

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 Aragón.

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 artículos 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 predeterminedar 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 y 137 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 de 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 FESCO2» 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 querrela, 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 querrela, 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 forman 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 concorra 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-

nética 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 intermediación.

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 intermediación 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 auto-limitación 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 impropia 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 puede 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 extraprocésal 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, incurra 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 la 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 compatibiliza 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 resolutorio 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 residen 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 infranstitucional, 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, acogéndose 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 concurren 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-

cidad 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, definatorias 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 subsumición 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 proscribire 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

respetar 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 extraprocésal.

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 extraprocésales 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 extraprocésal 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 cohererarse 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 imposables, 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 proscribía 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 libertades 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 huera 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 *ad 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 conexas 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 recalado 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 tomada 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 concorra 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 redonda 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.