que dificultan injustificadamente en un territorio la comercialización de productos de otras zonas o el ejercicio de actividades empresariales por parte de personas procedentes de otros lugares. Consecuentemente, bajo el prisma del artículo 139.2 CE, cobra relevancia una única modalidad de límite o condición a la libertad empresarial: la que favorece a productos u operadores de un territorio en detrimento de los de otros lugares. Una restricción a la libre circulación de bienes y personas será compatible con el artículo 139.2 CE solo si la autoridad pública que la ha adoptado acredita que no persigue ni produce efectos discriminatorios, por responder a un objetivo constitucionalmente legítimo y ser idónea, necesaria y proporcionada.

En la STC 11/2018 se analiza la cooficialidad lingüística (art. 3 CE).

FJ 4. La doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional con relación a esta situación de cooficialidad lingüística, ha formulado dos principios:

i) La normalidad en el uso constituye un presupuesto de la oficialidad y una propiedad de la lengua que es oficial, que la normalidad de esa lengua no es sino el presupuesto acreditativo de una realidad que justifica la declaración de esa lengua como oficial, con los efectos y consecuencias jurídicas que desde la Constitución y, en su marco, hayan de desprenderse de esa oficialidad y de su concurrencia con el castellano. Por tanto, la determinación de la normalidad en el uso de una lengua oficial y la atribución de validez y eficacia jurídicas a las actuaciones producidas de acuerdo con ese uso son correctas e incluso naturales, atendiendo al carácter oficial de dicha lengua.

ii) Por el contrario, la determinación de la preferencia en el uso de una lengua oficial respecto de otra (u otras) no es compatible con la Constitución. A diferencia de la noción de normalidad, la declaración de una lengua como de uso preferente en las Administraciones Públicas y los medios de comunicación públicos, es inconstitucional porque trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de una Comunidad Autónoma.

En la STC 14/2018 se analizan las competencias en materia de educación; en el mismo sentido las SSTC 49/2018, 53/2018, 66/2018, 67/2018, 68/2018 y 96/2018.

FJ 4. Resulta obligado recordar que, desde la inicial STC 5/1981, este Tribunal ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia (arts. 27 y 149.1.30 CE) en más de treinta sentencias. A día de hoy, los sucesivos pronunciamientos conforman un copioso acervo doctrinal, que nos ha permitido ya fijar criterios relevantes sobre muchas de las cuestiones, tales como las enseñanzas mínimas o comunes, sus contenidos y horarios, la alta inspección del Estado, las becas y ayudas al estudio, los itinerarios y materiales educativos, los desarrollos reglamentarios básicos, el régimen de las lenguas propias en la enseñanza, la evaluación de los procesos educativos o, en fin, el régimen de acceso a la universidad.

Basta por ahora con remitirse, en relación con el alcance general de las competencias del Estado (art. 149.1.30 CE) y de la Comunidad Autónoma de Cataluña (arts. 131 y 172 EAC), a las SSTC 184/2012 y 212/2012.

FJ 8. Puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podría hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada. Existen supuestos en que la Ley puede remitir al Reglamento para regular aspectos básicos que completen el contenido de la misma, tal habilitación al Gobierno quedaría justificada si la materia por su carácter marcadamente técnico es más propia del Reglamento que de la Ley. Sobre esta materia también la STC 76/1983.

En la STC 28/2018 se analiza el sector audiovisual. También en la STC 48/2018.

FJ 2. Es competencia exclusiva, ex artículo 149.1.21 CE, la planificación y control del espectro radioeléctrico a través de sus instrumentos de planificación, cuadro nacional de atribución de frecuencias y planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora y de televisión. El Gobierno estatal delimita y establece las bandas, canales o frecuencias que se reservan a la Administración Pública (o entes públicos de ellas dependientes) o a los particulares, agota el ejercicio de su competencia exclusiva ex artículo 149.1.21 CE, y entra en juego otra competencia, en el marco de la legislación básica, ex artículo 149.1.27 CE. En definitiva, le corresponde en exclusiva al Estado, ex artículo 149.1.21 CE, la planificación del espectro radioeléctrico, conforme a una concepción unitaria de su utilización.

También sobre el derecho de educación la STC 31/2018, la siguen las SSTC 49/2018, 66/2018, 67/2018.

FJ 3 (sobre el art. 27 CE). Resulta conveniente recordar que nuestra STC 86/1985, se pronunció sobre la relación que existe entre los distintos preceptos contenidos en ese artículo constitucional, manifestando literalmente que mientras algunos de ellos consagran derechos de libertad (así, por ejemplo, apartados 1, 3 y 6), otros imponen deberes (así, por ejemplo, obligatoriedad de la enseñanza básica, apartado 4) garantizan instituciones (apartado 10) o derechos de prestación (así, por ejemplo, la gratuidad de la enseñanza básica, apartado 3) o atribuyen competencias a los poderes públicos (así, por ejemplo, apartado 8), o imponen mandatos al legislador. La estrecha conexión de todos estos preceptos, derivada de la unidad de su objeto, autoriza a hablar, sin duda, en términos genéricos, como denotación conjunta de todos ellos, del derecho a la educación, o incluso del derecho de todos a la educación, utilizando como expresión omnicomprensiva la que el mencionado artículo emplea como fórmula liminar. Este modo de hablar, no permite olvidar, sin embargo, la distinta naturaleza jurídica de los preceptos indicados. El derecho de todos a la educación incorpora así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimen-

sión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado cuarto de este artículo 27 de la norma fundamental. El citado artículo 27.9, en su condición de mandato al legislador, no encierra, sin embargo, un derecho subjetivo a la prestación pública.

Sobre la enseñanza segregada por sexos (art. 14 CE). Sobre esta misma materia las SSTC 53/2018, 66/2018, 67/2018, 74/2018.

FJ 4. La vulneración constitucional que se denuncia se circunscribe a la eventual lesión del artículo 14 en relación con el artículo 27 CE.

Nuestro análisis se va a efectuar, teniendo en cuenta, sucesivamente, el Derecho internacional aplicable y la ordenación comparada de esta materia. Posteriormente, se comprobará el encaje del precepto cuestionado en el marco constitucional a la luz de nuestra doctrina.

Por ello, para la resolución del presente recurso, es obligado emplear, por lo pronto, el parámetro exegético que ofrecen los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España. Lo impone expresamente, el artículo 10.2 CE, aunque los tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal.

Se analiza la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, texto adoptado el 14 de diciembre de 1960 por la conferencia general de la UNESCO, que no considera constitutivos de discriminación la creación o mantenimiento de sistemas o establecimientos de enseñanza separados para los alumnos del sexo masculino y para los del sexo femenino.

Esta previsión fue confirmada por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de la ONU en diciembre de 1969.

En resumen, el análisis de los textos internacionales que sirven de marco interpretativo de los derechos fundamentales aquí concernidos descarta el carácter discriminatorio del modelo de educación diferenciada en sí mismo considerado.

La exposición de la situación en otros Estados de la Unión Europea en relación con los centros docentes de iniciativa privada, aunque desde luego no constituya parámetro de constitucionalidad alguno, sí puede tener un alcance didáctico en el curso de nuestro razonamiento.

A partir de nuestra STC 128/1987 hemos sostenido que no toda desigualdad de trato resulta contraria al principio de igualdad, sino aquella que se funda en una diferencia de supuestos de hecho injustificados de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

En la interpretación del principio de igualdad, así como del principio de no discriminación, ambos incluidos en el artículo 14 CE, pero diferenciables jurídicamente, este Tribunal ha efectuado entre otras, en la STC 39/2002, las siguientes consideraciones:

La virtualidad del artículo 14 CE no se agota en la cláusula general de igualdad con la que se inicia su contenido, sino que, a continuación, el precepto constitucional se refiere a la prohibición de una serie de motivos o razones de discriminación, que representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones, no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el artículo 10.1 CE.

El Tribunal Constitucional ha venido declarando la ilegitimidad constitucional de los tratamientos diferenciados respecto de los que operan como factores determinantes o no aparecen fundados más que en los concretos motivos o razones de discriminación que dicho precepto prohíbe, al tratarse de características expresamente excluidas como causas de discriminación por el artículo 14 CE.

Los motivos de discriminación que dicho precepto constitucional prohíbe puedan ser utilizados excepcionalmente como criterio de diferenciación jurídica, pero en tales supuestos el canon de control, al enjuiciar la legitimidad de la diferencia y las exigencias de proporcionalidad, resulta mucho más estricto, así como más rigurosa la carga de acreditar el carácter justificado de la diferenciación.

Es necesario ponderar, en primer lugar, si nos encontramos aquí en el supuesto de hecho explicitado en el inciso del artículo 14 CE que proscribe la discriminación por razón de sexo. Desde una perspectiva estrictamente literal del mismo, la separación de los alumnos por sexos en el proceso educativo institucionalizado constituye una diferenciación jurídica entre niños y niñas, en cuanto al acceso al centro escolar. Sin embargo, responde a un modelo o método pedagógico que es fruto de determinadas concepciones de diversa índole que entienden que resulta más eficaz un modelo de educación de esta naturaleza que otros. En la medida en que la Constitución reconoce la libertad de enseñanza (artículo 27.1 CE), resulta conforme a ella cualquier modelo educativo que tenga por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el respeto a los principios y a los derechos y libertadas fundamentales que reconoce el artículo 27.2 CE.

Por otro lado, se trata de una opción pedagógica de voluntaria adopción por los centros y de libre elección por los padres, forma

parte del ideario educativo o carácter propio de los centros docentes que opten por tal fórmula educativa.

La existencia de un ideario educativo es una derivación o faceta, por tanto, de la libertad de creación de centros docentes y se mueve dentro de los límites de dicha libertad.

El carácter propio o ideario no sería aceptable si tiene un contenido incompatible por sí mismo con los derechos fundamentales o si, sin vulnerarlos frontalmente, incumple la obligación, derivada del artículo 27.2 CE, de que la educación prestada en el centro tenga por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia, y a los derechos y libertades fundamentales en su concreta plasmación constitucional, pues estos han de inspirar cualquier modelo educativo, público o privado.

En cuanto a la obligación de financiarlo en igualdad de condiciones con los centros coeducativos, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que dado que las ayudas públicas previstas en el artículo 27.9 CE han de ser configuradas en el respeto al principio de igualdad, sin que quepa justificar un diferente tratamiento entre ambos modelos pedagógicos, en orden a su percepción, la conclusión a la que ha de llegarse es la de que los centros de educación diferenciada podrán acceder al sistema de financiación pública en condiciones de igualdad con el resto de los centros educativos.

En cuanto a la enseñanza religiosa (FJ7; en el mismo sentido STC 53/2018).

FJ 7. Los recurrentes hacen una doble imputación al modelo LOMCE, en materia de enseñanza de la religión, que se deriva de la equiparación material entre la asignatura de religión y la asignatura de valores sociales y cívicos/valores éticos. Esta doble imputación consiste, de un lado, en que se eleva la religión a la condición de asignatura, fusionando dos planos que no pueden confundirse y, de otro lado, en que existe una discriminación para los alumnos que escogen esa asignatura, ya que no pueden elegir la enseñanza de valores éticos y ciudadanos, y además van a aprender virtudes ciudadanas basándose en doctrinas religiosas. La base de ambas imputaciones se sitúa por el recurrente en la vulneración del principio de neutralidad del Estado, que le impide hacer juicios de valor sobre la religión y desde luego, introducir una asignatura confesional.

Las normas cuestionadas no vulneran el marco constitucional. La existencia de la asignatura no implica valoración alguna de las doctrinas religiosas que pudiera afectar a la neutralidad del Estado, pues el principio de aconfesionalidad o laicidad positiva implica una garantía prestacional respecto al ejercicio del derecho a la libertad religiosa,

del que gozan tanto los individuos como las religiones y confesiones. A lo que hay que añadir que el contenido nuclear de la libertad religiosa en su dimensión comunitaria o colectiva es precisamente la divulgación y expresión públicas de su credo religioso. Este sistema es también el cauce adecuado para el ejercicio por los progenitores del derecho a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral de acuerdo con sus convicciones.

Por otra parte, la existencia de una relación de alternatividad entre religión y otra asignatura no vulnera el derecho a la igualdad, ni implica discriminación alguna.

También sobre el derecho a la educación la STC 74/2018.

FJ 4 a). El genérico derecho a la educación recogido sintéticamente en el apartado 1 del artículo 27 CE y desarrollado en los apartados siguientes, tiene una doble dimensión o contenido de derecho de libertad y prestacional. El primer contenido se identifica con la libertad de enseñanza, entendida como proyección de la libertad ideológica y religiosa y del derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones que también garantizan y protegen otros preceptos constitucionales [especialmente los artículos 16.1 y 20.1 a)].

Esta libertad de enseñanza se concreta por tres vías: el derecho a crear instituciones educativas, el derecho de los padres a elegir el centro y la formación religiosa y moral que desean para sus hijos, y el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar a desarrollarla con libertad.

El derecho a crear instituciones educativas, previsto específicamente en el art. 27.6 CE, implica el derecho a garantizar el respeto al carácter propio y de asumir en última instancia la responsabilidad de la gestión. No se agota en el momento inicial del establecimiento del centro educativo, sino que se prolonga en el ejercicio de las facultades de dirección del mismo, esto es, se proyecta en el tiempo y se traduce en la potestad de dirección del titular. La libertad de enseñanza (art. 27.1 CE) comprende a su vez la doble facultad de los padres de elegir el centro docente de sus hijos, que podrá ser de titularidad pública o privada, y de elegir la formación religiosa o moral que se ajuste a sus propias convicciones, facultad esta última a la que se refiere específicamente el artículo 27.3 CE. Una y otra facultad, siendo distinguibles, están evidentemente relacionadas es obvio que la elección de centro docente sea un modo de elegir una determinada formación religiosa y moral.

El derecho a la educación, en general, y las facultades aquí tomadas en consideración, en particular, no son absolutos. Respecto del derecho de dirección de centros docentes, este Tribunal ha destacado

que cabe una intervención estatal, como la respaldada constitucionalmente en el art. 27.9 CE, para el caso de centros con respecto a los cuales los poderes públicos realizan una labor de ayuda, particularmente a través de la financiación total o parcial de la actividad. El ejercicio de la libertad de creación de centros docentes tiene la limitación adicional que imponen principios constitucionales, como los del título preliminar de la Constitución (libertad, igualdad, justicia, pluralismo, unidad de España, etc.), y la derivada del artículo 27.2 CE conforme a la cual la enseñanza ha de formar en valores (principios democráticos de convivencia, etc.) que no cumplen una función meramente limitativa, sino de inspiración positiva.

El derecho a la educación, en su condición de derecho de libertad no alcanza a proteger una pretendida facultad de los padres de elegir para sus hijos por razones pedagógicas un tipo de enseñanza que implique su no escolarización en centros homologados de carácter público o privado.

b) En cuanto a la segunda vertiente del derecho a la educación (art. 27.9 CE), este Tribunal ha declarado reiteradamente que el genérico derecho de todos a la educación incorpora, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud, los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles de enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado 4 de este artículo 27.

Este derecho admite una configuración legal. Sólo de acuerdo con la ley podrán los centros docentes privados exigir dicha financiación, no hay un deber de ayudar a todos y cada uno de los centros docentes, sólo por el hecho de serlo, pues la remisión a la Ley que se efectúa en el art. 27.9 CE puede significar que esa ayuda se realice teniendo en cuenta otros principios, valores o mandatos constitucionales. El legislador puede supeditar el libramiento de las ayudas públicas al respeto de limitaciones que condicionen el derecho del titular del centro a dirigirlo.

En la STC 55/2018 se analiza el régimen jurídico de la Administración Pública y del procedimiento administrativo; en el mismo sentido las SSTC 110/2018 y 132/2018.

FJ 4a). El título relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) permite establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas, esto es, los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las administraciones públicas, garantizando un régimen jurí-

dico unitario para todas ellas, incluye normas sobre la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones Públicas, las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines, las relaciones interadministrativas. La densidad de las bases podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos, en sus relaciones con la administración. No cabe atribuir a esas bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación.

La garantía de un tratamiento común ante las administraciones es el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia, su establecimiento cabe, por tanto, que responda 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.

En cualquier caso, las bases, tanto si responden a la necesidad de garantizar un tratamiento común a los administrados como a la consecución de otros intereses generales, no pueden alcanzar un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia, mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. La competencia relativa a la libre organización de la propia administración autonómica (art. 150 EAC), ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía y tiene como contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas.

b) La competencia estatal relativa al procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) habilita la aprobación de normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos. En particular, los principios y reglas que definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración, esto es, la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos. También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión

y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento.

La regulación de los procedimientos administrativos especiales, en nuestra Constitución está reservada al Estado.

La STC 112/2018, se refieren a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (art. 106.2 CE).

FJ 4. De las diversas notas que el Auto de planteamiento atribuye al sistema de responsabilidad patrimonial del artículo 106.2 CE, este Tribunal se ha referido de forma clara a su generalidad, esto es, a su aplicabilidad a todas las administraciones y, con ello, a su conexión, a efectos competenciales, con el artículo 149.1.18 CE.

En ese mismo ámbito de delimitación subjetiva del alcance del precepto, este Tribunal ha afirmado, no obstante, que el artículo 106.2 CE no puede servir de base para exigir responsabilidad patrimonial al Estado en su dimensión de poder legislativo: el Estado-legislador puede, por ello, excluir la indemnización de los daños por él mismo generados sin vulnerar el artículo 106.2 CE, y ello sin perjuicio de que pueda resultar infringido otro precepto constitucional, en cuanto que dicha norma resulta aplicable únicamente a la actividad administrativa, no a la legislativa.

Más allá de estas consideraciones generales, sobre el ámbito de aplicación del artículo 106.2 CE, la doctrina de este Tribunal solo ha abordado el análisis del referido precepto constitucional en ámbitos puntuales. Al respecto, ha señalado, en particular, que los requisitos del artículo 106.2 CE, han de ser respetados en el ámbito urbanístico, sector en el que hemos subrayado el parentesco que la responsabilidad patrimonial de la Administración, presenta con la expropiación forzosa (art. 33.3 CE), en la consideración de que ambos institutos son modalidades de un mismo género: la garantía patrimonial del ciudadano. Hemos aclarado, asimismo, que no contradice tampoco el régimen del artículo 106.2 CE la previsión de una exención de responsabilidad de la Administración si ésta consiste, simplemente, en negar que el mero dato de conceder una autorización suponga, por sí mismo, responsabilidad.

La doctrina de este Tribunal ha afirmado, al tratar de forma específica la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de los supuestos de error judicial, modalidad resarcitoria singularmente prevista en el artículo 121 CE, que los artículos 106.2 y 121 CE no son preceptos que operen de forma inconexa e independiente, pues ambos reflejan un mismo postulado general de responsabilidad del Estado.

5. El artículo 106.2 CE supone la recepción constitucional del sistema de responsabilidad de la Administración previamente vigente en España, cuyo carácter objetivo venía siendo ampliamente aceptado por la doctrina y la jurisprudencia. El texto, producto de una enmienda introducida en el debate constitucional al originario texto del anteproyecto de Constitución, que no había incluido ninguna referencia a la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, vino, pues, a reproducir parcialmente la redacción del artículo 32.1 de la Ley de 20 de julio de 1957, de régimen jurídico de la Administración del Estado, precepto que tenía, su antecedente en el artículo 121.1 de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954.

Así pues, el régimen constitucional de responsabilidad de las Administraciones públicas se rige por criterios objetivos, que implican la necesidad, no sólo de examinar la relación de causalidad, sino también la de formular un juicio de imputación del daño que permita conectar suficientemente el perjuicio producido con la actividad desarrollada por el agente del mismo, en este caso por una Administración pública.

En la STC 82/2018 se analiza la competencia en colegios profesionales (art. 149.1.18 CE).

FJ 3 a). La exigencia de la colegiación obligatoria de determinados colectivos profesionales para poder ejercer su actividad, que en principio no es contraria ni a la garantía democrática de la estructura y funcionamiento de los colegios profesionales del artículo 36 CE, ni a la libertad positiva y negativa de asociación garantizada por el artículo 22 CE, corresponde al Estado, al igual que el establecimiento de las cuestiones fundamentales sobre los supuestos y condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden erigir estas corporaciones profesionales. Esa competencia deriva del artículo 149.1.18 CE, que reserva al Estado el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, puesto que los colegios profesionales son corporaciones de derecho público. Sin que el menor alcance que las bases estatales tienen respecto a entes público diferentes de las Administraciones territoriales y sus entidades instrumentales impida que el Estado pueda imponer la colegiación forzosa como forma de asegurar ciertas garantías de interés general en la prestación de servicios en un sector profesional.

b) Además, cuando el Estado sujeta a colegiación obligatoria el ejercicio de una concreta profesión, está estableciendo una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, en todo el territorio del Estado, por lo que tam-

bién está empleando de manera concurrente la competencia recogida en el art. 149.1.1 CE.

c) El Estado ha ejercido esas competencias exclusivas que le atribuyen los artículos 149.1.1 y 18 CE, de tal manera que ha previsto la sujeción a colegiación de determinadas profesiones tituladas, las cuales han de concretarse mediante ley estatal.

d) La normativa estatal no exceptúa a los empleados públicos en general de la necesidad de colegiación en el caso de que presten servicios solo para, o a través de, una Administración pública.

e) Por su parte, las Comunidades Autónomas con competencia de desarrollo del régimen jurídico de los colegios profesionales, de conformidad con las bases estatales, no pueden introducir excepciones a la exigencia obligatoria de colegiación, aunque sea de manera acotada o limitada, porque ello no constituye un desarrollo sino una contradicción de las mismas, que las desvirtúa y excede de su competencia.

En la STC 104/218 se analizan las competencias en legislación procesal 149.1.18 CE.

FJ 4. La regulación de los efectos que produce en el procedimiento la inactividad de la Administración, tiene un carácter marcadamente procedimental, como ya ha tenido ocasión de señalar este Tribunal. Ahora bien, hemos indicado que el adjetivo común, referido al procedimiento administrativo que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia, lo que garantiza asimismo un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio artículo 149.1.18, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que respectivamente el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de

la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso, las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.

En la STC 121/2018 se recuerda la doctrina sobre competencia en legislación laboral (art. 149.1.7 CE).

FJ 3. La Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal. La delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en los supuestos de ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, supone que, en los casos en que el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva sobre la legislación en una determinada materia y la Comunidad Autónoma tiene la competencia de ejecución, el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de auto organización de los servicios. Ello, en todo caso, partiendo, de la convocatoria de unas ayudas concretas para un período determinado constituye un indiscutible acto de gestión o ejecución.

En la STC 128/2018 se analiza la reserva de ley orgánica (art. 122.1. CE).

FJ 3. La doctrina constitucional sobre el alcance de la específica reserva de Ley Orgánica que instituye el artículo 122.1 CE se encuentra recogida en las SSTC 224/1993, 154/1994 y 121/2011.

La STC 224/1993 definió así el canon que debe aplicarse para resolver esta duda de constitucionalidad:

Aunque no existe, en la doctrina, una construcción acabada y pacíficamente aceptada sobre las materias incluidas en el término constitución de los Juzgados y Tribunales que el art. 122.1 CE. reserva a la LOPJ, resulta indudable que ese vocablo debe comprender, como mínimo, en lo que aquí interesa, la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso.

Sin perjuicio de la definición de cada uno de los órdenes jurisdiccionales efectuada *in abstracto* por el Legislador orgánico, cabe que el Legislador ordinario concrete las materias específicas objeto del

conocimiento de tales órdenes, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas –Ley orgánica y Ley ordinaria– que no obsta a la reserva establecida en el artículo 122.1 CE y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita. Por consiguiente, siendo en principio correcto, en términos constitucionales, que una Ley ordinaria atribuya a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de tales o cuales asuntos, integrando los genéricos enunciados de la LOPJ, la cuestión ha de radicar en verificar el grado de acomodo de aquélla a las previsiones de ésta, que, como propias de la reserva reforzada instituida por la Constitución, resultan indisponibles para el Legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las Leyes Orgánicas (art. 81.2 CE), de modo que la Ley ordinaria no pueda excepcionar frontalmente o contradecir el diseño de los distintos órdenes jurisdiccionales establecido en la Ley Orgánica.

FJ 4a). La premisa general de que parte esta primera duda de constitucionalidad del órgano judicial no resulta correcta. Desde su primer pronunciamiento, la jurisprudencia constitucional ha relacionado el alcance de la reserva de ley orgánica que deriva del artículo 122.1 CE en la submateria constitución de los Jueces y Tribunales, como mínimo, con el diseño básico de la organización judicial y la definición genérica del ámbito de conocimiento litigioso de los diversos órdenes jurisdiccionales. En ese mínimo indispensable que debe contener la ley orgánica que prescribe el artículo 122.1 CE nuestra jurisprudencia nunca ha incluido aspectos tales como las modalidades de recurso disponibles, las resoluciones en su caso recurribles, los órganos competentes para su resolución o los procedimientos que, a tal fin, deban seguirse, con independencia de que las disposiciones de la LOPJ hayan procedido en ocasiones, en el pasado a precisar, en mayor o menor grado, algunos de esos aspectos, pues el contenido mínimo indispensable no es un límite para el legislador orgánico y sí para el legislador ordinario.

La STC 63/2018 analiza las competencias en seguridad industrial, art. 149.1.13 CE.

FJ 3. La seguridad industrial tiene una conexión específica con la materia industria, en la que se incluye, siendo el título habilitante estatal el que deriva de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE. En ejercicio de dicha competencia y conforme a una consolidada doctrina de este Tribunal, el Estado se reserva la potestad de dictar normas relativas a la seguridad industrial, es decir, a la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales, de los procesos industriales y de los productos elaborados por los mismos.

La doctrina constitucional ha venido a precisar que el Estado tiene atribuida la potestad normativa, podrá dictar normas por razones de seguridad industrial, la cual sin embargo no excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma que posea la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen esas normas del Estado, pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal. Se trata, pues, de una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que puede ordenar el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar y que resulten constitucional y estatutariamente correctos. Por su parte, la ejecución de esta normativa estatal y de la complementaria que pueda dictar la Comunidad Autónoma corresponde a esta última.

En la STC 142/2018 se analizan las competencias en seguridad pública y en telecomunicaciones (149.1.29 y 149.1.21 CE).

FJ 6. La materia seguridad pública hace referencia a la protección que se lleva a cabo, preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas. Pero también puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la policía de seguridad, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, de tal suerte que la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública. La seguridad pública es, en principio, competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.29 CE, precepto constitucional que pone de manifiesto que ya en él se establecen salvedades «sin perjuicio de» que, en cierto sentido, vienen a modular la exclusividad de la competencia estatal, proclamada en el párrafo inicial del artículo. De esas salvedades pueden derivarse, en su caso, límites, en razón del contenido de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica a la que la norma constitucional confía la regulación del marco al que ha de ajustarse la creación de policías por las Comunidades Autónomas.

Por tanto, en esta materia las Comunidades Autónomas no pueden asumir estatutariamente más competencias que las previstas, para la creación de cuerpos propios de policía, en el artículo 149.1.29 CE.

6 b). Incide en esta materia la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones y de régimen general de comunicaciones del artículo 149.1.21 CE. La primera de ellas se conecta con los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (dominio público radioeléctrico), lo que justifica proceder a una ordenación conjunta de todas las variantes de

telecomunicación y radiocomunicación. Por su parte la competencia exclusiva estatal respecto del régimen general de comunicaciones, comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma, pero implica también un plus, ya que puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario.

En el ATC 13/2018 se analizan las competencias sobre oficinas de farmacia.

FJ 4. Una reiterada doctrina constitucional ha venido afirmando que la competencia estatal en relación con las oficinas de farmacia deriva de lo dispuesto en el artículo 149.1.16 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad. La configuración de las oficinas de farmacia como establecimientos sanitarios lleva al encuadramiento competencial de las normas que regulen su régimen jurídico, en la materia regida por el artículo 149.1.16 CE. Ello implica que la determinación con carácter general de los requisitos técnicos y condiciones mínimas para la aprobación, homologación, autorización, revisión o evaluación de instalaciones, equipos, estructuras, organización y funcionamiento de centros, servicios, actividades o establecimientos sanitarios deban entenderse como una competencia de fijación de bases, que es, por tanto, en virtud del mandato del art. 149.1.16 CE, de titularidad estatal, en cuanto se trata de establecer las características en los centros, servicios y actividades de dichos centros. Tales requisitos y competencias debían considerarse siempre como mínimos y que, por consiguiente, por encima de ellos, cada Comunidad Autónoma que posea competencia en materia sanitaria, puede establecer medidas de desarrollo legislativo y puede añadir a los requisitos mínimos determinados con carácter general por el Estado, otros que entienda oportunos o adecuados.

En la STC 134/2018 se analiza la competencia estatal sobre cultura, art. 149.2 CE (corridas de toros).

FJ 3. Por lo que respecta a la competencia estatal en materia de patrimonio cultural y su ejercicio en la protección de la tauromaquia, se remite a la doctrina de la STC 177/2016, FJ 5:

> Los restantes títulos competenciales estatales que pueden verse afectados por la decisión autonómica son el del art. 149.2 CE, que, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, considera el servicio de la cultura como deber y atribución esencial del Estado y el que le atribuye competencia en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español

contra la exportación y la expoliación (art. 149.1.28 CE). De los dos, es el primero el más directamente concernido.

La razón a que obedece el art. 149.2 CE, en el que, después de reconocer la competencia autonómica, se afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente.

El art. 149.2 CE dibuja así una situación de concurrencia en la medida en que Estado y Comunidades Autónomas son titulares de competencias en un ámbito material compartido, ordenado tanto a la preservación como al estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social por parte de cada una de las instancias públicas habilitadas por la Constitución.

De esta manera el Estado por la vía del art. 149.2 CE puede intervenir en materias culturales, bien de manera especialmente intensa en relación con aquellas cuestiones que requieran de tratamientos generales o que exijan de una acción pública supraordenada a la de una o varias Comunidades Autónomas.

La STC 177/2016 en relación con el ejercicio de la competencia estatal en materia de protección de la tauromaquia, estableció que la tauromaquia tiene una indudable presencia en la realidad social de nuestro país y, atendiendo a su carácter, no parece discutible que el Estado pueda, en primer lugar, constatar la existencia de ese fenómeno y, a partir de él, en tanto que manifestación cultural presente en la sociedad española, hacer posible una intervención estatal que encontraría amparo en las finalidades a las que sirve el art. 149.2 CE, entendido en el sentido antes expuesto.

En conclusión, hay que confirmar que (i) en materia de cultura corresponde al Estado la preservación del patrimonio cultural común, así como de lo que precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias y (ii) en ejercicio de esa competencia se ha promulgado, mediante la Ley 18/2013, un mandato general a todos los poderes públicos en todo el territorio nacional para garantizar la conservación y promover el enriquecimiento de la tauromaquia.

2.4.2.5 *Amparos Parlamentarios*

En la STC 4/2018 se otorgó el amparo por vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en relación con el derecho a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.2 CE). Inadmisión de enmiendas.

FJ 2. La invocación del derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación (art. 14 CE) debe entenderse subsumida en el derecho garantizado por el artículo 23.2 CE, pues es doctrina reiterada de este Tribunal que el artículo 23.2 CE especifica el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, siendo éste, por tanto, el precepto que debe ser considerado de modo directo para apreciar si el acto, resolución o norma objeto del proceso constitucional ha quebrantado ese derecho, a no ser que el tratamiento diferenciado controvertido se deba a alguno de los criterios expresamente mencionados en el artículo 14 CE.

3. El objeto del amparo queda limitado a la eventual vulneración del artículo 23 CE, respecto del que existe una consolidada doctrina constitucional, conforme a la cual:

a) El artículo 23.2 CE, no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. Esta garantía resulta de particular relevancia cuando, la petición de amparo es aducida por varios representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que, en tal supuesto, resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE.

b) Es, asimismo, doctrina reiterada que el derecho que consagra el artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal, por lo que corresponde a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios. Estos, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal, por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el artículo 42 LOTC.

c) Asimismo, este Tribunal ha venido reiterando que, no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium*, resulta lesivo del derecho fundamental. Sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos

al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE, si los propios órganos de las asambleas legislativas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes.

4. Debemos recordar nuestra jurisprudencia sobre el derecho de enmienda que, como este Tribunal ha afirmado, no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del artículo 23.2 CE. El derecho de enmienda es uno de los principales instrumentos a través del cual los diputados y grupos parlamentarios participan o intervienen en el ejercicio de la potestad legislativa, con la pretensión de incidir mediante la formulación de propuestas de rechazo, alteración o modificación sobre la iniciativa legislativa en cada caso concernida. El derecho de enmienda cumple, por consiguiente, la relevante función de garantizar la participación o intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en el proceso de elaboración de la ley y, en último término, en la configuración del texto legislativo, contribuyendo de este modo a la formación de la voluntad de la Cámara.

Asimismo, este Tribunal ha declarado que el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios que el citado derecho fundamental por sí mismo garantiza. Y ello porque el derecho de enmienda se configura como uno de los instrumentos esenciales de la participación e intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras, de cuyo ejercicio es fruto la ley, máxima expresión de la voluntad popular a la que aquéllas están llamadas a representar, a la vez que constituye un cauce al servicio de la función representativa propia del Parlamento.

Ahora bien, el ejercicio del derecho de enmienda no está exento de límites que, por una parte, derivan de la propia definición que los reglamentos parlamentarios realicen de las enmiendas a la totalidad y al articulado y, de otro lado, de las previsiones reglamentarias sobre el procedimiento al que las mismas estén sometidas.

Por otra parte, y esté o no previsto en los correspondientes reglamentos parlamentarios, este Tribunal ha afirmado la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar. El derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe ejercitarse en relación con ésta, cuya oportu-

nidad y alcance sólo podrá cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se tratara, o en el debate de la toma en consideración, en el caso de las proposiciones de ley.

(También trata esta materia la STC 47/2018.)

5. En el ejercicio de la función de calificación de las enmiendas, como en la de todas las iniciativas parlamentarias, resulta aplicable nuestra doctrina, conforme a la cual los órganos parlamentarios deben realizar una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación.

En este sentido, corresponde a este Tribunal controlar que, en los supuestos en que las resoluciones o acuerdos de las Mesas de los Parlamentos, adoptados en el ejercicio de calificación y admisión, sean restrictivas del *ius in officium*, tales resoluciones incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada. Asimismo, hemos recordado que no vulnera el *ius in officium*, el ejercicio de la función de control por las mesas de las Cámaras, estatales o autonómicas, sobre los escritos y documentos parlamentarios, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política. Únicamente, puede existir un control material cuando la limitación venga establecida en la propia Constitución, en las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario concreto de aplicación.

El Tribunal Constitucional sólo puede realizar un control negativo, pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las Cámaras, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios.

También sobre enmiendas se puede consultar la STC 70/2018.

En la STC 10/2018 se otorgó el amparo por vulneración del art. 23.2 CE en un supuesto de inadmisión de solicitud de declaración de un órgano consultivo.

También sobre ello, las SSTC 27/2018, 47/2018 y 94/2018.

FJ 3. Debe recordarse lo siguiente:

a) El artículo 23.2 CE reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, y, conforme a nuestra reiterada doctrina, no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mis-

mos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga.

Por otra parte, hemos reiterado que esta última garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo se presenta por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que, en tal supuesto, resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE.

Este Tribunal ha determinado la existencia de una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos.

b) Asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, se trata de un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren.

Ahora bien, no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE, si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación.

c) Por último, y ya en relación con el tipo de acto parlamentario que se cuestiona en este caso, este Tribunal ha venido afirmando que el ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático, puesto que la participación en el

ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen una manifestación constitucional muy relevante del *ius in officium.*

La eliminación del trámite parlamentario consistente en la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias se realizó fuera de toda previsión del Reglamento del Parlamento de Cataluña y del resto del ordenamiento aplicable.

En la STC 20/2018 se otorgó el amparo por vulneración de los derechos a la igualdad y de acceso a los medios de comunicación social en conexión con la libertad de sindicación.

FJ 3. Función parlamentaria, que se incardina, sin lugar a dudas, dentro de la función de control parlamentario de los medios de comunicación social, que encuentran reflejo constitucional expreso en el artículo 20.3 CE que establece que «la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España». Y, si la Constitución remite a una regulación legal que desarrolle la previsión de intervención directa, y prevé a su vez esa conexión ineludible entre los medios de comunicación de titularidad pública estatal o autonómica, es porque, tal y como estableció el Tribunal Constitucional en sus primeras sentencias, el artículo 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas hueras las instituciones representativas, y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política. La preservación de esta comunicación pública libre sin la cual no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular, exige la garantía de ciertos derechos fundamentales comunes a todos los ciudadanos, y la interdicción con carácter general de determinadas actuaciones del poder (*verbi gratia* las prohibidas en los apartados 2 y 5 del mismo art. 20), pero también una especial consideración a los medios que aseguran la comunicación social y, en razón de ello, a quienes profesionalmente los sirven.

Por tanto, la lectura armonizada del artículo 1, en sus apartados primero y segundo CE, y del artículo 20.3 CE, permite deducir que el control parlamentario que se exige de los medios de comunicación social dependientes de las administraciones públicas, es un control cua-

lificado sobre un ente público que, no sólo articula un servicio público de interés social manifiesto sino que gestiona medios de comunicación que han de ser calificados como vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. Dicho en otros términos, el control parlamentario previsto en el apartado tercero del artículo 20 CE, pone de manifiesto la conexión de la radiotelevisión y de la regulación de la radiodifusión, con los derechos contenidos en el artículo 20 CE, y sitúa al legislador, nacional o autonómico, en la necesidad de articular su función de control parlamentario sobre los medios de comunicación social, sin perder de vista que dicho control tiende a garantizar el mejor ejercicio de derechos fundamentales que son básicos, entre otras cosas, para garantizar una institución fundamental, como es la opinión pública libre.

4. No puede olvidarse, la exigencia de una motivación constitucionalmente adecuada, establecida por este Tribunal, respecto a los actos parlamentarios con efectos a*d extra*, como es el caso. En este contexto, resulta obligado referir que la STC 206/1992, reconoció la existencia de acuerdos parlamentarios que podrían tener una repercusión externa pudiendo concretamente afectar a los derechos fundamentales de otros ciudadanos, que nuestra Constitución declara fundamento del orden político y de la paz social (art. 10.1). Frente a esta eventualidad, el art. 42 LOTC abre la posibilidad de recursos en amparo.

La STC 46/2018 otorgó el amparo por vulneración del art. 23 CE (en el mismo sentido la STC 47/2018).

FJ 4. El Tribunal ha sostenido que en el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar «derecho fundamental a la constitucionalidad» de las iniciativas parlamentarias o, incluso, de los acuerdos o normas a que aboquen, pues tal contenido no solo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional. Por ello, no vulnera el derecho fundamental que consagra el referido precepto constitucional que las Mesas admitan a trámite iniciativas cuyo contenido pudiera no ser conforme a la Constitución, ni siquiera en los casos en los que las contradicciones en las que pudieran incurrir fueran palmarias y evidentes.

La inconstitucionalidad palmaria y evidente se ha considerado un supuesto en el que, por excepción, la Mesa puede inadmitir la iniciativa sin vulnerar por ello el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios que la promueven. Por el contrario, en aquellos supuestos en los que la Mesa admita a trámite una iniciativa, esta decisión no podrá, en principio, considerarse lesiva del derecho *ius in officium* de los parlamentarios, aunque incurra en evidentes infracciones constitucionales pues, por manifiestas que sean las vulneraciones de la Constitución que pueda contener, su admisión a trámite ni impide a los parlamentarios el ejercicio de su cargo público ni conlleva una restricción del mismo, ya que, como regla general, la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de sus funciones representativas.

5. Distinto es el caso en el que la decisión de la Mesa, de admitir a trámite una propuesta constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional. Todos los poderes públicos, incluidas las Cámaras legislativas, están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC) al ser esta «la consecuencia obligada de la sumisión a la Constitución de todos los poderes públicos» (art. 9.1 CE). El debido respeto a las resoluciones del Tribunal Constitucional y, en definitiva, a la Constitución que incumbe a todos los ciudadanos y cualificadamente a los cargos públicos, les impide participar en un procedimiento parlamentario que tenga como objeto tramitar una iniciativa que de forma manifiesta desobedezca una decisión de este Tribunal. Es, por tanto, el incumplimiento patente de este deber lo que determina que la Mesa, al admitir la propuesta, incurra en las referidas vulneraciones constitucionales, no el contenido material de la iniciativa.

El incumplimiento de respetar lo resuelto por este Tribunal por parte de la Mesa tiene una incidencia directa en el *ius in officium* de los miembros de la Cámara, pues si los parlamentarios participan en la tramitación de una iniciativa que contraviene de forma manifiesta un pronunciamiento de este Tribunal, infringen también el deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que este Tribunal resuelva (art. 87.1 LOTC). Por el contrario, si cumplen su deber constitucional de respetar lo resuelto por este Tribunal y no participan en ese procedimiento están desatendiendo las funciones representativas inherentes a su cargo. Esta disyuntiva supone condicionar el ejercicio de este derecho fundamental a que los parlamentarios violen el referido deber constitucional y esta condición no puede entenderse conforme con el artículo 23.2 CE, que garantiza a los cargos públicos el legítimo ejercicio de sus funciones. Por otra parte, la participación en

esos procedimientos, aunque sea para votar en contra, supondría otorgar a la actuación de la Cámara de una apariencia de legitimidad democrática que no cabe atribuirle sin menoscabar su propia función constitucional.

Por ello, la salvaguarda de los bienes constitucionales protegidos conlleva que la tramitación de iniciativas que incumplan manifiestamente las decisiones del Tribunal Constitucional vulnere no solo el artículo 87.1 LOTC y el artículo 9.1 CE, sino también el artículo 23 CE, pues en relación con esa concreta iniciativa los parlamentarios no podrían ejercer legítimamente las funciones representativas propias de su cargo.

2.4.2.6 *Jurisprudencia referida a otras materias*

En la STC 61/2018 se analizan los límites de los Decretos-Leyes (art. 86.3 CE).

FJ 4. La doctrina del Tribunal puede resumirse en los términos siguientes:

a) El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que contiene la Constitución no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes, razón por la cual, este Tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada.

b) El control de este Tribunal consiste en un control jurisdiccional *ex post,* y tiene por misión velar porque el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la norma, esto es, que aquél se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de extraordinaria y urgente necesidad. Se trata, en definitiva, de un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno.

c) La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere el análisis de dos aspectos desde la perspectiva constitucional: por un lado, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación y, por otro lado, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella.

d) En cuanto a la definición de la situación de urgencia, la doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de valoración de la misma.

e) En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia –conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan– nuestra doctrina ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar la existencia de la conexión de sentido: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido.

f) Generalmente, se ha venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que se han calificado como coyunturas económicas problemáticas, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes. Finalmente, se debe advertir que el hecho de que se considere una reforma estructural no impide, por sí sola, la utilización de la figura del decreto-ley, pues el posible carácter estructural del problema que se pretende atajar no excluye que dicho problema pueda convertirse en un momento dado en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad, que justifique la aprobación de un Decreto-Ley.

En la STC 105/2018 se analizan los límites de los Decretos-Leyes autonómicos.

FJ 3. En numerosas sentencias este Tribunal ha resumido la doctrina constitucional elaborada en relación con el presupuesto que habilita al Gobierno para aprobar normas con rango de ley provisionales. Bastará recordar que el Tribunal Constitucional ha reiterado que los términos extraordinaria y urgente necesidad no constituyen una

cláusula vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes; que la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), incumbiéndole a este Tribunal controlar que el juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes; y que ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente.

Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal.

En la STC 122/2018 se analizan los límites de las leyes de presupuesto, arts. 134, 66 y 9.3 CE.

FJ 3. De forma necesariamente sucinta, conviene recordar algunas de las consideraciones de esta doctrina:

a) El punto de partida ha sido siempre que las leyes de presupuestos están reservadas a un contenido que les es propio, contenido que además está reservado a ellas. Dicho contenido esencial está integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, así como por las normas que directamente desarrollan o aclaran las partidas presupuestarias en que el gasto público se concreta, esto es, el presupuesto en sí. Este contenido es esencial, porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador.

b) Adicionalmente, cabe la posibilidad de que las leyes de presupuestos alberguen otras disposiciones no estrictamente presupuestarias, que hemos denominado contenido eventual o no imprescindible, si bien de forma limitada, lo que encuentra una justificación precisa en la Constitución y, en concreto, en el propio principio de seguridad

jurídica (art. 9.3 CE), esto es, en la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, que no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina.

c) Las controversias se han suscitado, fundamentalmente, en relación con cuáles sean exactamente los límites del citado contenido eventual. A partir de la STC 76/1992 se estableció que para que la inclusión en las leyes de presupuestos de materias que no constituyen su núcleo esencial, mínimo e indisponible fuera compatible con los límites constitucionales, debían cumplirse necesariamente dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales.

d) En particular y sobre el requisito de la vinculación necesaria del contenido eventual con los gastos e ingresos públicos, se ha recalcado la importancia de que dicha conexión sea inmediata y directa. Esto significa que no pueden incluirse en las leyes de presupuestos normas cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y, por ende, insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos.

e) La aplicación de los límites anteriores a las diferentes controversias planteadas ha dado lugar a una amplia casuística (que la sentencia analiza).

En la STC 99/2018 se analizan los límites materiales de las leyes de Presupuestos autonómicos (arts. 134 CE, 135.1 EAIB).

FJ 4. Los ya abundantes pronunciamientos constitucionales al respecto configuran un marco de doctrina en el que se establece que, por sus especiales características de tramitación y contenido, una ley de presupuestos no puede contener cualquier clase de normas, sino sólo aquellas relativas a la ordenación de los ingresos y gastos del Estado o la Comunidad. Así en la STC 152/2014 se efectúa una recapitulación de nuestra doctrina sobre los límites de las leyes de presupuestos. Hemos reiterado que el contenido de estas leyes puede ser de dos tipos, por un lado y de forma principal, el contenido propio o núcleo esencial del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas, este contenido es esencial, porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador. Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden

albergar otras disposiciones que hemos denominado contenido eventual, o no necesario, está integrado por todas aquellas normas incluidas en la Ley de presupuestos que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o ejecución del presupuesto.

5. Sobre la cuestión de la extensión de las limitaciones del artículo 134 CE a las legislaciones autonómicas, existe también una doctrina consolidada sobre su aplicación a las leyes presupuestarias autonómicas.

La STC 42/2018 analiza las leyes singulares.

FJ 6. Aunque la Constitución no impide su existencia, no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa, por lo que están sujetas a límites constitucionales específicos. Dicha doctrina en materia de leyes singulares se ha sistematizado en la STC 170/2016.

Podemos descartar ya su eventual consideración como un supuesto de ley auto-aplicativa. Esta modalidad de ley singular comprende aquellos casos en los que las leyes no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación pues en sí mismas la contienen. Las leyes auto-aplicativas son pues, entendidas como leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto o también aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación, por lo que los interesados sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Tampoco es posible calificar a la norma como una ley de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida. Resulta notorio que la identidad de los destinatarios de la disposición cuestionada no ha sido tenida en cuenta como factor determinante del contenido de su regulación ni constituye en sí un dato obvio o que se aprecie con su simple lectura.

En cuanto a la ley singular dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, se trata de normas referidas a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante un supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro. Una ley que no fuera de destinatario único, ni auto-aplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional.

Desde este último punto de vista la norma puede ser calificada como una ley singular, en cuanto que se refiere a unos concretos pro-

yectos, perfectamente identificados los cuales fueron objeto, en su momento, de regulación en el planteamiento territorial anulado. Así pues, al tratarse de una ley singular de este tipo hemos de comprobar si el supuesto de hecho que contempla la norma cuestionada tiene una justificación objetiva y, de ser así, si la utilización de la ley es proporcionada a la excepcionalidad que se trata de atender y que ha justificado su aprobación. A esto debe añadirse que, en el caso de las leyes singulares de supuesto de hecho concreto ha de valorarse su incidencia de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto pueda impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma naturaleza, que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En la STC 45/2018 se analizan las Leyes expropiatorias singulares.

FJ 3. Debe entenderse por expropiación forzosa la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social. De ahí que sea necesario, para que se aplique la garantía del art. 33.3 CE, que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la substracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos, siendo distintas a esta privación singular las medidas de delimitación o regulación general del contenido del derecho.

FJ 4. Las leyes expropiatorias singulares están constreñidas a supuestos estrictamente excepcionales, frente a los que no resulta posible responder mediante el sistema expropiatorio general contenido en las leyes generales. Presentan una doble singularidad, pues son singulares como leyes y lo son como medidas expropiatorias adoptadas por el legislador. La Constitución no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración, desde el punto de vista formal, por tanto, las expropiaciones *ope legis* son, en cuanto leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien en esa doble singularidad habrán de respetar las exigencias que se desprenden de la doctrina constitucional.

De una parte, como ley expropiatoria auto-aplicativa, está sometida a los límites establecidos por la doctrina constitucional para este tipo de leyes singulares. No constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa. En consecuencia, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución. El principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igual-

mente singular. Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular debe responder a una situación excepcional igualmente singular. En segundo lugar, la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita 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, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular. Finalmente, no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales. En consecuencia, el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. También hemos señalado, en relación a las leyes expropiatorias auto-aplicativas, que el cumplimiento de los anteriores límites no agota el tema de su constitucionalidad, pues el derecho de propiedad privada sacrificado por la expropiación goza, al igual que todos los derechos e intereses legítimos, de la cobertura de la tutela judicial establecida en el art. 24.1 de la Constitución. Por ello se hace inexcusable determinar en qué medida inciden en este derecho fundamental las leyes expropiatorias y cuáles son las consecuencias constitucionales que se derivan de esa incidencia. Finalmente, hemos afirmado que el análisis de si la ley singular expropiatoria vulnera o no el art. 24 CE no es susceptible de un estudio abstracto, desconectado del contenido de la ley singular.

En la STC 119/2018 se analiza la inconstitucionalidad mediata y las leyes *repetitae.*

FJ 2. Como recuerda la STC 104/2018, en los casos de inconstitucionalidad mediata o indirecta la existencia de la infracción constitucional denunciada precisa de las dos siguientes condiciones, en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un contenido competencial que la Constitución haya reservado al Estado, pues de lo contrario fallaría la premisa mayor de la contradicción, que no puede ser otra que la validez misma de la norma estatal, con la que se pretende confrontar la norma autonómica cuestionada, y en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial porque, efectivamente si la norma autonómica es compatible con el

contenido de la norma estatal, debe concluirse que aquélla ha respetado las competencias del Estado, o lo que es lo mismo, que se ha mantenido dentro de su propio ámbito competencial.

Además, la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Conforme a esta doctrina relativa a las *leges repetitae*, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo.

La STC 63/2018 se refiere a la eficacia extraterritorial, también la estudian las SSTC 69/2018, 76/2018 y 79/2018.

i) El objetivo económico que la ley se propone alcanzar mediante el establecimiento del principio de eficacia nacional, la supresión de los obstáculos y trabas a la actividad económica que surgirían de lo que el preámbulo de la norma denomina fragmentación del mercado nacional, se encuadrarían en el ejercicio por los órganos del Estado de su competencia de dirección u ordenación general de la economía nacional (art. 149.1.13 CE).

ii) Este Tribunal se ha referido, en alguna ocasión, al razonable reconocimiento de la eficacia extraterritorial o supracomunitaria de determinadas acciones efectuadas por las Administraciones autonómicas, cuando se trataba de supuestos de actuación ejecutiva autonómica que aplicaban un estándar equivalente al recogido en una norma estatal. En la medida en que exista una normativa de la Unión Europea armonizada o una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante, sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto. El principio de reconocimiento mutuo consiente el reconocimiento de eficacia extraterritorial de los actos y disposiciones de un determinado poder territorial, pero deja subsistente la capacidad de los poderes territoriales de poder establecer, en ausencia de armonización centralizada, un nivel de protección propio y distinto.

iii) Ciertamente, el principio de eficacia en todo el territorio nacional de los requisitos de acceso establecidos en el lugar de origen

supone excepcionar el principio de territorialidad de las competencias en el que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, se funda nuestro modelo constitucional de distribución de competencias, pues las normativas de las Comunidades Autónomas relativas al acceso a una actividad económica o relativas a las características de los productos pasan a tener efectos supra-territoriales cuando se consideran normativas del lugar de origen del operador económico, pero al mismo tiempo, las normativas autonómicas dejan de tener efecto dentro del propio territorio autonómico cuando éste es el lugar de destino, y no el de origen, del operador económico. El principio de eficacia en todo el territorio nacional supone sustituir, como fundamento del ámbito espacial de aplicación de las competencias autonómicas, el criterio del territorio por el criterio de la procedencia del operador económico.

iv) Este Tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, como regla general limitado al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, que pueden manifestarse en específicas ocasiones fuera de dicho ámbito.

Establecido que las normas y actos autonómicos pueden tener eficacia extraterritorial, corresponde al Estado fijar los puntos de conexión, ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que posibilite dicha eficacia y, a la vez, evite el eventual conflicto de intereses. Tales puntos de conexión deben concretar el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, materializando la vinculación directa de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico.

v) El reconocimiento por parte del Estado de efectos supra-autonómicos a las actuaciones autonómicas tiene, en principio un límite claro, la imposibilidad de reconocer tales efectos cuando no existe una equivalencia en las normativas aplicables.

En la STC 42/2018 se analiza la autonomía local, también en la STC 137/2018.

FJ 5. Como recuerda la STC 101/2017, la garantía de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) obliga al legislador a ponderar el alcance o intensidad de la intervención en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en el asunto de que se trate. El legislador debe, por tanto, asegurar a los entes locales niveles de capacidad decisoria tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses locales implicados. La STC 152/2016, lo expresa del modo siguiente: para valorar si el legislador ha vulnerado la indicada

garantía corresponde determinar: 1) si hay intereses supralocales que justifiquen esta regulación, 2) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que el legislador puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración.

En la STC 103/2018 se analiza la abogacía y la libertad de empresa.

FJ 2. El ejercicio de la abogacía trasciende los legítimos intereses empresariales protegidos por el derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE) y la regulación legal de algunos aspectos del ejercicio de la profesión de la abogacía y la procura en España es una exigencia derivada de los artículos 117.3, 24 y 119 CE, pues, como dice la exposición de motivos de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a la profesión de abogado y procurador de los Tribunales, estos profesionales son colaboradores fundamentales en la impartición de justicia, y la calidad del servicio que prestan redunda directamente en la tutela judicial efectiva que nuestra Constitución garantiza a la ciudadanía.

FJ 7. En cuanto al derecho al trabajo, este Tribunal ha venido declarando invariablemente que el hecho de que el artículo 35 CE garantice que todo ciudadano, que reúna las condiciones legalmente establecidas pueda acceder libremente a una profesión u oficio no quiere decir que el legislador no pueda regular, cuando así lo requiera el interés general, el ejercicio de dicha profesión u oficio, pues el derecho constitucionalmente garantizado en el art. 35.1 CE no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio, ni en el art. 38 CE se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden. La regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades empresariales en concreto, no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en los arts. 35.1 o 38 CE.

La STC 70/218 se refiere a la interdicción de la arbitrariedad, art. 9.3 CE.

FJ 4. Este Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse en ocasiones anteriores, acerca de la relevancia constitucional que, desde el punto de vista del correcto ejercicio de la potestad legislativa, puede revestir el tipo de iniciativa que está en la génesis de la tramitación parlamentaria de normas legales de especial complejidad técnica o jurídica.

La idoneidad constitucional del cauce concretamente utilizado para el ejercicio de la iniciativa legislativa debe ser examinada de acuerdo con las normas propias del ordenamiento autonómico, en particular en atención a lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía, como norma que integra el bloque de la constitucionalidad, así como en consideración a lo previsto en el reglamento de la Cámara correspondiente, dilucidando si esas disposiciones han establecido restricciones para al ejercicio de la función legislativa, a partir de las proposiciones de ley, presentadas por los grupos parlamentarios.

La doctrina de este Tribunal exige realizar un doble juicio, pues, en relación con las alegaciones de vulneración del procedimiento legislativo, la doctrina de este Tribunal establece la necesidad de examinar, ante todo, si se ha producido o no vulneración de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes para, sólo después, y en su caso, valorar si aquella vulneración pudo tener relevancia para la formación de la voluntad legisladora.

FJ 6. No se ha establecido en nuestra doctrina una relación directa entre el artículo 9.3 CE y un posible defecto de procedimiento parlamentario derivado de la tramitación de una enmienda parcial, que no guarde la debida conexión material o sustantiva con la iniciativa legislativa en trámite, dicho en otros términos, no es doctrina de este Tribunal que la aprobación de una enmienda parcial en tal situación suponga, per se, la vulneración de los principios de interdicción de la arbitrariedad o seguridad jurídica. Los aludidos supuestos de ausencia de conexión material van ligados, más bien, a la infracción de concretos preceptos constitucionales, relativos a la actividad legislativa o al legítimo ejercicio de las facultades representativas de los parlamentarios (arts. 1.1, 23.2, 66.2 y 90.2 CE y art. 121 del RCP y arts. 106 y 107 RS).

No obstante, es cierto que, como recientemente ha señalado este Tribunal en la STC 4/2018, la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar trasciende la concreta regulación contenida en los correspondientes reglamentos parlamentarios, afectando a la fisonomía estructural del procedimiento parlamentario mismo, en el que la oportunidad y alcance de la iniciativa legislativa sólo puede cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se trata, o en el debate de la toma en consideración, para el caso de las proposiciones de ley. Por esta razón, hemos considerado que, una vez que una iniciativa legislativa ha sido aceptada por la Cámara como texto sujeto a deliberación, no cabe alterar su objeto mediante enmiendas a su articulado, por lo que toda enmienda parcial ha de revestir un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar.

Con ello se evita que, a través del procedimiento parlamentario, se transmute el objeto de las propuestas presentadas por quienes están así legitimados para ello, aprovechando el procedimiento legislativo activado para la introducción *ex novo* de materias ajenas al mismo. Siempre debe existir, en definitiva, una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado, por lo que la enmienda ha de ser congruente con su objeto, espíritu y fines esenciales, si bien la conexión reclamada no tiene que ser de identidad con las medidas previstas en el texto de la iniciativa, sino de afinidad con las materias recogidas en el mismo.

La STC 98/2018 también se refiere a la arbitrariedad (9.3 CE).

FJ 5. En relación con el reproche de arbitrariedad en sentido estricto (art. 9.3 CE), la jurisprudencia del Tribunal parte de la premisa de que la calificación de arbitraria dada a una ley exige una cierta prudencia, toda vez que es la expresión de la voluntad popular, por lo que su control de constitucionalidad debe ejercerse sin imponer constricciones indebidas al poder legislativo y respetando sus opciones políticas, centrándose en verificar si el precepto cuestionado establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias, pues no corresponde a este Tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación.

En la STC 85/2018, se analiza la exclusividad jurisdiccional.

FJ 5. Como se afirmó en la STC 140/2016, la consecución de los procesos, en los distintos órdenes jurisdiccionales permite materializar a diario la función que nuestra Constitución encomienda, con carácter exclusivo (art. 117.3 CE) a los órganos de un poder del Estado, definido así expresamente por la Constitución, como es el Poder Judicial (título VI CE), mediante la resolución de los conflictos de intereses y el aseguramiento del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y la paz social de los ciudadanos, así como la protección de éstos frente al poder de la autoridad.

El título VI (arts. 117 a 127) de la Constitución, bajo la rúbrica «Del Poder Judicial», regula un poder del Estado que identifica con el ejercicio de potestad o función jurisdiccional, concebida en sentido estricto, como aquella actividad estatal destinada a pronunciar dere-

cho de forma irrevocable y cuyo ejercicio corresponde únicamente a los órganos judiciales. El Poder Judicial lo ejercen los tribunales y los juzgados en su actividad de juzgar y hacer cumplir lo juzgado y, por esta razón, desde una perspectiva orgánica, se conceptúa a aquel Poder, como el conjunto de órganos dotados de jurisdicción (art. 117 CE). Aquella potestad, y la consiguiente reserva constitucional, se define y ejerce siempre en atención a los fines que son propios a cada orden jurisdiccional, que, por lo que al penal importa, no es otro que el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, cuando proceda, mediante la institución del proceso y en el respeto, desde luego, al conjunto de derechos y garantías constitucionales (en especial, los establecidos en los artículos 24 y 25 CE).

Los órganos judiciales integrados en la jurisdicción penal son órganos constitucionalmente determinados para conocer de las infracciones penales y ejercer la potestad punitiva estatal. En este sentido, los juzgados y los tribunales del orden jurisdiccional penal tienen atribuido el conocimiento de las causas y de los juicios criminales, con excepción de los que corresponden a la jurisdicción militar (arts. 9.3 y 23 LOPJ), lo que plasma la competencia exclusiva de este orden jurisdiccional en el conocimiento de los hechos constitutivos de infracción penal.

Esta competencia se desarrolla en el tiempo, desde la instrucción de las primeras diligencias (arts. 12 y ss. LECrim.), hasta la fase de ejecución de la sentencia (arts. 983 a 999 LECrim.). Tratándose de infracciones penales, la capacidad para investigarlas a partir del momento en que aparecen indicios de que se ha producido un hecho delictivo corresponde, por tanto, a la autoridad judicial y, en su caso, al Ministerio Fiscal (art. 124 CE) auxiliados por la policía judicial en sus funciones de indagación del delito, bajo la dependencia de jueces, tribunales y el Ministerio Fiscal (art. 126 CE).

En la STC 34/2018 dictada en conflicto entre órganos constitucionales. Se analiza el veto presupuestario (art. 134.6 CE). También analiza un conflicto similar la STC 44/2018, las SSTC 94/2018 y 134/2018, ha sido dictados en amparos parlamentarios sobre la misma materia.

FJ 4. La potestad constitucional contenida en el artículo 134.6 CE se reproduce para las enmiendas a un proyecto de ley, y para las proposiciones de ley, respectivamente, en los artículos 111 y 126 del RCD, integrante del bloque de la constitucionalidad. En el Reglamento no se prevé, sin embargo, ninguna regla adicional en relación con el procedimiento a seguir, limitándose la norma a establecer la exigencia de que, una vez ejercitada la iniciativa y publicada, la Mesa

remita la misma al Gobierno, para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implica aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 126.2 RCD). Tampoco se delimita en el bloque de la constitucionalidad el tipo de control que puede realizar la Mesa una vez que el Gobierno se ha pronunciado acerca de la iniciativa parlamentaria.

Esta es la primera ocasión en la que debe abordarse la interpretación del artículo 134.6 CE en el marco de un conflicto entre órganos constitucionales. Sin embargo, nos hemos referido a normas similares previstas en los Estatutos de Autonomía:

a) En la STC 223/2006 se estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que atribuía al Pleno de este órgano la facultad de decidir si se daba o no el supuesto de hecho contemplado en el artículo 60 b) del EAE, de idéntico contenido al artículo 134.6 CE.

b) En la STC 242/2006 se resolvió un recurso de amparo parlamentario contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que había inadmitido a trámite una proposición de ley, precisamente a consecuencia de que el Ejecutivo autonómico rechazó otorgar la conformidad a su tramitación, al considerar que la iniciativa suponía una disminución de los ingresos presupuestarios, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 105.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, de contenido similar al artículo 126.2 del RCD.

6. Este conflicto refleja con nitidez el sistema de contrapoderes que se proyecta sobre el presupuesto en nuestro sistema parlamentario, concretado en el art. 134 CE. La Ley de presupuestos es una norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica. Esta singularidad se refleja en el propio artículo 134 CE que, entre otras cosas, atribuye en exclusiva al Gobierno la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria mediante el proyecto de ley de presupuestos, norma que, debe precisamente ceñirse al contenido específico que le es propio y al que está reservada. A su vez, el artículo 134 CE atribuye en exclusiva al Parlamento la aprobación de dicha ley, sentando así el principio de legalidad presupuestaria (art. 134.1 CE).

Es precisamente este citado reparto de poderes lo que hace de la Ley de presupuestos una norma singular, según se refleja en su propio contenido acotado, tanto positivamente, pues debe incluir la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y consignar el

importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado (art. 134.2 CE), como negativamente, con las limitaciones específicas relativas a la materia tributaria del artículo 134.7 CE, así como, en general, a la interdicción de incluir en la Ley materias no directamente vinculadas al presupuesto.

La iniciativa corresponde en exclusiva al Ejecutivo, que controla igualmente las cifras generales del documento presupuestario –artículo 134.1, 5 y 6 CE–.

Debido a su naturaleza de ley temporal, la autorización del Parlamento tiene un plazo de vigencia constitucionalmente limitado, de acuerdo con el denominado principio de anualidad que recoge el artículo 134.2 CE y sin perjuicio de la posibilidad de que esa vigencia resulte temporalmente prorrogada en el supuesto de que la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente (art. 134.4 CE).

Estas singularidades de la Ley de Presupuestos implican una relación de competencia con el resto de leyes ordinarias.

Una vez aprobados los presupuestos, el Gobierno puede incidir de forma directa sobre el volumen del gasto público autorizado e ingresos estimados, bien de forma positiva, presentando proyectos de ley con incidencia en el mismo (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a proposiciones o enmiendas que supongan una alteración del mismo (art. 134.6 CE). Estas potestades, exclusivas del Gobierno, se encuentran lógicamente vinculadas al presupuesto objeto de aprobación por el Parlamento, y por ello, sujetas a los límites expuestos en el artículo 134 CE, concretamente en su apartado 5.

Sobre la regla del artículo 134.5 CE, este Tribunal ha afirmado que, aunque el propio texto constitucional prevé expresamente la posibilidad de que el Parlamento modifique los presupuestos, el citado artículo 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece.

Del mismo modo, en relación al artículo 134.6 CE, la conformidad que debe prestar el Gobierno se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento, sobre el presupuesto mismo, pues su fin, como ha quedado razonado, es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo, sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE). Por ello, aunque el denominado veto presupuestario sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, lo

determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno.

7. A partir de las anteriores consideraciones, debe ahora precisarse el concreto alcance de la potestad del artículo 134.6 CE:

a) En primer lugar, en cuanto a su alcance objetivo, hemos constatado que al Ejecutivo no sólo le está constitucionalmente atribuida, en exclusiva, la iniciativa parlamentaria presupuestaria, sino también el control sobre su reforma.

Pues bien, si las limitaciones que desde la Constitución condicionan el alcance material y temporal sólo son aplicables a la Ley de presupuestos en sentido estricto, igualmente la limitación que al poder legislativo del Parlamento establece el artículo 134.6 CE sólo es predicable de medidas que incidan claramente sobre el presupuesto aprobado, esto es, sobre los gastos e ingresos del sector público estatal (art. 134.2 CE). La prerrogativa del Ejecutivo a que se refiere el artículo 134.6 CE, se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva.

b) En segundo lugar, debe además precisarse el alcance temporal del veto presupuestario. Para ello, debe de nuevo partirse de que las facultades del artículo 134.5 y 6 CE están lógicamente vinculadas con el propio carácter anual del presupuesto, y tienen como finalidad salvaguardar la disposición del Gobierno sobre su propio plan económico, una vez autorizado por el Parlamento.

Lo relevante, a los efectos del régimen jurídico del artículo 134.6 CE, es que la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad contenido en el mismo artículo. Consecuencia de ello, es que el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros.

c) En relación con la motivación del Gobierno, el artículo 126 RCD se limita a exigir que con su respuesta indique la conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 126.2 RCD).

La motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, y, teniendo en cuenta que su eventual no conformidad, esto es, el veto presupuestario, tiene incidencia directa sobre la propia función del Legislativo.

Lógicamente, el Gobierno, y siempre de acuerdo con el principio de lealtad institucional, dispone en todo caso de un amplio margen de apreciación en esta materia.

d) En cuanto al procedimiento, los artículos 134.6 CE y 126.2 del RCD se limitan a establecer la necesidad de que el Gobierno manifieste su conformidad a la tramitación de aquellas iniciativas parlamentarias que implicaran aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

El RCD no establece reglas adicionales, pero ello no impide, sin embargo, un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por éste, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto. En suma, con independencia del tipo de iniciativa o proceso parlamentario, corresponde a este órgano de la Cámara ofrecer una limitada función genérica de calificación, en relación con los documentos de índole parlamentaria que le remite el Gobierno.

Tal función de la Mesa tiene, en todo caso carácter jurídico-técnico, no respondiendo, en ningún caso, a criterios de oportunidad política. Corresponde a las Cámaras ejercer el control sobre la regularidad de los documentos y escritos parlamentarios, de modo que los órganos rectores cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, como foro de debate y participación de la cosa pública.

A partir de la citada función del control del trabajo parlamentario, la Mesa podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuáles el Gobierno no haya concretado la afectación al presupuesto. En dicho examen, no puede sustituir la apreciación del Gobierno, sin que tampoco deba, como regla general, obstaculizar el ejercicio de la facultad del Gobierno, pues del mismo modo que hemos reiterado que la Mesa ha de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del artículo 23 CE, en este caso su actuación debe salvaguardar, además y al mismo tiempo, la competencia que, en exclusiva, atribuye el artículo 134.6 CE al Gobierno, de acuerdo con el principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales.

En la STC 124/2018 se analiza el sometimiento del Gobierno en funciones al control del Congreso (arts. 66.2, 110, 1.9 y 23 CE). También dictada en conflicto entre órganos constitucionales.

FJ 4. La teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la Constitución, porque ambos términos se encuentran ineludiblemente enlazados. La decisión del pueblo organizado en poder constituyente se sitúa en el origen histórico de la Constitución y la legitimación democrática, con la atribución al mismo de la titularidad

de la soberanía, se constituye en *prius* lógico para poder pensar en el Estado como Estado constitucional.

El concepto de Constitución democrática va ineludiblemente ligado a la existencia de un régimen de pesos y contrapesos entre los diferentes poderes del Estado. La Constitución es norma y no pura entelequia, solo en la medida en que exista control de la actividad estatal y en tanto que el sistema de control entre los poderes del Estado forme parte del propio concepto de Constitución. El carácter democrático de la Constitución requiere no sólo una organización constituida a partir del principio democrático como legitimador originario en la emanación de la Norma Fundamental, sino también la propia ordenación del Estado constitucional desde el principio democrático, de tal suerte que quede garantizada la libertad del soberano y sea efectivo el control de poder.

5. La cuestión fundamental que ha de dilucidarse es si el criterio del Gobierno de que el Congreso de los Diputados no puede someter al Gobierno en funciones (art. 101.2 CE) a iniciativas de control, en la medida en que no existe una relación de confianza entre éste y la Cámara, ha vulnerado las atribuciones de la misma y, en concreto, el ejercicio de la función que le atribuye expresamente el artículo 66.2 CE, conforme al cual las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno.

Para ello, y atendiendo a que la cuestión suscitada se ha planteado en un proceso en el que el interés que ha de ser preservado es estrictamente el del respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de los poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado 'división de poderes' debemos recordar lo ya afirmado por este Tribunal Constitucional respecto a la estructura constitucional del Estado en la que se enmarcan las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno.

6. Ya hemos tenido oportunidad de señalar, en diferentes ocasiones, que, conforme al art. 1.1 CE, «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho» y que es esencial a un Estado democrático la existencia de un Parlamento cuyos miembros sean elegidos por sufragio universal. El papel esencial y de centralidad que en nuestro Estado juega el Parlamento aparece reflejado en su primer artículo, donde se declara que la «forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria» (art. 1.3 CE).

En un sistema basado en la centralidad parlamentaria, las Cámaras tienen, por definición, una posición preeminente sobre el poder ejecutivo, del que suelen requerir actuaciones e iniciativas en el ámbito de sus competencias, mediante el ejercicio de las

facultades parlamentarias de iniciativa y de control. La centralidad y supremacía del Parlamento que de ello deriva, ha de conciliarse, como es propio al Estado constitucional y democrático de Derecho con el respeto a la posición institucional de otros órganos constitucionales.

Las formas de gobierno parlamentario se basan en la existencia de una relación de confianza entre el Gobierno y las Cámaras y, concretamente, en nuestra Constitución, en la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados. Relación que vincula a un Gobierno parlamentario.

Conforme a los referidos preceptos, la relación de confianza se inicia con la investidura del Presidente del Gobierno (art. 99.3 CE), contemplando nuestra Constitución, como supuesto de pérdida de la misma (art. 101 CE), el fracaso de una cuestión de confianza (art. 112 CE) o el éxito de una moción de censura (arts. 113 y 114 CE).

Por lo tanto, tras la celebración de las elecciones, la relación de confianza no se inicia hasta que el Congreso de los Diputados, conforme a lo dispuesto en el artículo 99 CE, elige al Presidente del Gobierno.

Y es, precisamente, en la inexistencia de dicha relación de confianza, por no haberse investido al Presidente del Gobierno, en la que sustentó el entonces Gobierno en funciones su criterio, que ha dado lugar al presente conflicto.

7. Ahora bien, que ello sea así como regla general no significa que, excepcionalmente, como son también los periodos en los que no hay relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, no pueda ejercerse la mencionada función de control. Entre las razones que avalan se encuentran:

a) En primer lugar, como hemos señalado, la función de control corresponde a las Cortes Generales ya que España es una democracia parlamentaria (art. 1 CE) en la que las Cortes Generales representan al pueblo español (art. 66.1 CE).

b) En segundo lugar, no se puede mantener una identificación sin matices entre relación de confianza y función de control, ya que la función de control corresponde también al Senado, Cámara con la que no existe relación de confianza con el Gobierno, en el sentido expuesto.

c) Finalmente, no todos los instrumentos de control tienen como finalidad la ruptura de la relación de confianza, con lo que puede, en principio, ejercerse, aunque no exista esa relación. En efecto, resulta necesario diferenciar entre aquellos instrumentos unidos a la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los

Diputados y que pueden determinar su ruptura, y los instrumentos de control que no determinan dicha ruptura.

Junto a la cuestión de confianza y a la moción de censura, la Constitución contempla otros instrumentos que forman parte o a través de los que se ejerce la función de control de la acción del Gobierno, como son las preguntas o las solicitudes de comparecencia. Nuestra doctrina sobre dichos instrumentos de control no viene sino a confirmar que no se puede mantener la identidad plena entre función de control y relación de confianza, por más que se encuentren relacionadas.

Por lo tanto, siendo la función de control una función poliédrica, dirigida solo en último término a la ruptura de la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, no cabe descartar la utilización de algunos de los instrumentos a los que nos hemos referido para el ejercicio de la función de control de la acción del Gobierno que corresponde a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), aunque el Gobierno esté en funciones (art. 101.2 CE), si bien con matices o limitadamente.

La STC 136/2018 dictada en impugnación de disposiciones autonómicas en relación con los apartados 1 a 5 de la norma 5/12 del Parlamento de Cataluña, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional (de 5 de julio de 2018).

FJ 4. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas de los artículos 76 y 77 LOTC es un procedimiento con sustantividad propia mediante el cual el Gobierno imputa a una disposición sin fuerza de ley de Comunidad Autónoma, o, en su caso, a una resolución de alguno de sus órganos, un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no podría ser, en razón del rango infralegal de la disposición impugnada, eficazmente denunciado a través del recurso de inconstitucionalidad, ni se avendría tampoco, en razón del objeto de la pretensión deducida, a los límites del conflicto positivo de competencias.

Esta sustantividad propia del proceso de impugnación de disposiciones autonómicas no ha impedido a este Tribunal admitir que en el mismo puedan alegarse junto con motivos sustantivos también motivos competenciales.

No obstante, las sustanciales diferencias que existen entre el motivo de impugnación basado en el incumplimiento de una sentencia o resolución del Tribunal Constitucional y el control objetivo y abstracto de constitucionalidad que se lleva a cabo en el proceso de

impugnación de disposiciones autonómicas hacen difícil ampliar este proceso para dar cabida en su seno a un motivo que es propio de los incidentes de ejecución.

Así pues, para preservar el carácter objetivo del control de constitucionalidad de las disposiciones y resoluciones objeto de impugnación mediante el cauce del título V LOTC, hemos de reservar este proceso a las infracciones objetivamente verificables de la Constitución, y remitir el motivo de incumplimiento, por su matiz subjetivo, a los incidentes de ejecución.

5. Conceptualmente diferente es si la moción impugnada, incurre en las mismas vulneraciones constitucionales que la anulada en la STC 259/2015, (arts. 1.1, 1.2, 2, 9.1 y 168 CE).

En la STC 259/2015 este Tribunal declaró:

a) Que la Constitución como ley superior no pretende para sí la condición de lex perpetua. La Constitución de 1978 admite y regula, en efecto, su revisión total (art. 168 CE). Asegura así que sólo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución.

b) Por esta razón en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de democracia militante, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución.

c) Así pues, es posible que no solo los ciudadanos, obvio es decirlo, sino también un órgano del Estado como es un Parlamento autonómico exteriorice su defensa del llamado derecho a decidir cómo aspiración política susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución.

d) El imperio de la Constitución como norma suprema, declarado expresamente por su artículo 9.1, trae causa de que la Constitución misma es fruto de la determinación de la nación soberana, por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes del Estado (art. 1.2 CE).

e) Por lo tanto, el sometimiento de todos a la Constitución es otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. En el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución.

f) A su vez, la indisoluble unidad de la Nación española que afirma el artículo 2 CE se combina con el reconocimiento del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía. El derecho a la auto-

nomía se encuentra así proclamado en el núcleo mismo de la Constitución junto al principio de unidad.

g) Finalmente, que, de todo lo anterior se infiere que no puede oponerse una supuesta legitimidad democrática de un cuerpo legislativo a la primacía incondicional de la Constitución. El texto constitucional refleja las manifestaciones relevantes del principio democrático, cuyo ejercicio, no cabe fuera del mismo. Por ello, el ordenamiento jurídico, con la Constitución en su cúspide, en ningún caso puede ser considerado como límite de la democracia, sino como garantía de la misma.