

## 2.4 Resolución de cuestiones de inconstitucionalidad y recursos de amparo

### 2.4.1 DISPOSICIONES LEGALES QUE EN EL AÑO 2019 HAN SIDO DECLARADAS INCONSTITUCIONALES O PRECISADAS DE ALGUNA CONCRETA INTERPRETACIÓN

En el año 2019 se ha modulado el alcance del pronunciamiento de inconstitucionalidad en seis sentencias: 34/2019, 40/2019, 85/2019, 91/2019, 126/2019 y 133/2019.

En la STC 34/2019, en la que puede leerse que la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo cuarto del art. 35.2 LEC se realiza para salvaguardar la armonía y consistencia interna de la ordenación legal objeto de controversia, al amparo del art. 39 LOTC.

En tanto que el legislador se pronuncie al respecto, el recurso judicial procedente es el de revisión al que se refiere el art. 454 bis LEC.

En la STC 40/2019, con el alcance de que por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) las declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad no afectarán a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante situaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC).

En la STC 85/2019 se declara que respecto del pronunciamiento de nulidad, procede aplicar la doctrina reiterada de este Tribunal en cuya virtud en supuestos como el que ahora nos ocupa y atendiendo a la pluralidad de valores constitucionales que concurren debemos traer a colación, a la hora de precisar el alcance en el tiempo de nuestra declaración de nulidad, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al que responde la previsión contenida en el art. 40.1 LOTC, el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Más allá de ese mínimo, debemos declarar que el principio constitucional de seguridad jurídica también reclama que esta declaración de inconstitucionalidad solo sea eficaz en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme. En consecuencia, esta sentencia no permite revisar procesos fenecidos ni reabrir los plazos para formular reclamaciones indemnizatorias.

En la STC 91/2019 con el alcance de que no solo habrá de preservarse la cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) sino que, en virtud del princi-

pio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la modulación de los efectos de nuestro pronunciamiento se extenderá a las posibles situaciones administrativas firmes.

En la STC 126/2019 con el alcance de que por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía en ellas una resolución administrativa o judicial firme.

En la STC 133/2019, con el alcance de que por exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) la declaración de inconstitucionalidad no afecta a situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que en la vía judicial hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC).

La STC 5/2019, de 17 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes en materia de emergencia social, en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 1; la disposición transitoria tercera y los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional cuarta, por vulneración de la competencia estatal en legislación procesal (art. 149.1.6 CE).

Declara que el art. 9 y la disposición transitoria segunda, no son inconstitucionales interpretados en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 4, esto es, que la previsión a tenor de la cual la suspensión del lanzamiento no se producirá hasta que se ofrezca una alternativa habitacional por parte de la administración autonómica (art. 9.1), no resulta incompatible con el plazo de suspensión fijado en la ley estatal, debiendo entenderse que dicha alternativa habitacional habrá de producirse dentro del plazo máximo de suspensión del lanzamiento fijado con carácter básico en la citada legislación; que la definición de la situación de especial vulnerabilidad contemplada en el art. 9.2, comprende como mínimo los supuestos establecidos en la legislación estatal y, si bien la norma legal autonómica se remite a otras posteriores reglamentarias para la delimitación de los supuestos que puedan acogerse a la situación de especial vulnerabilidad, citando a título meramente enunciativo una serie de circunstancias, estas deben guardar relación con los supuestos a que se refiere el art. 1.2 de la Ley estatal 1/2013, y que la emisión de

informe administrativo a efectos de la acreditación de la situación de especial vulnerabilidad (art. 9.3), se configura como una competencia ejecutiva que coadyuva sin excluir el procedimiento de acreditación ante el juez o notario, que contempla la normativa básica estatal (art. 2 de la Ley 1/2013).

La STC 7/2019, de 17 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlament de Cataluña 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código Civil de Cataluña que declara la inconstitucionalidad y nulidad:

1.º Del art. 6, en cuanto a la redacción dada al art. 411.10.3, letra b), del libro cuarto del Código Civil de Cataluña («si la persona no ha otorgado disposiciones de última voluntad, un documento que debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales»).

2.º Del art. 8, en cuanto a la redacción dada al art. 421.24.1 del libro cuarto del mismo Código, en el inciso «y, en defecto de estos instrumentos, en un documento de voluntades digitales, el cual necesariamente debe especificar el alcance concreto de su actuación. Este documento debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales».

3.º Del art. 10, que incorpora a dicho Código la disposición adicional tercera del libro cuarto.

4.º Del art. 11, que añade al mismo Código la disposición final quinta del libro cuarto.

5.º De la disposición final primera.

Competencia estatal en materia de registros (art. 149.1.8 CE).

La STC 8/2019, de 17 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlament de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 3,4 y 5 del art. 17 por vulneración de las competencias estatales en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE).

La STC 13/2019, de 31 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlament de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 3 (por vulnerar las competencias del Estado en legislación procesal, art. 149.1.6 CE) y 4 (por vulnerar las competencias del

Estado en legislación procesal y derecho privado, arts. 149.1.6 y 149.1.8 CE).

La STC 14/2019, de 31 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con el apartado 65 del art. único de la Ley de las Cortes Valencianas 8/2018, de 20 de abril, de modificación de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunidad Valenciana, que declara inconstitucionales y nulos los términos «de titularidad pública» contenidos en el apartado 65 del art. único de la Ley de las Cortes Valencianas 8/2018, de 20 de abril, de modificación de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de salud de la Comunidad Valenciana, que dio nueva redacción al apartado 2 del art. 79 de esta última, por vulnerar las competencias estatales en materia de educación, art. 149.1.30 CE y sanidad art. 149.1.16 CE.

La STC 19/2019, de 12 de febrero, del Pleno, dictada en impugnación de disposición autonómica formulada en relación con las resoluciones en las que el presidente del Parlament de Cataluña proponía un candidato para la investidura como presidente del Gobierno de la Generalitat de Cataluña de fecha 22 de enero de 2018, publicada en el Boletín Oficial del Parlament de Cataluña, núm. 3, de 23 de enero de 2018 y 25 de enero de 2018, por la que se convocaba sesión plenaria el 30 de enero de 2018, a las 15:00 horas, en la parte que se refiere a la inclusión en el orden del día del debate del programa y votación de investidura de dicho diputado, publicada en el Boletín Oficial del Parlament de Cataluña, núm. 5, de 26 de enero de 2018, por vulneración el art. 99.2 CE, 67 EAC, 149 RPC y 23 CE.

La STC 21/2019, de 14 de febrero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, que declara:

Que el inciso «y carecen de la consideración de subvenciones públicas» del art. 3, es inconstitucional y nulo por vulnerar las competencias estatales en ingresos y gastos art. 149.1.14 CE y en procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Que los apartados 1 a 4 del art. 5, el inciso final de la disposición adicional primera «los titulares de las prestaciones inembargables que sean objeto de algún procedimiento de embargo podrán solicitar la asistencia de esta comisión a los efectos de comunicar al órgano emisor de la providencia de embargo su carácter inembargable en toda su extensión, emitiendo certificado de ello» y la disposición transitoria tercera y los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional quinta, son

inconstitucionales y nulos por vulnerar las competencias estatales en legislación procesal (art. 149.1.6 CE).

Que el art. 20.1 no es inconstitucional interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia, esto es, siempre se interprete que la administración autonómica debe ofrecer alternativas habitacionales dentro del plazo máximo de suspensión y que la vivienda se adjudique al acreedor o a un tercero por él propuesto en los términos previstos en la normativa estatal (competencias del Estado en ordenación de la economía art. 149.1.13 CE).

La STC 34/2019, de 14 de marzo, del Pleno, dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad planteada respecto del párrafo segundo del art. 35.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en relación con la regulación de los párrafos segundo y tercero del art. 34.2 a los que remite, en la redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, que declara la inconstitucionalidad del párrafo tercero del art. 34.2 y del inciso «y tercero» del párrafo segundo y del párrafo cuarto del art. 35.2, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del principio de exclusividad jurisdiccional (art. 117.3 CE).

La inconstitucionalidad y nulidad del párrafo cuarto del art. 35.2 LEC se realiza para salvaguardar la armonía y consistencia interna de la ordenación legal objeto de controversia, que este Tribunal estima necesario, al amparo del art. 39 LOTC.

En tanto que el legislador no se pronuncie al respecto el recurso judicial procedente es el de revisión al que se refiere el art. 454 bis LEC.

La STC 40/2019, de 27 de marzo, del Pleno, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el programa de activación para el empleo que:

1.º Declara inconstitucionales y nulas, en los términos del fundamento jurídico 4, esto es, corresponder a los servicios de empleo de las comunidades autónomas, las referencias al Servicio Público del Empleo Estatal, contenidas en el apartado tercero.

2.º Declara inconstitucionales y nulos:

a) El inciso «seguidamente el Servicio Público de Empleo comunicará al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación certificada» del art. 3 b).

b) El apartado quinto, que da nueva redacción al art. 6.6 a) del Real Decreto-ley 16/2014. Con el alcance de que por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad no afectarán a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes, o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC).

Por vulneración de las competencias autonómicas en incentivos de ocupación art. 177.1 EAC y en gestión de subvenciones art. 114.4 EAC.

La STC 43/2019, de 27 de marzo, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlament de Cataluña 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 51 a 68 y la disposición final séptima apartado a) (por vulnerar el art. 6 LOFCA).

La STC 44/2019, de 27 de marzo, del Pleno dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el apartado cuarto, epígrafe 2 de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, que lo declara inconstitucional y nulo en los incisos «o en los órganos jurisdiccionales» de su párrafo primero, y «y los órganos jurisdiccionales» de su párrafo segundo, por vulnerar las competencias estatales en legislación procesal (art. 149.1.6 CE).

La STC 45/2019, de 27 de marzo, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlament de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno que declara la inconstitucionalidad y nulidad de:

El art. 1, en cuanto a la nueva redacción que da al apartado 3 del art. 4 de la Ley 13/2008, por vulneración de los arts. 23 y 99.2 CE, 67 EAC y 144 RPC.

El art. 2, en cuanto a los términos «constituirse», «y celebrar» y «adoptar acuerdos» del nuevo apartado 3 que introduce en el art. 35 de la Ley 13/2008; y en cuanto a los nuevos apartados 4, 5 y 6 que incorpora al citado precepto (art. 68.1 por conexión 10 y 67.8 EAC).

La STC 51/2019, de 11 de abril, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlament de Cataluña 12/2009, de 10 de julio de educación que:

Declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 52.1; art. 58, salvo la letra e) del apartado 2; art. 59.1, 2, 3 y 7; art. 61.1, 2, 3 y 8, en su segundo inciso; art. 65.1, 2 y 3; art. 68.1 y 2; art. 112.1 –letras a), b) y e)–, 2, 3, 4, y 5; art. 117.1 c); art. 120; art. 121.2 en su inciso «y la pertenencia al Cuerpo de Catedráticos de Educación de la Generalitat de Cataluña»; y la disposición adicional novena, apartados 3, 4, y 5, así como el segundo inciso del apartado 7 («En el supuesto de pertenecer a más de un cuerpo de entre el Cuerpo de Catedráticos de Educación de la Generalitat de Cataluña, el Cuerpo de Profesores de Educación de la Generalitat de Cataluña o el Cuerpo de Profesores Técnicos de la Generalitat de Cataluña, se entiende como fecha de nombramiento la más antigua») por vulneración del art. 149.1.30 CE competencias sobre educación y del art. 149.1.18 CE, competencias sobre la legislación básica de funcionarios públicos.

Declara que los arts. 17.1 y 125 no son inconstitucionales en tanto se interpreten en el sentido que se expresa en los fundamentos jurídicos 5 d) y 7 g) de esta sentencia, respectivamente, esto es, el art.17.1 no es inconstitucional interpretado en el sentido de que con la mención del occitano, denominado aranés en Arán, no se priva al castellano ni al catalán de la condición de lenguas vehiculares y de aprendizaje en la enseñanza y que el art. 125 se refiere solo a concursos entre funcionarios que no tengan ámbito estatal. Competencias estatales en materia de educación (art. 149.1.30 CE).

La STC 74/2019, de 22 de mayo, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con el apartado primero del art. 49 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón que lo declara inconstitucional y nulo por vulneración de la autonomía universitaria art. 27.10 CE (este artículo añade un inciso final al art. 5.1 de la Ley 7/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón).

La STC 76/2019, de 22 de mayo, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del apartado primero del art. 58 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, incorporado por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, que declara la inconstitucionalidad y nulidad por vul-

neración del derecho fundamental a la protección de datos personales (art. 18.4 CE) y al mandato de preservación del contenido esencial del derecho fundamental que impone el art. 53.1 CE.

La STC 79/2019, de 5 de junio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del art. primero, apartado único, de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/2018, de 15 de marzo por la que se modifica la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha y otras normas en materia medioambiental y fiscal que: a) lo declara inconstitucional en la medida que sea aplicable a las infraestructuras de titularidad estatal art. 149.1.21 y 24 CE.; b) declara que no es inconstitucional en los términos del fundamento jurídico 6. Esto es: responsabilidad patrimonial del titular de la infraestructura por daños agrícolas, forestales o ganaderos producidos por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad motivadas por la existencia de autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas que surgirá siempre y cuando concurren los elementos previsto en el art. 32 LRJSP.

La STC 85/2019, de 19 de junio, del Pleno, dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 294.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos «por inexistencia del hecho imputado» y «por esta misma causa» por vulneración del derecho a la igualdad art. 14 CE y a la presunción de inocencia art. 24.2 CE.

En cuanto a la nulidad se aplica la doctrina reiterada del Tribunal en virtud de la cual atendiendo a la pluralidad de valores constitucionales que concurren debemos traer a colación, a la hora de precisar el alcance en el tiempo de nuestra declaración de nulidad, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al que responde la previsión contenida en el art. 40.1 LOTC, según la cual no se permitirá revisar los procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Más allá de ese mínimo, debemos declarar que el principio constitucional de seguridad jurídica, también reclama que esta declaración de inconstitucionalidad solo sea eficaz en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme.

La STC 86/2019, de 20 de junio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias que:

1.º Declara la inconstitucionalidad y la nulidad de:

a) Los apartados 5 y 6 b) del art. 60.

b) El inciso «con independencia de su clasificación y calificación urbanística» del art. 123.4.

c) El inciso «a tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma importante», del art. 174.2.

Por vulnerar las competencias estatales en medio ambiente art. 149.1.23 CE.

2.º Declara que son conformes a la Constitución el término «instalaciones» del art. 36.1 a) y el inciso «sin perjuicio del carácter autorizado desde la ley de los actos subsumibles en lo que establece el art. 36.1 a) de la presente ley» del art. 63.1; los incisos «extractivo» y «de infraestructura» del art. 59.1 y los apartados 3 y 4 del mismo precepto; y el art. 126, siempre que se interpreten como se ha indicado, respectivamente, en los fundamentos jurídicos 6, 8 B) y 10 B) de esta sentencia, esto es, el acto de realización, ejecución o implantación de instalaciones de nueva planta en suelo rústico, no susceptible de transformación urbanística, estará sujeto a un previo control administrativo –autorización-, y a un régimen de silencio administrativo negativo. La implantación de los usos extractivo y de infraestructuras no puede, sin embargo, reputarse de «ordinaria» en las restantes categorías de suelo rústico, por la excepcionalidad que los mismos representan desde la perspectiva de preservar el valor inherente a todo suelo de esta naturaleza. La prevalencia prevista por el art. 126 de los proyectos de interés insular o autonómico sobre el planeamiento insular no se referirá aquellos casos en los que el plan insular de ordenación tenga el carácter de plan de ordenación de los recursos naturales, con las determinaciones y el alcance establecidos por la legislación básica estatal.

También en virtud de las competencias estatales en medio ambiente art. 149.1.23 CE.

La STC 87/2019, de 20 de junio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley de Parlament de Catalunya 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático que declara:

1.º Son inconstitucionales y nulos del art. 4, el apartado e); (*lex repetitae*), del art. 7, el apartado tercero; del art. 19, las letras a) [inciso «con el objetivo de reducir el consumo final de energía al menos un 2

por 100 anual para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030, excluyendo los usos no energéticos»] y c) del apartado primero, el apartado segundo, el apartado cuarto, y el primer inciso del apartado sexto («La planificación energética debe incorporar los objetivos de reducción de emisiones establecidos por la presente ley») (competencias estatales en puertos de interés general, art. 149.1.20 CE); del art. 21, el apartado cuarto; del art. 24, el apartado tercero, inciso final («y para que el sector de la automoción pase de un modelo exclusivo de caballos fiscales a uno de emisiones contaminantes») (competencias tributarias autonómicas arts. 133 y 157.3 CE y art. 6 LOFCA) y el apartado cuarto (competencias estatales en transporte, art. 149.1.21 CE y transporte marítimo (art. 149.1.20 CE); del art. 51, la letra b) del apartado tercero; la disposición adicional primera; la disposición adicional séptima; y el inciso de la disposición final quinta que dice «los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se acuerden con el Estado y» (competencias estatales en materia de energía art. 149.1.25 CE y en relaciones internacionales art. 149.1.3 CE).

2.º Que no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico que se indica los siguientes artículos: art. 2.2 e) [que por su ubicación sistemática debería ser el i)] [fundamento jurídico 7 c)], esto es, debe entenderse como simple recordatorio de la fuerza vinculante (de derecho interno) que los compromisos internacionales asumidos por el Reino de España como único sujeto de Derecho internacional (art. 149.1.3 CE) tienen para la Generalitat de Cataluña, que como poder público interno que es debe respetar velando por su adecuado cumplimiento y adoptando las medidas necesarias para su ejecución en el ámbito de sus competencias, de conformidad con los arts. 9.1 y 96.1 de la Constitución, 196.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 16.3 (fundamento jurídico 9) esto es, siempre que se interprete que las «cuencas hidráulicas» a que el mismo se refiere son solamente las cuencas intracomunitarias del art. 117 EAC, art. 149.1.22 CE competencias estatales en aprovechamientos hidráulicos; art. 24.3 [fundamento jurídico 13 a)] esto es, el artículo no contiene mandatos y objetivos concretos y vinculantes que impliquen necesariamente una transformación del modelo de fabricación de vehículos incompatible con el establecido por el Estado. Dados sus términos solamente obliga a promover medidas que permitan conseguir el objetivo propuesto –es decir, que los vehículos nuevos a partir de 2030 no sean de combustión interna fósil–, no a alcanzar ese objetivo; y el art. 52.1 [fundamento jurídico

16 a)], esto es, la necesaria preservación de las competencias estatales obliga a hacer una lectura restringida del mismo, de modo que la referencia a las competencias en materia de autorización, supervisión, control y seguimiento de las actividades incluidas en el régimen de comercio de derechos de emisión que el precepto atribuye a la Generalitat de Cataluña deben entenderse referidas solamente a las que la ley 1/2005 atribuye a las comunidades autónomas, excluyendo en particular las competencias ejecutivas estatales sobre el sector de la aviación, establecidas en el Capítulo IX de la Ley 1/2005 (competencias estatales en espacio aéreo y transporte, art. 149.1.20 CE).

La STC 89/2019, de 2 de julio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del art. 155 CE, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del apartado E.3, incluido en el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 y aprobado por el Pleno del Senado el 27 de octubre de 2017 (por ir en contra de la seguridad jurídica art. 9.3 CE).

La STC 91/2019, de 3 de julio, del Pleno, dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad, planteada en relación con la regla tercera letra c) de la disposición adicional séptima, apartado 1, del Texto refundido de la ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada al precepto por el art. 5.2 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso de «jubilación» por vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo (art. 14 CE) con el alcance de que no solo habrá de preservarse la cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) sino que, en virtud del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la modulación de los efectos de nuestro pronunciamiento se extenderá a las posibles situaciones administrativas firmes.

La STC 98/2019, de 17 de julio, del Pleno, dictada en impugnación de disposiciones autonómicas formulada en relación con diversos apartados de la resolución 92/XII del Parlament de Cataluña, de 11 de octubre, de priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia, que declara inconstitucionales y nulas las letras c) y d) (inviolabilidad del rey arts. 1.3 y 56.3 CE).

La STC 99/2019, de 19 de julio, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del art. 1 de la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención

relativa al sexo de las personas, que declara su inconstitucionalidad, en la medida que incluye en el ámbito subjetivo de la prohibición a los menores de edad con «suficiente madurez» y que se encuentren en una «situación estable de transexualidad», por vulneración del derecho a la intimidad, art. 18 CE.

La STC 100/2019, de 19 de julio, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado en relación con el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios *web* y aplicaciones para móviles del sector público, que declara:

a) Que el inciso «de aplicación en todo el territorio nacional» del art. 15.3 es inconstitucional y nulo (art. 10.6 EAPV).

b) Que el inciso «de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas», de la disposición adicional segunda es inconstitucional y nulo (art. 5 EAPV).

c) Que los arts. 12 (apartados primero, tercero, cuarto y sexto), 13 (inciso «de veinte días hábiles» del párrafo segundo del apartado primero y apartados segundo a sexto), 16.2, 17.4 (primera frase) y 19.3 (inciso «para la definición de los modelos, condicionantes y procedimientos que permitan conocer regularmente e informar, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública»), así como la disposición transitoria única, invaden las competencias autonómicas y carecen del carácter de legislación básica (art. 10.2.4 y 6 EAPV).

La STC 105/2019, de 19 de septiembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana que declara que los arts. 36.8 y 50.4 no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos de los fundamentos jurídicos 6 e) y 7 c), respectivamente, esto es, que la prioridad a la que alude ha de entenderse en el sentido de que no permite excluir la colaboración con otros entes locales, ha de referirse a las actividades y servicios a que alude el art. 12.2 a) y debe ser concretada por la diputación provincial en la forma que estime oportuna, en el primer precepto, o que la decisión última compete a la diputación provincial, a la que corresponde determinar el modo en que incorpora el criterio de prioridad que recoge el precepto impugnado a la hora de valorar las obras y servicios a financiar, de suerte que podrá también concretar cómo pondera cada uno de los proyectos de inversión y, lógicamente, podrá adicionar otros en el segundo (art. 36.2 LBRL y arts. 137 y 141 CE, autonomía local y provincial).

La STC 109/2019, de 1 de octubre, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado en relación con los arts. 4 y 7 del

Real Decreto 1058/2015, de 20 de noviembre, por el que se regulan las características generales de las pruebas de la evaluación final de educación primaria establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, que declara la inconstitucionalidad y nulidad por vulneración de las competencias autonómicas de:

a) Ar. 7.4, en el inciso «los responsables de orientación en cada centro educativo realizarán un informe por cada alumno o alumna a que se refiere este apartado, que será tenido en cuenta a la hora de establecer las adaptaciones que procedan».

b) Art. 7.5, en el inciso «que elaborará el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte».

(Vulneración de competencias en educación art. 131 EAC).

La STC 111/2019, de 2 de octubre, del Pleno, dictada en impugnación de disposiciones autonómicas, formuladas en relación con la resolución del Parlament de Catalunya 298/XII, de 7 de marzo de 2019, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía que declara su inconstitucionalidad y nulidad (prerrogativa de la inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad del rey art. 56.3 CE).

La STC 113/2019, de 3 de octubre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de los apartados tercero y sexto del art. único de la Ley 9/2018, de 31 de julio, por la que se modifica la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «del Consejo de Ministros» contenido en el apartado primero del art. 9 de la Ley 12/2016, tras la reforma realizada por el art. único.3 de la Ley 9/2018.

Declarar que no son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento 5 (esto es, que los proyectos son aquellos adoptados, aprobados o autorizados por las administraciones autonómicas, insulares o local de las Illes Balears, sin comprender a las correspondientes de la Administración General del Estado).

En virtud de las competencias estatales previstas en el art. 149.1, 20, 22, 23 y 24 CE (puertos, instalaciones eléctricas, medio ambiente y otras públicas de interés general).

La STC 114/2019, de 16 de octubre, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia, planteado en relación con diversos preceptos del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de educación secundaria obligatoria y de bachillerato, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts.: 2.1, inciso «y los cuestionarios de contexto»; 2.3, inciso «los

cuestionarios de contexto»; 5.1, inciso «que serán elaborados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte»; 8.2, párrafo 2, primer inciso («El departamento de orientación de cada centro educativo realizará un informe por cada alumno a que se refiere este apartado, que será tenido en cuenta a la hora de establecer las adaptaciones que procedan»); 8.3, inciso «elaborados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte», y disposición final quinta.2, inciso «y los cuestionarios de contexto» (competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de educación, art. 131 EAC).

La STC 126/2019, de 31 de octubre, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto de los arts. 107 y 108 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que declara su inconstitucionalidad en los términos previstos en la letra a) del fundamento jurídico 5, esto es, únicamente en aquellos casos en los que la cuota a satisfacer es superior al incremento patrimonial realmente obtenido por el contribuyente (art. 31.1 CE principio de capacidad económica).

Por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía en ellas una resolución administrativa o judicial firme.

Es tarea del legislador, en el ejercicio de su libertad de configuración normativa, realizar la adaptación del régimen legal del impuesto a las exigencias constitucionales.

La STC 132/2019, de 23 de noviembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlament de Cataluña 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del Código Civil de Cataluña, relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, que declara inconstitucional y nulo el art. 621.54.3 del Código Civil catalán, introducido por dicha ley por no respetar las competencias estatales en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE).

La STC 133/2019, de 13 de noviembre, del Pleno, dictada en recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos respecto de diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018, y el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y

otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, que declara la inconstitucionalidad y nulidad, en los términos señalados en el fundamento jurídico 3 d) de la presente sentencia (esto es, por exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) la declaración de inconstitucionalidad no afecta a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) de los siguientes apartados e incisos de la disposición adicional centésima vigésima de la Ley 6/2018: el inciso «por el Servicio Público de Empleo Estatal» del apartado 4.6; el inciso «en la oficina de prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal que le corresponda por su domicilio» del apartado 5.1; el apartado 5.2; el apartado 6.1; el inciso «previa reclamación ante el Servicio Público de Empleo Estatal» del apartado 6.3; y el apartado 7.3 (por vulnerar las competencias autonómicas en empleo juvenil art. 10.25 EAPV).

La STC 134/2019, de 13 de noviembre, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del art. 11.3.1b) párrafo segundo de la ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, y su disposición adicional única, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del artículo (vulneración de las competencias estatales en materia de medio ambiente, art. 149.1.23 CE).

La STC 157/2019, de 28 de noviembre, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 21.2 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias, que declara su inconstitucionalidad y nulidad en el inciso «Transcurrido este plazo se podrá denunciar la mora por cualquier interesado. Una vez denunciada la mora, la administración actuante dispondrá de dos meses para concluir el expediente y elevarlo al Gobierno de Canarias para la declaración del bien de interés cultural la que deberá producirse en el plazo de dos meses a partir de la recepción» (competencias estatales en materia de proceso administrativo común, art. 149.1.18 CE).

La STC 158/2019, de 12 de diciembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio de actualización de los derechos históricos de Aragón, que declara inconstitucionales y nulos:

- Art. 1, apartados primero, segundo y tercero.
- Arts. 2 a 5.

- Art. 6, apartado primero, inciso «como sucesores de las instituciones del antiguo Reino de Aragón», y apartado tercero, inciso «al asilo».
- Art. 7, apartado primero c).
- Art. 8, apartado b).
- Art. 9.
- Art. 10, apartados primero y segundo.
- Art. 11, apartado primero.
- Art. 14, apartados primero, segundo y tercero.
- Art. 15.
- Art. 16, apartado tercero.
- Art. 18, apartado primero, inciso «tiene su origen histórico en la Diputación del Reino».
- Art. 20.
- Art. 21.
- Art. 22.
- Art. 25.
- Art. 26, apartados primero, segundo y tercero.
- Art. 31.
- Art. 32 a).
- Art. 33, apartados tercero y quinto.
- Disposición adicional segunda, apartado primero, párrafo primero, inciso «y sus derechos históricos», y párrafo segundo.
- Disposición adicional tercera.
- Disposición final tercera.

Declara que la salvedad hecha del inciso «y sus derechos históricos», el párrafo primero del apartado primero de la disposición adicional segunda no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 8 j), esto es, que se refiere exclusivamente a los bienes y archivos sitos en el territorio de la comunidad autónoma.

Arts. 9.3 y 9.1 CE, principios de jerarquía normativa y su proyección sobre la naturaleza de la Constitución como norma suprema del ordenamiento).

La STC 160/2019, de 12 de diciembre, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 39.4 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el art. 13.3 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del

inciso «y demás normativa de la Comunidad de Madrid», por vulneración del principio de legalidad art. 25.1 CE.

La STC 161/2019, de 12 de diciembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 8 de diciembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad, que declara inconstitucionales y nulos el inciso «sin afectar a la equidistribución y cesión» del apartado noveno de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018 (art. 149.1.1 CE, igualdad de todos los españoles), así como los incisos «ni ambientales», «y, de acuerdo con la normativa ambiental básica, no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental» y «sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente», del art. 145.4 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, en la redacción dada a ese precepto por el art. 22.9 de la Ley 10/2018 (competencias estatales en medio ambiente art. 149.1.23 CE).

Declara que el apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, en la redacción dada por el art. 23.4 de la Ley 10/2018 y la disposición adicional primera de la Ley 10/2018 no son inconstitucionales si se interpretan en los términos de los fundamentos jurídicos 5 b), 7 y 8, respectivamente, esto es, que resulta de aplicación de la legislación estatal en materia de costas (FJ 5b), no es aplicable a las actividades sometidas al régimen de autorización ambiental integrada, sino solamente a las autorizaciones a las que hace referencia la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera (FJ 7); la regulación de actividades previstas por la disposición transitoria de la Ley 13/2015, una vez que esta modificación haya sido aprobada inicialmente (FJ 8) (competencias estatales en medio ambiente, art. 149.1.23 CE).

La STC 177/2019, de 18 de diciembre, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto a la disposición adicional decimotercera de la Ley del Parlament de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, que declara inconstitucional y nulo el inciso «y del personal laboral del Instituto Catalán de la Salud al que son aplicables las mismas condiciones que al personal estatutario». Vulneración de las competencias estatales en materia laboral art. 149.1.7 CE.

La STC 178/2019, de 18 de diciembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las policías de Navarra, que declara que el art. 11.7; el inciso «sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 11 párrafo 7 de esta ley foral» del art. 23.3; el inciso «teniendo a los efectos anteriores la consideración de agentes de la autoridad» del art. 24.2 y el inciso «el órgano competente de cada entidad local determinará motivadamente, en aquellos casos en que el servicio lo requiera, qué unidades o integrantes de la policía local podrán ejercer sus funciones sin vestir el uniforme» del art. 27.1, por vulnerar las competencias estatales sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y competencia exclusiva en materia de seguridad pública «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica» (art. 149.1.18 y 29 CE).

## 2.4.2 REFERENCIA A ALGUNAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 2.4.2.1 *Jurisdicción Penal*

STC 1/2019 (Penal. Militar). Derecho a la tutela y a un proceso con todas las garantías.

(FJ 3 y 4). Deniega.

FJ 3. A este respecto, para la resolución de las quejas denunciadas por la demanda, deben ser estudiadas de modo conjunto, pues la alegada vulneración de ambos derechos, tienen su núcleo esencial en la alegada indefensión por parte del recurrente, por haberse excedido el Tribunal Militar Territorial de los límites procesales que le había impuesto la sentencia del Tribunal Supremo.

La doctrina de este Tribunal ha destacado la singularidad que plantea, a los efectos de la interdicción del *bis in idem*, la anulación de una sentencia absolutoria, con orden de retroacción de actuaciones, dada la diferencia que existe entre la acusación y los acusados, desde la perspectiva de los derechos fundamentales en juego dentro del proceso penal.

Así, en línea de principio, no cabe retroacción de actuaciones ante la vulneración de algún derecho fundamental de carácter sustancial que asista a las acusaciones, ya que ello impone al acusado absuelto la carga de un nuevo enjuiciamiento no destinado a corregir una vulneración en su contra de normas procesales con relevancia constitucional.

Pero también ha expresado este Tribunal que el reconocimiento de esa limitación no puede comportar la negación a las acusaciones de la protección constitucional dispensada por el art. 24 CE, que asimismo les incumbe. Por tal motivo, en un decidido equilibrio entre el estatuto constitucional reforzado del acusado y la necesidad de no excluir a las acusaciones de las garantías del art. 24 CE, se admite constitucionalmente la posibilidad de anular una resolución judicial penal materialmente absolutoria, con orden de retroacción de actuaciones, en aquellos casos en los que se constate la quiebra de una regla esencial del proceso en perjuicio de la acusación, ya que, en ese escenario, la ausencia de garantías no permite hablar de proceso en sentido propio, ni tampoco puede permitir que la sentencia absolutoria adquiriera el carácter de inatacable.

FJ 4. El derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) incluye la proscripción de la indefensión. Pero este Tribunal ha desestimado reiteradamente la identificación entre defecto o irregularidad procesal e indefensión, pues no toda infracción procesal es causante de la vulneración del derecho recogido en el art. 24.1 CE, sino que solo alcanza tal relevancia aquella que, por anular las posibilidades de alegación, defensa y prueba cause una verdadera y real situación de indefensión.

STC 3/2019. Otorga. Interdicción del doble enjuiciamiento.

FJ 3. La jurisprudencia constitucional sobre la interdicción de doble enjuiciamiento penal, recuerda que a diferencia de lo que sucede en el derecho internacional y regional convencional de los derechos humanos que resulta de aplicación a España –art. 14.7 PIDCP, art. 4 del Protocolo núm. 7 al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y art. 50 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea– la Constitución española no reconoce expresamente como un derecho fundamental la garantía de la interdicción de doble enjuiciamiento penal. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el rechazo de un doble enjuiciamiento penal de la misma conducta queda encuadrado como una garantía más de protección del ciudadano frente al ejercicio del *ius puniendi* penal en el marco del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), concretado en la imposibilidad de proceder a un nuevo enjuiciamiento penal si el proceso ha concluido con una resolución de fondo con efecto de cosa juzgada.

La jurisprudencia constitucional, a pesar de algunos pronunciamientos contrarios, no ha objetado la aplicación de la garantía del *ne bis in idem* procesal al concreto ámbito de la cooperación judicial internacional en los supuestos en que la persona reclamada lo es por hechos que ya hubieran sido objeto de enjuiciamiento penal en España,

estableciendo, de modo paralelo a como sucede en derecho interno, la imposibilidad de la entrega del reclamado para un ulterior enjuiciamiento penal en el país reclamante si un primer proceso penal ha concluido en España con una resolución de fondo con efecto de cosa juzgada. En relación con esta extensión, es preciso destacar que, en el ámbito multilateral, bilateral e interno, es ubicua la cláusula de establecer como causa de denegación obligatoria de la extradición, la circunstancia de que la persona reclamada ya haya sido juzgada en España por los mismos hechos que sirven de base a la solicitud de entrega (así, art. 4.5 de la Ley 4/1985, de extradición pasiva). Eso mismo sucede dentro de la normativa comunitaria en que también es una causa de denegación obligatoria, tanto en la regulación de la OEDE como en el art. 54 del Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen, lo que ha llevado al TJUE a poner en directa conexión esta regulación con la prohibición del *ne bis in idem* establecida en el art. 50 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. También es la circunstancia normativa que concurre en el presente caso en que el art. V.A).1 del Tratado bilateral de extradición entre los Estados Unidos y España establece como causa obligatoria de denegación de la extradición que la persona reclamada sea objeto de un proceso o haya sido ya juzgada y absuelta en el territorio de la parte requerida por el delito por el cual se pide la extradición.

FJ 4. La jurisprudencia constitucional sobre el efecto de cosa juzgada material vinculado a las decisiones penales de sobreseimiento provisional. Uno de los supuestos problemáticos que ha debido abordar la jurisprudencia constitucional, en el contexto de la aplicación de esta garantía del *ne bis in idem* procesal es el relativo a la consideración del efecto de cosa juzgada vinculada a las decisiones de sobreseimiento provisional y su eventual efecto preclusivo respecto de un ulterior procedimiento penal. La STC 60/2008 ha abordado con una mayor profundidad y extensión el análisis de esta cuestión. En la resolución estableció que (i) la determinación del alcance que quepa atribuir a la cosa juzgada constituye una cuestión que corresponde a la estricta competencia de los órganos judiciales, por lo que sus decisiones en esta materia solo son revisables por la justicia constitucional conforme al parámetro del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales (ii) el alcance que sobre el efecto de cosa juzgada material tiene el sobreseimiento –provisional o libre– de un procedimiento respecto de una concreta persona también es una cuestión que, conforme al art. 117.3 CE, corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales, sobre la que este Tribunal solo puede intervenir con arreglo a los parámetros antes establecidos; (iii) que no cabe considerar contrario

al art. 24.1 CE negar el carácter de cosa juzgada material a un sobreseimiento acordado por un órgano judicial cuando no se ha practicado ninguna diligencia encaminada a determinar la naturaleza y circunstancias de los hechos ni tomándose en consideración, para sustentar la decisión de archivo, ningún otro dato que los reflejados en el propio contenido de la denuncia presentada, con fundamento en que en tales supuestos no se ha reiterado el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con la carga y gravosidad que tal situación le habría originado, y (iv) que, por el contrario, no cabe equiparar a esa consideración de resolución sin efectos de cosa juzgada material, una decisión de sobreseimiento adoptada una vez que se habrían practicado por el juez todas las diligencias necesarias de investigación.

Esta jurisprudencia constitucional sobre la necesidad de ponderar los eventuales efectos de la declaración de cosa juzgada material de una resolución judicial de sobreseimiento, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, aunque ha sido dictada en el marco de la aplicación interna del principio del *ne bis in idem* procesal, resulta coherente con la más actual jurisprudencia del TJUE en materia del *ne bis in idem* transnacional comunitario (STJUE de 5 de junio de 2014).

En conclusión, en atención a la jurisprudencia constitucional y del TJUE, el eventual efecto de cosa juzgada material de una decisión de sobreseimiento no depende de la calificación definitiva o provisional del archivo –y, por tanto, de la imposibilidad absoluta de la reapertura del procedimiento– sino de las concretas circunstancias concurrentes en el caso y relativas a que (i) dicha decisión haya sido adoptada una vez que se ha desarrollado un procedimiento penal al que el sujeto haya quedado sometido con la carga y gravosidad que ello implica; (ii) se hayan desarrollado por el órgano encargado de la instrucción de ese procedimiento todas las diligencias necesarias y razonables de investigación para determinar el carácter delictivo del hecho y la concreta participación del interesado en el mismo, y (iii) como consecuencia de la firmeza de dicha decisión de archivo, la reapertura quede condicionada a la ponderación de la aparición de nuevos indicios relevantes sobre el carácter delictivo del hecho y de la participación del interesado en el mismo.

De ese modo, debe concluirse que en los supuestos de cooperación judicial internacional, los órganos judiciales españoles no pueden acceder a la entrega de una persona que haya sido objeto de un procedimiento penal en España por los mismos hechos en que se funda la solicitud de entrega, cuando dicho proceso penal haya sido archivado en las circunstancias anteriormente señaladas, sin perjuicio de que, en aplicación de otros instrumentos de cooperación judicial internacio-

nal, los órganos judiciales españoles puedan proceder a su reapertura a partir de la aportación de nuevos indicios por parte del país requirente.

FJ 6. La jurisprudencia constitucional ha establecido, en aquellos supuestos, como el presente, en que la invocación (derecho a la tutela) tiene como fundamento la controversia sobre la eventual competencia del país requirente o la preferencia competencial española sobre los hechos, que el ámbito natural de las garantías protegidas en el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley no es, en principio, el de la ordenación y reparto de jurisdicciones entre Estados, como tampoco es atribución de este Tribunal Constitucional, dado el ámbito de su jurisdicción, por lo que, la garantía constitucional más directamente implicada es el derecho a la tutela judicial efectiva.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el derecho a obtener una resolución fundada en derecho, favorable o adversa, es garantía frente a la arbitrariedad e irrazonabilidad de los poderes públicos, lo que implica que la resolución ha de estar motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión, y que la motivación debe contener una fundamentación en derecho.

STC 10/2919 (En el mismo sentido las SSTC 15/2019,35/2019, 80/2019). Deniega amparo. Justicia universal.

FJ 2. Denuncia de violación del derecho a la tutela por apartamiento de la STC 227/2007.

La primera queja de los recurrentes, referida a la violación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), denuncia el incumplimiento de lo ya decidido por el propio Tribunal Constitucional para ese mismo proceso, en relación con el alcance de la jurisdicción de los tribunales españoles (STC 227/2007).

El motivo carece de todo fundamento. Debe tenerse en cuenta que, en su momento, la estimación del recurso de amparo obedeció, en la invocada STC 227/2007, a la apreciación de una vulneración del art. 24.1 CE en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción, sustentada sobre los tres argumentos, que ya habían sido anticipados en la STC 237/2005:

(i) El art. 23.4 LOPJ, vigente en aquel momento, contemplaba un principio de jurisdicción universal absoluto, que descansaba exclusivamente en la peculiar naturaleza de determinados delitos.

(ii) Asimismo, este Tribunal constató en la citada STC 227/2007, que aquella redacción del art. 23.4 LOPJ había establecido una única

limitación expresa a la concepción absoluta de la jurisdicción universal, esto es, que el delincuente haya sido absuelto, indultado o penado en el extranjero. Por tanto, no podía deducirse del tenor literal del precepto la existencia de otros impedimentos.

(iii) No obstante, este Tribunal aclaró que la falta de apoyo legal de las exigencias que habían impuesto los órganos judiciales en la interpretación del art. 23.4 LOPJ, no significaba que aquellos no pudieran inferirse de otro método jurídicamente viable. Ahora bien, el canon de proporcionalidad propio del derecho fundamental de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) exigía, una utilización cuidadosa de esos otros métodos interpretativos, que no debían conducir al intérprete a un rigorismo o formalismo excesivo.

En ese sentido, el Tribunal llegó a la conclusión de que los diversos requisitos de admisibilidad respondían a una interpretación de difícil conciliación con el fundamento de la misma institución de la jurisdicción universal y, por ello, contraria al canon de proporcionalidad propio del art. 24.1 CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

La queja actual es radicalmente distinta, por dos razones:

(i) La norma aplicada para cerrar el proceso en el caso de la STC 227/2007 no era la misma que ha servido para decretar el archivo de la causa en esta segunda ocasión. La Ley Orgánica 1/2014, ha cambiado sustancialmente los términos del art. 23.4 LOPJ, pues, unos puntos de conexión introducidos en el nuevo texto del precepto han limitado el alcance absoluto del principio de jurisdicción universal que tenía su anterior redacción.

(ii) También son diferentes los términos de las quejas deducidas por los recurrentes. En el recurso de amparo ahora planteado, la alegada vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción, ya no se refiere a la interpretación efectuada por los órganos judiciales.

FJ 3. Sobre la aplicación retroactiva de los nuevos criterios de aplicación de la jurisdicción universal y el derecho a la tutela judicial efectiva que entienden vulnerado, en relación al principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos (art. 9.3 CE), por haber aplicado la disposición transitoria única de la Ley Orgánica 1/2014.

La razón de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva se encontraría en la regulación legal misma, por tanto, sin embargo, en nuestra reciente STC 40/2018 ya hemos descartado que la citada norma resulte contraria a nuestro ordenamiento constitucional, al recordar que a las normas procesales les es aplicable el principio *tem-*

*pus regit actum*, de modo que una norma procesal, como la que contiene la disposición transitoria única de la LO 1/2014, no hace más que aclarar la aplicación en el tiempo de una norma procesal.

Pues bien, es preciso señalar que, en la medida en que la norma relativa a la jurisdicción atribuye la titularidad misma del poder de juzgar, la existencia de dicha norma constituye un presupuesto procesal insoslayable para dictar cualquier acto jurisdiccional en el seno de un determinado proceso.

El proceder de aplicar el nuevo art. 23.4 LOPJ al proceso iniciado, fue respetuoso con el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva del 24.1 CE, en relación con el art. 9.3 CE, no solo porque estos órganos judiciales dieron aplicación puntual al mandato de dicha disposición transitoria, sino también porque no estamos ante un supuesto en el que pueda hablarse de retroactividad, en la medida en que la existencia de jurisdicción es presupuesto de todo acto procesal que se dicte en el curso de una concreta causa, sin que pueda llevarse a efecto si falta aquel.

FJ 4. Denuncia la vulneración del art. 24.1 CE por el incumplimiento de normas internacionales sobre jurisdicción universal (STC 140/2018):

(i) No puede existir, tal vulneración del art. 24.1 CE, en la medida en que este precepto pueda albergar, dentro de sí y por efecto indirecto del art. 10.2 CE, un principio de jurisdicción universal absoluta o una prohibición de restricción del ámbito legislativo de la misma.

La lectura de los tratados del sistema de justicia universal permite concluir que no establecen un modelo único y universalmente válido de aplicación del principio de universalidad de la jurisdicción. También se describe con detalle en la STC 140/2018 que, ni del examen de los pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia, ni tampoco del TEDH es posible deducir 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 art. 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 como el que definía el art. 23.4 LOPJ, en su versión originaria, que no pueda ser alterado por el legislador.

(ii) Tampoco la eventual contradicción entre la regulación interna (art. 23.4 LOPJ) y los convenios y tratados internacionales

relativos a la jurisdicción universal determina, por sí misma, violación alguna del art. 24.1 CE, pues estamos ante un puro juicio de aplicabilidad (control de convencionalidad) que pertenece al ámbito de la legalidad ordinaria y que tiene, por tanto, con carácter general, una dimensión infraconstitucional.

(iii) De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, la posible violación del art. 24.1 CE, solo podría venir determinada por una aplicación de la legalidad ordinaria que fuera contraria a los parámetros constitucionales que dicho precepto establece con carácter general, que, en relación con el acceso a la jurisdicción, se sustancia en la proscripción de una interpretación rigorista o excesivamente formalista. En el caso que nos ocupa, las resoluciones judiciales no han incurrido en una aplicación de esta naturaleza del art. 23.4 LOPJ, pues, de dicho precepto puede deducirse, sin forzar el sentido literal de su texto ni apartarse de un *telos* o finalidad normativa plausible, que la atribución de jurisdicción a los tribunales españoles por los delitos cometidos por extranjeros fuera del territorio español requiere, en cualquier caso, y a tenor de lo dispuesto en el art. 23.4 LOPJ, que concurra el presupuesto previo de que los responsables de los delitos se encuentren en territorio español, circunstancia que, según constatan las resoluciones impugnadas, no concurría al dictarse las mismas, sin perjuicio de que, de llegar a verificarse, pudiera justificar la reapertura del procedimiento de acuerdo con lo prescrito en la propia disposición transitoria única de la LO 1/2014, de 13 de marzo.

STC 104/2019. Extradición. Deniega amparo.

FJ 2 b) La demanda parte del planteamiento general de que el procedimiento de extradición pasiva es un procedimiento unitario, compuesto de tres fases carentes de genuina autonomía, en el que la decisión definitiva solo se alcanza cuando el Consejo de Ministros se pronuncia sobre la entrega del reclamado en la última de ellas.

Este planteamiento no se cohonesta con una concepción judicial consolidada que tiende a considerar las tres fases o momentos del procedimiento de extradición pasiva como procedimientos separados y sucesivos, que responden a ámbitos y fines nítidamente diferenciados y no susceptibles de confusión o solapamiento. En efecto, desde la perspectiva de la legalidad ordinaria, la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha coincidido en señalar, de modo reiterado, que la extradición constituye un procedimiento mixto, de naturaleza administrativa y judicial, en el que se pueden distinguir tres fases, dos gubernativas, la primera y la última, estando en medio la decisiva fase judicial. Estas tres fases están per-

fectamente delimitadas por la ley, siendo por otro lado totalmente independientes, aunque se subsigan unas y otras. Igualmente, en interpretación de los arts. 6 y 18 de la Ley de extradición pasiva, ha destacado que cuando el Gobierno accede a la entrega de la persona solicitada al Estado español, después de haber sido autorizada la extradición por el órgano judicial que conoce de la reclamación, el Consejo de Ministros no decide sobre la extradición sino que se limita a no ejercer las potestades discrecionales y excepcionales que le confiere el mencionado precepto, de tal forma que en esos supuestos se limita a ejecutar la decisión judicial.

STC 124/2019. Otorga amparo por vulneración del derecho a la tutela. Acceso al recurso.

FJ 3. 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 goza de una protección constitucional en el art. 24.1 CE, el derecho a la revisión de esta resolución es, en principio, y dejando a salvo la materia penal, un derecho de configuración legal al que no resulta aplicable el principio *pro actione*. Además, a diferencia del derecho de acceso a la jurisdicción, el derecho de acceso a los recursos, solo 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 no le corresponde revisar la aplicación judicial de las normas sobre admisión de recursos, salvo en los casos de inadmisión cuando esta 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*.

La doctrina anterior, cuando se trata de la revisión de sentencias penales condenatorias, fue matizada por el Tribunal desde sus primeras resoluciones, pues, pues hemos venido destacando que el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, de conformidad con el cual han de interpretarse las normas sobre derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, a tenor de lo dispuesto en el art. 10.2 de esta, consagra el derecho de toda persona declarada culpable de un delito a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley (art. 14.5). Este mandato, incorporado a nuestro derecho interno desde la publicación de su ratificación (BOE de 30 de abril de 1977) no ha sido considerado bastante para crear por sí mismo recursos inexistentes, pero sí obliga a considerar que entre las garantías del

proceso penal a las que genéricamente se refiere la Constitución en su art. 24.2 se encuentra la del recurso ante un tribunal superior y que, en consecuencia, deben ser interpretadas en el sentido más favorable a un recurso de ese género todas las normas del derecho procesal penal de nuestro ordenamiento.

Por el contrario, cuando se trata de la revisión de sentencias absolutorias pronunciadas por la jurisdicción penal, este Tribunal mantiene el canon general sobre el derecho acceso a los recursos legalmente establecidos. El control constitucional que el Tribunal puede realizar es meramente externo, debiendo limitarse a comprobar si tienen motivación, si han incurrido en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad, únicas circunstancias que pueden determinar la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva.

STC 119/2019. Otorga el amparo por vulneración del derecho de acceso al recurso por denegar asistencia jurídica gratuita. Vigilancia Penitenciaria.

FJ 4. a) Este Tribunal ha tenido la oportunidad de analizar en varias ocasiones la previsión legal referida a la posibilidad de recurrir las decisiones de los jueces de vigilancia penitenciaria, señalando que la misma, contenida en la disposición adicional quinta LOPJ en su redacción de 1985, es cuando menos poco clara e insatisfactoria, tal y como ha puesto de relieve generalizadamente la doctrina. No obstante, hemos entendido razonable y no arbitraria la negativa a tramitar la apelación frente a resoluciones judiciales dictadas en expedientes disciplinarios.

En sentencias anteriores se otorgó el amparo en casos muy similares al presente. En concreto, la vulneración del derecho se imputaba no solo al desacierto de la instrucción de recursos, sino al hecho de que el recurrente actuaba sin asistencia letrada y sin posibilidad de tener asesoramiento técnico.

b) En el presente caso, no se puede considerar que haya existido error en la apreciación del órgano judicial sobre la inexistencia de recurso contra la decisión del juez de vigilancia penitenciaria, pero, con la decisión de denegar la asistencia jurídica gratuita solicitada para interponer recurso de apelación, sí se ha impedido al recurrente mostrar su discrepancia con el criterio mantenido por las audiencias provinciales de Lleida y Tarragona.

El art. 119 CE consagra un derecho constitucional de carácter instrumental respecto del derecho de acceso a la jurisdicción reconocido en el art. 24.1 CE, pues su finalidad inmediata radica en permitir el acceso a la justicia, para interponer pretensiones u oponerse a ellas, a quienes no tienen medios económicos suficientes para ello y, más

ampliamente, trata de asegurar que ninguna persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar. Por ello, aunque hayamos calificado el derecho a la asistencia jurídica gratuita como un derecho prestacional y de configuración legal, cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio, corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias, hemos afirmado también que la amplia libertad de configuración legal que resulta del primer inciso del art. 119 CE no es, sin embargo, absoluta, pues el inciso segundo de dicho precepto establece un contenido constitucional indisponible para el legislador, que obliga a reconocer el derecho a la justicia gratuita necesariamente a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar.

STC 61/2019. Otorga amparo por vulneración del derecho a la defensa, preterición de prueba, por defectuoso funcionamiento de la plataforma informática y de la oficina judicial.

FJ 3. La indefensión alegada en la demanda se refiere tanto a la mutilación de las facultades alegatorias y de prueba que se siguieron para la demandante de amparo del defectuoso funcionamiento de la oficina judicial, al no unir la prueba documental al expediente judicial, antes de la celebración del juicio oral, como a la omisión de valoración judicial de dicha prueba documental.

Si bien el sustrato fáctico de la demanda de amparo se refiere a la denegación material de un medio de prueba documental, que inicialmente parecería cobijarse en el ámbito de las garantías inherentes al proceso justo *ex art. 24.2 CE*, en su vertiente de derecho a utilizar medios de prueba pertinentes, ningún problema de encuadramiento constitucional suscita la invocación que del art. 24.1 CE se hace en la demanda, pues, tal y como se dijo en la STC 1/1996, el Tribunal ha insistido en que la temática probatoria, aunque esté garantizada por un específico derecho, no deja de estar afectada ni protegida dentro del derecho a la tutela judicial efectiva y ha incluido, en consecuencia, a la aportación de medios de prueba entre los medios de defensa cuya obstaculización o privación es susceptible de producir indefensión.

Lo que singulariza el caso, es que la demanda no combate, la denegación de un medio de prueba o la omisión de su práctica, sino el silencio judicial sobre el resultado de una prueba aportada a la causa, situación que podemos calificar de preterición de prueba. Desde la óptica constitucional del juicio *ex art. 24.1 CE*, puede afirmarse que nos hallamos en presencia, por mor de la indebida falta de valoración de una prueba pertinente para la satisfacción del derecho que aquel precepto consagra, de un supuesto de ausencia de respuesta judicial a

la pretensión planteada, juicio del mencionado art. 24.1 C.E., por cuanto es incuestionable tanto la relación entre los hechos a que se enderezaban las pruebas propuestas y practicadas y la falta de valoración de estas y no puede desconocerse la relevancia de la argumentación de la solicitante de amparo acerca de la eventual alteración del fallo judicial, de haber sido incorporada al cuerpo de la Sentencia la debida valoración de las pruebas practicadas.

Este Tribunal también ha dicho en otra ocasión que la ausencia de pronunciamiento sobre un determinado medio probatorio practicado en el procedimiento, debe ser enjuiciada conforme a los parámetros definidos en la doctrina constitucional sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por incongruencia omisiva, lo que supone que debemos determinar, en primer lugar, si la valoración de las pruebas silenciadas, de haber sido incorporada al razonamiento judicial, pudiera haber determinado un fallo judicial distinto, para comprobar luego, en un segundo momento, si fuera necesario, si ese silencio judicial puede razonablemente interpretarse no obstante como una respuesta tácita.

Hay que tener en cuenta, además, que el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, reconocido en el art. 24.1 CE alcanza su máxima intensidad en el ámbito penal, por la trascendencia de los intereses en presencia y los principios constitucionales que entran en juego en dicho ámbito, pues no en vano al proceso penal se acude postulando la actuación del poder del Estado en su forma más extrema; una actuación que puede implicar una profunda injerencia en la libertad del imputado y en el núcleo más sagrado de sus derechos fundamentales. Así, este Tribunal ha declarado que el derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 CE, comporta la exigencia de que en ningún momento pueda producirse indefensión, lo que requiere del órgano jurisdiccional un indudable esfuerzo a fin de preservar los derechos de defensa en un proceso con todas las garantías, ofreciendo a las partes contendientes el derecho de defensa contradictoria, mediante la oportunidad de alegar y probar procesalmente sus derechos o intereses.

Este Tribunal también ha dicho que la regla o principio de interdicción de indefensión reclaman un cuidadoso esfuerzo del órgano jurisdiccional para garantizar la plena efectividad de los derechos de defensa de ambas partes y que para que la indefensión alcance relevancia constitucional es necesario que tenga su origen inmediato y directo en actos u omisiones de los órganos judiciales, es decir, que sea causada por la incorrecta actuación del órgano jurisdiccional, estando excluida del ámbito protector del art. 24 CE la indefensión

debida a la pasividad, desinterés, negligencia, error técnico o impericia de la parte o de los profesionales que la representan o defiendan.

STC 73/2019. Otorga amparo por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia. En supuesto de condena en apelación (en el mismo sentido las SSTC 88/2019, 149/2019 y 172/2019).

FJ 2. La STC 59/2018 ha recogido la doctrina en la materia que es objeto de este proceso constitucional.

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, 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 su estricta calificación jurídica que deba asignarse a los hechos una vez acreditada su existencia. De este modo, si bien la revisión de la razonabilidad de las inferencias a partir de la cual el órgano *a quo* llega a su conclusión sobre la inexistencia de dolo –u otro elemento subjetivo del tipo– no precisará de la garantía de inmediación si tal enjuiciamiento no se produce a partir de la valoración de declaraciones testimoniales, sí deberá venir presidida, en todo caso, por la previa audiencia del acusado.

Tal ampliación era el corolario de la recepción, de las SSTEDH (...) y de 13 de junio de 2017, asunto *Atutxa Mendiola y otros c. España* (§§ 41 a 46).

Esta última resolución del Tribunal de Estrasburgo merece una especial referencia. En ella se constata que el Tribunal Supremo, pese a que reprodujo los hechos que habían sido considerados probados en la sentencia absolutoria dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, efectúa una nueva valoración de los distintos elementos de prueba que ya habían sido examinados por el órgano de instancia, por una parte, medios de carácter documental y, por otra, testimonios propuestos tanto por la parte acusadora, como por los demandantes, así como las declaraciones de estos últimos. Y concluyó que los acusados se habían negado de manera consciente y deliberada a acatar la resolución del propio Tribunal Supremo. La STEDH consideró que el Tribunal procedió a una nueva valoración de las pruebas sin haber tenido un contacto directo con las partes y, sobre todo, sin haber permitido que estas últimas expusieran sus argumentos en respuesta a las conclusiones expuestas. Finalmente, el Tribunal Europeo

razonó que el Tribunal Supremo, para llegar a esa distinta interpretación jurídica del comportamiento de los demandantes, se pronunció sobre circunstancias subjetivas que conciernen a los interesados; a saber, que eran conscientes de la ilegalidad de sus actos. La sentencia entendió que el elemento subjetivo resultó decisivo en la determinación de la culpabilidad de los demandantes, pues el Tribunal Supremo sí que entendió que hubo intencionalidad por parte de los demandantes sin valorar directamente su testimonio, dato que contradice las conclusiones de la instancia que sí había oído a los acusados y a otros testigos (§§ 41 y 42). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos indicó que las cuestiones que debían ser examinadas por el Tribunal Supremo requerían la valoración directa del testimonio de los demandantes. Y habida cuenta de todas las circunstancias del proceso, concluyó que los demandantes fueron privados de su derecho a defenderse en el marco de un debate contradictorio, estimando en consecuencia, violación del derecho a un proceso equitativo garantizado por el art. 6.1 del Convenio (§§ 45 y 46).

FJ 4. Los recurrentes, además, han alegado que su condena en estas circunstancias ha supuesto una vulneración de su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

Este Tribunal ha reiterado, en relación con el derecho a la presunción de inocencia, que se configura como el derecho a no ser condenado sin prueba de cargo válida, lo que determina que solo quepa considerar vulnerado este derecho cuando los órganos judiciales hayan sustentado la condena valorando una actividad probatoria lesiva de otros derechos fundamentales o carente de garantías, o cuando no se motive el resultado de dicha valoración, o cuando por ilógico o insuficiente no sea razonable el *iter* discursivo que conduce de la prueba al hecho probado. Igualmente se ha puesto de manifiesto que el control que le corresponde realizar a este Tribunal sobre la eventual vulneración de este derecho se extiende a verificar si se ha dejado de someter a valoración la versión o la prueba de descargo aportada, exigiéndose ponderar los distintos elementos probatorios.

Como señalara la STC 88/2013 y reiterara la STC 125/2017, tomando en consideración el contenido del derecho a la presunción de inocencia y la proyección que sobre el mismo puede tener la previa lesión del derecho a un proceso con todas las garantías por una condena en segunda instancia, debe concluirse que, con carácter general, la lesión del derecho a un proceso con todas las garantías está vinculado con la valoración de pruebas practicadas sin las debidas garantías o con no haberse dado al acusado la posibilidad de ser oído, no necesariamente tiene una repercusión inmediata en la vulneración del

derecho a la presunción de inocencia. De ese modo, la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías puede llegar a determinar la anulación de la sentencia condenatoria y la retroacción de actuaciones para que el órgano judicial dicte una nueva resolución respetuosa con dicho derecho.

Sin embargo, cuando quede plenamente acreditado, con la lectura de las resoluciones judiciales que la condena se ha basado de manera exclusiva o esencial en la valoración o reconsideración de pruebas practicadas sin las debidas garantías, también deberá entenderse vulnerado el derecho a la presunción de inocencia, ya que en tales casos el efecto de exclusión de la valoración judicial de dichas pruebas pondría ya de manifiesto que la inferencia sobre la conclusión condenatoria sería ilógica o no concluyente, consumando de esa manera la lesión del derecho a la presunción de inocencia. De ese modo, en tales casos la vulneración consecutiva de ambos derechos determinaría la anulación de la sentencia condenatoria sin retroacción de actuaciones.

La STC 78/2019 otorgó el amparo por vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías y a la defensa (cannabis STC 146/2017).

FJ 3. La cuestión de la legitimidad constitucional a la luz del principio de legalidad penal del art. 25.1 CE del tratamiento que desde el plano legal y jurisprudencial recibe en nuestro país la actividad de cultivo compartido de cannabis en el seno de asociaciones de usuarios de dicha sustancia, cuestión que ha sido dirimida en sentido favorable a su validez en la STC 146/2017, 36/2018 y 37/2018.

La redacción del art. 368 CP no contempla un tipo delictivo de formulación tan abierta que respalde el ejercicio de una decisión prácticamente libre y arbitraria, toda vez que utiliza verbos de uso habitual en el lenguaje y de conocimiento accesible como cultivar, elaborar, traficar, promover, favorecer o facilitar el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, que no dejan en la indefinición la conducta típica, por lo que descarta que el precepto incumpla las exigencias materiales de taxatividad inherentes al art. 25.1 CE.

El canon de razonabilidad de la operación judicial de subsunción de los hechos probados en la norma penal o sancionadora fija como primer criterio el de la compatibilidad de dicha subsunción con el tenor literal de la norma, con la consiguiente prohibición de la analogía *in malam partem* al que se añade un doble parámetro de razonabilidad: metodológico, dirigido a comprobar que la exégesis de la norma y subsunción en ella de las conductas contempladas no incurre en quiebras lógicas y resultan acordes con modelos de argumentación

aceptados por la comunidad jurídica; y axiológico, consistente en verificar la correspondencia de la aplicación del precepto con las pautas valorativas que informan el ordenamiento constitucional, para concluir que la condena de los miembros de una asociación cannábica de características similares satisfacía el canon en consideración a la magnitud de las cantidades de droga manejadas, el riesgo real y patente de difusión del consumo, la imposibilidad de constatar con plena certidumbre la condición de consumidores habituales de la sustancia y la de controlar el destino que pudieran dar al compartir sus receptores.

En lo que se refiere a la apreciación del error de prohibición como vencible, este Tribunal dijo que no se trata de un problema de subsunción penal sino de un juicio de inferencia basado en que los recurrentes albergaban dudas sobre la ilicitud de su conducta y sin embargo no trataron de verificar si esa actividad era conforme a derecho, en la existencia de un precedente jurisprudencial y en la evidencia de que la conducta de los recurrentes desbordaba los contornos del consumo compartido.

FJ 5. Sobre la vulneración del derecho de asociación.

Este Tribunal ha identificado cuatro facetas integrantes del derecho genérico de asociación: la libertad de creación y de decidir la adscripción a las ya creadas, libertad de no asociarse y dejar de pertenecer a las mismas, la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas y una dimensión *inter privatos* que garantiza un haz de facultades a los asociados, considerados individualmente frente a las asociaciones a las que pertenezcan o a los particulares respecto de las asociaciones a las cuales pretendan incorporarse.,

Las tres primeras facetas configuran un *status libertatis* o poder de resistencia frente a la intervención de los poderes públicos que podría verse potencialmente amenazado por el ejercicio ilegítimo de potestades sancionadoras o punitivas.

En la determinación de la legitimidad de la reacción penal, se ha de tener en cuenta que el derecho de asociación no tiene carácter absoluto y colinda con los demás derechos de la misma índole y los derechos de los demás. Por el contrario, su ejercicio está sujeto tanto a límites establecidos directamente en la propia Constitución como a otros que puedan fijarse para proteger o preservar otros derechos fundamentales, valores o bienes constitucionalmente protegidos o intereses constitucionalmente relevantes.

Desde una perspectiva normativa, este derecho fundamental de asociación presenta un límite ínsito en su originaria configuración constitucional al establecer el apartado segundo del art. 22 CE que las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como

delito son ilegales, proposición que se reproduce el art. 2.7 de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, a la que se suma la prohibición de las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar, proclamada en su apartado quinto. Estas fórmulas del constituyente configuran límites internos del derecho fundamental que concretan en sentido negativo el espacio de inmunidad al que pueden aspirar legítimamente los ciudadanos.

En el presente caso, habiéndose descartado que la condena impuesta a los recurrentes haya sido el producto de una aplicación extensiva de dicho precepto penal, la condena no puede ser calificada de injerencia ilegítima en el derecho fundamental de asociación, pues es claro que el art. 22 CE no pretende establecer espacios de inmunidad frente a la vigencia de las normas penales y del interés general en la preservación de los bienes y valores que las mismas protegen.

FJ 6. Derecho a la defensa en la segunda instancia.

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, sin haber celebrado una vista pública en que se haya desarrollado con todas las garantías dicha actividad probatoria.

Este Tribunal amplió las garantías de los acusados en segunda instancia en lo referente a la acreditación de los elementos subjetivos del delito cuando 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 que deba asignarse a los hechos una vez acreditada su existencia. De este modo, si bien la revisión de la razonabilidad de las inferencias a partir de la cual el órgano *a quo* llega a su conclusión sobre la inexistencia de dolo –u otro elemento subjetivo del tipo– no precisará de la garantía de inmediación si tal enjuiciamiento no se produce a partir de la valoración de declaraciones testificales, sí deberá venir presidido, en todo caso, por la previa audiencia del acusado.

La STC 72/2019 otorga amparo por inadmisión de una petición de *habeas corpus*.

FJ 2. El art. 17.1 CE establece que «toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. 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». Por su parte, el art. 17.4 CE establece que «la ley regulará un procedimiento de *habeas corpus* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente». La Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de *habeas corpus* (LOHC) ha desarrollado ese mandato constitucional. El art. 1 LOHC establece que mediante este procedimiento podrá obtenerse la inmediata puesta a disposición de la autoridad judicial competente de cualquier persona detenida ilegalmente, entendiéndose por tal quien lo fuera sin que concurren los supuestos legales, o sin haberse cumplido las formalidades prevenidas y requisitos exigidos por las leyes; las que estén ilícitamente internadas en cualquier establecimiento o lugar; las que lo estuvieran por plazo superior al señalado en las leyes; y a quienes no les sean respetados los derechos que la Constitución y las leyes procesales garantizan a toda persona detenida.

El Tribunal ha sentado una consolidada jurisprudencia en relación con esta previsión constitucional y la incidencia que sobre ella tienen las decisiones judiciales de no admisión a trámite de la solicitud de *habeas corpus*. Ha declarado que, aun cuando la Ley Orgánica de regulación del procedimiento de *habeas corpus* posibilita denegar la incoación de un procedimiento de *habeas corpus*, fundamentar la decisión de no admisión en que el recurrente no se encontraba ilícitamente privado de libertad por no concurrir ninguno de los supuestos del art. 1 LOHC vulnera el art. 17.4 CE, ya que implica una resolución sobre el fondo que solo puede realizarse una vez sustanciado el procedimiento. Los únicos motivos constitucionalmente legítimos para no admitir un procedimiento de *habeas corpus* son los basados en la falta del presupuesto necesario de una situación de privación de libertad no acordada judicialmente o en el incumplimiento de los requisitos formales a los que se refiere el art. 4 LOHC. Esta jurisprudencia es reiterada, constante e inequívoca.

La STC 29/2019 deniega el amparo. En el mismo sentido las SSTC 30/2019, 50/2019, 62/2019 y 155/2019.

FJ 3. Se debe hacer referencia a la dimensión constitucional de la prisión provisional como medida que presupone una limitación del contenido del derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE), y en relación con los límites de dicha medida cautelar, desde la perspectiva de la garantía de este derecho. Dicho canon se sintetiza como sigue:

a) La libertad personal es un valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE) y un derecho fundamental (art. 17 CE), cuya

trascendencia estriba en ser el presupuesto de otras libertades y derechos fundamentales. Los principios a tener en cuenta de cara la adopción de esa medida cautelar son los siguientes:

(i) El principio de legalidad, que opera como elemento habilitante de la privación de libertad, en los términos establecidos en el art. 17.1 CE, y como fuente de limitación del plazo máximo de duración de la medida cautelar objeto de análisis (art. 17.4 CE), razón por la cual este Tribunal ha declarado que la superación de los plazos máximos supone una limitación desproporcionada del derecho a la libertad y, en consecuencia, su vulneración. La ley que regule los supuestos en que cabe acordar prisión provisional y su duración máxima ha de adoptar la forma de Ley Orgánica ya que al limitar el derecho a la libertad personal constituye un desarrollo del derecho fundamental de conformidad con lo dispuesto en el art. 81.1 CE. Nuestra jurisprudencia ha considerado también 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 establecido, 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.

(ii) El principio de adopción judicial de la medida. A pesar de que la Constitución no impone expresamente que esta medida deba ser adoptada judicialmente, nuestra doctrina ha establecido que la prisión provisional es una medida cautelar que solo puede ser acordada por los órganos judiciales, desde la perspectiva de que toda medida restrictiva de derechos fundamentales requiere una decisión judicial motivada. En este sentido la exigencia es coherente con lo previsto en el art. 5 CEDH, precepto que contempla un trámite de control judicial inmediato de la privación cautelar de libertad verificada en el seno de un proceso penal, y que es interpretado en el sentido siguiente por el TEDH: el control judicial constituye un elemento esencial de la garantía que ofrece el art. 5.3 CEDH que tiene como finalidad reducir en la medida de lo posible el riesgo de arbitrariedad y asegurar la preeminencia del Derecho, uno de los principios fundamentales de una sociedad democrática.

(iii) El principio de excepcionalidad, vinculado al hecho de que en el proceso penal rigen los principios de *favor libertatis* o de *in dubio pro libertatis*. Por ello la interpretación y aplicación de las nor-

mas reguladoras de la medida de prisión provisional deben hacerse con carácter restrictivo y a favor del derecho fundamental que tales normas restringen, lo cual ha de conducir a la elección y aplicación, en caso de duda, de la norma menos restrictiva de libertad (Reglas de Tokio).

El principio deriva asimismo de la naturaleza subsidiaria de ese instituto, pues su carácter extraordinario impide que pueda ser aplicado en supuestos en los que mediante medidas alternativas menos onerosas puede alcanzarse el propósito perseguido, tal y como se deriva del apartado 6 de las reglas mínimas de Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad.

(iv) El principio de modificabilidad, que parte del hecho de que las medidas cautelares personales se adoptan y desenvuelven en un contexto de provisionalidad, y por tanto mutable. Nuestra jurisprudencia sostiene que ni la situación de prisión preventiva, ni la de libertad provisional, ni la cuantía de la fianza que permite acceder a la misma constituyen situaciones jurídicas intangibles o consolidadas y por ello inmodificables, de modo tal que los autos de prisión y libertad provisionales son reformables, tal y como prevé la legislación vigente, durante todo el curso de la causa.

(v) El principio de temporalidad, finalmente, opera como mecanismo de cierre con el fin de evitar, en última instancia, que la prisión provisional alcance una duración excesiva, en consonancia con el contenido de la regla de Tokio 6.2, que establece que la prisión provisional no podrá durar más tiempo del necesario para lograr sus objetivos y deberá cesar, a instancia de parte o de oficio, cuando su perpetuación ya no resulte estrictamente necesaria.

b) El presupuesto necesario para que la adopción de la medida cautelar sea constitucionalmente admisible, es la existencia de indicios racionales de la comisión de un hecho delictivo, independientemente del sentido ulterior del fallo de la sentencia de fondo. La jurisprudencia constitucional sostiene que la presunción de inocencia exige que la prisión provisional no recaiga sino en supuestos donde una pretensión acusatoria tiene un fundamento razonable, esto es, allí donde existan indicios racionales de criminalidad; pues de lo contrario, vendría a garantizarse nada menos que, a costa de la libertad, un proceso cuyo objeto pudiera desvanecerse.

c) Se precisa, asimismo, que la medida cautelar satisfaga una finalidad plausible desde la perspectiva constitucional, es decir, que se dirija a la consecución de cualquiera de los fines que la doctrina constitucional asocia a la prisión provisional. Descartando como fines

constitucionalmente admisibles los punitivos o de anticipación de pena, los de impulso de la instrucción sumarial o la alarma social. El fin primordial de la prisión provisional se vincula a la necesidad de garantizar el normal desarrollo del proceso penal en el que se adopta la medida, especialmente el de asegurar la presencia del imputado en el juicio y de evitar posibles obstrucciones a su normal desarrollo. Y, frente a este objetivo principal, se contemplan también los siguientes:

(i) Asegurar el sometimiento del investigado al proceso, mediante la evitación del riesgo de fuga o sustracción de la acción de la administración de justicia. Para calibrar la concurrencia *ad casum* de ese riesgo es preciso tener en cuenta los siguientes factores, expuestos en la STC 128/1995: 1) la gravedad del delito y la pena a él asociada, para la evaluación de los riesgos de fuga –y, con ello, la frustración de la acción de la administración de justicia–; 2) las características personales del inculpado, como el arraigo familiar, profesional y social, las conexiones en otros países, los medios económicos de los que dispone, etc. Ahora bien, el propio tribunal reconoce que la valoración de estos factores puede variar durante el tiempo de mantenimiento de la prisión provisional, aconsejando su revisión. En efecto, en un primer momento, la necesidad de preservar los fines constitucionalmente legítimos puede justificar que el decreto de la prisión se lleve a cabo atendiendo solamente al tipo de delito y a la gravedad de la pena; no obstante, el transcurso del tiempo modifica estas circunstancias y, por ello, en la decisión del mantenimiento de la medida deben ponderarse inexcusablemente los datos personales así como los del caso concreto.

(ii) Prevenir el riesgo de obstrucción en la instrucción del proceso.

(iii) Conjurar el peligro de reiteración delictiva, en línea de lo dispuesto en el art. 5.1 CEDH, y con la cautela de considerar esta finalidad de modo compatible con la garantía del derecho a la presunción de inocencia del que goza el investigado o encausado. Conforme a la jurisprudencia del TEDH, dicha previsión no da cobertura a decisiones de prevención general dirigidas contra un individuo o una categoría de individuos que se estime constituyan un peligro debido a su continua tendencia al crimen; sino que, más limitadamente, en el contexto de la persecución de un delito, los arts. 5.1 c) y 5.3 del Convenio, interpretados conjuntamente, permiten a los Estados contratantes imponer y mantener en el tiempo una privación cautelar de libertad previa al juicio como medio de prevención de una concreta y especí-

fica infracción penal, finalidad que ha de venir fundamentada en hechos o informaciones concretas basadas en datos objetivos.

d) Desde los presupuestos anteriores, nuestra doctrina ha determinado que concurre un deber reforzado de motivación exigible al órgano judicial para acordar la prisión provisional, por la estrecha conexión existente entre la motivación judicial y las circunstancias fácticas que legitiman la privación preventiva de libertad, pues solo una adecuada motivación hace conocibles y supervisables aquellas circunstancias fácticas. Además, la falta de motivación concierne directamente a la lesión del propio derecho fundamental sustantivo y no, autónomamente, al derecho a la tutela judicial efectiva.

La motivación constitucionalmente exigible, en estos supuestos, debe contener: 1) Una argumentación que ha de ser suficiente y razonable, entendiendo por tal no la que colma meramente las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva, sino aquella que respeta el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la libertad afectado; 2) la justificación de la legitimidad constitucional de la privación de libertad o, más concretamente, el presupuesto de la medida y el fin constitucionalmente legítimo perseguido; y 3) la ponderación de las circunstancias concretas que, de acuerdo con el presupuesto legal y la finalidad constitucionalmente legítima, permitan la adopción de dicha medida.

Al Tribunal Constitucional le compete supervisar la existencia de motivación suficiente y su razonabilidad. No correspondiéndole determinar en cada caso si concurren o no las circunstancias que permiten la adopción o el mantenimiento de la prisión provisional, sino únicamente el control externo de que esa adopción se ha acordado de forma fundada, razonada, completa y acorde con los fines de la institución.

e) Por último, el Tribunal Constitucional se reserva también la facultad de revisar si la adopción judicial de la medida de prisión provisional, se ha sujetado a los criterios legales que garantizan el derecho de defensa y a no sufrir indefensión del sujeto sobre el que se aplica la medida cautelar, en relación estrictamente, con la adopción de esa medida.

A este respecto, hemos tenido ocasión de pronunciarnos sobre la exigibilidad 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 se agraven las medidas cautelares privativas de libertad. Y si esa audiencia está expresa y claramente prevista en la ley, es un requisito procedimental que queda integrado en la exigencia del art. 17.1 CE, por lo que su omisión constituye una vulneración del

art. 17.1 CE y si esta audiencia no está expresa y claramente prevista en la ley para la adopción de la decisión controvertida, entonces la determinación de si era 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 art. 117.3 CE, quedando limitado el control constitucional a la supervisión de la razonabilidad de la fundamentación de las resoluciones judiciales.

La sentencia también analiza la imparcialidad de la autoridad judicial que interviene en el trámite de control inicial de la privación de la libertad y la posibilidad de sustentar la adopción de la medida en otros fines además de los aducidos por las acusaciones y la necesidad o no de la presencia de los enjuiciados en la vista de apelación.

La STC 83/2019 otorga amparo por vulneración del derecho a la libertad personal en relación con el derecho a la tutela (en el mismo sentido la SSTC 94/20219, 95/2019).

FJ 3. La publicidad de las actuaciones judiciales es un principio constitucional de general aplicación, sin perjuicio de las excepciones que en determinados casos puedan prever las leyes de procedimiento (art. 120.1 CE). Según ha expresado este Tribunal estas excepciones pueden producirse cuando, por exigencias del principio de proporcionalidad, deba ponderarse que otros derechos fundamentales o bienes con protección constitucional han de tener prevalencia.

a) En desarrollo de este principio general de publicidad procesal, la LOPJ dispone la entrega a los interesados de la información que soliciten sobre el estado de las actuaciones judiciales, que podrán examinar y conocer salvo que hubieren sido declaradas secretas o reservadas conforme a la ley (arts. 232.1 y 234.1 LOPJ). Reconoce, asimismo, a las partes procesales y a cualquier persona que acredite un interés legítimo y directo el derecho a obtener copia de los escritos y documentos que consten en autos, no declarados secretos ni reservados, así como testimonios y certificados, en los casos y modo establecidos en las leyes (art. 234.2 LOPJ). Esta accesibilidad se expande en el art. 235 LOPJ para permitir a cualquier interesado solicitar la exhibición de libros, archivos y registros judiciales que no tengan carácter reservado, mediante las formas legalmente establecidas.

La limitación al conocimiento del resultado de la investigación que tiene por causa el secreto sumarial es la que interesa en este proceso de amparo. Sus perfiles constitucionales y su eficacia procesal habrán de compaginarse, además, con la remisión al art. 505.3 LECrim

que, con ocasión de la reforma operada en el año 2015, ha venido a incorporarse al art. 302 LECrim.

b) El derecho a un proceso público en materia penal (art. 24.2 CE, en consonancia con el art. 11 DUDH, art. 14 PIDCP y art. 6 CEDH) es garantía del justiciable frente a una justicia secreta que escape a la fiscalización del público. Constituye también un medio para preservar la confianza de los ciudadanos en los tribunales, de forma que, al dotar a la administración de justicia de transparencia, contribuye a realizar los fines del derecho al proceso justo (STEDH de 8-12-83, asunto *Axen y otros contra Alemania*).

Este Tribunal tiene dicho, siguiendo la jurisprudencia del TEDH, que el principio de publicidad respecto de terceros, no es aplicable a todas las fases del proceso penal, sino tan solo al acto oral que lo culmina y al pronunciamiento de la subsiguiente sentencia.

c) Los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución solo pueden ceder ante los límites que la propia Constitución imponga expresamente, o ante los que de manera mediata o indirecta se infieran de la misma, al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes jurídicamente protegidos.

El secreto, como instrumento preordenado a asegurar el éxito de la investigación penal, ha de emplearse con cautela evitando todo exceso, tanto temporal como material, alejado de lo imprescindible.

Aunque el tiempo de su duración no es, por sí solo, dato determinante en orden a apreciar un resultado de indefensión, sin embargo, si esta suspensión temporal se convierte en una imposibilidad absoluta de conocimiento de lo actuado hasta el juicio oral, puede impedir que el investigado esté en disposición de preparar su defensa de manera adecuada (STEDH, 18-3-97, asunto *Flucher*). Por tanto, la decisión judicial de decretar secretas las actuaciones sumariales podrá incidir sobre el derecho de defensa del imputado cuando carezca de justificación razonable, no se dé al mismo, posibilidad de defenderse frente a las diligencias de prueba obtenidas en esta fase o, por último, se retrase hasta el acto del juicio oral la puesta en conocimiento del imputado de lo actuado.

FJ 4. La declaración de secreto de sumario no atribuye al instructor la facultad de omitir la tutela de los derechos fundamentales de los afectados, es simplemente un instrumento dirigido a asegurar el éxito de la investigación que debe emplearse con la necesaria cautela, evitando que se extienda más allá de lo imprescindible.

El secreto del sumario permite al juez no incluir cierta información en las resoluciones judiciales que haya de notificar a las partes,

pero no le autoriza a ocultar, sin más, todos los fundamentos fácticos y jurídicos de aquellas. El instructor puede, por tanto, dictar un auto de prisión en el que haga escueta referencia a la concurrencia de los presupuestos fácticos y jurídicos que hacen necesaria la adopción de la medida cautelar, evitando consignar detalles o datos de hecho que puedan perjudicar la marcha de las investigaciones, pero que, por contra, permitan al afectado conocer las razones básicas que determinan su prisión, posibilitando, en todo caso, la impugnación del auto.

FJ 5. La demanda vincula la queja a las directrices sobre el derecho a la información en los procesos penales que dimanen de la Directiva 2012/13/UE, de 22 de mayo y en particular, en su art. 7, que interesa de los Estados miembro garantizar, en salvaguarda de la equidad del proceso y de una adecuada defensa, la entrega al detenido o privado de libertad, de aquellos documentos relacionados con el expediente que obren en poder de las autoridades competentes y resulten fundamentales para impugnar, de manera efectiva, la legalidad de su situación individual de privación de libertad.

Reclama también que esta garantía se proporcione, cualquiera que sea la fase del proceso penal, con la antelación necesaria y, a más tardar, en el momento en que los motivos de la acusación se presenten a la consideración del Tribunal.

Este Tribunal ya ha abordado algunos aspectos de la Directiva 2012/13/UE en las SSTC 13/2017 y 21/2018.

En el presente caso nos encontramos ante un contexto procesal diferente, cual es el alcance constitucional de los derechos a ser informado y a acceder a aquellos elementos de las actuaciones que resulten esenciales para impugnar la legalidad de la privación de libertad cuando, encontrándose la causa bajo secreto sumarial (art. 302 LECrim), el detenido ha pasado a disposición judicial y corresponde decidir sobre su situación personal, convocándose a tal fin la comparecencia del art. 505 LECrim.

El art. 7 de la Directiva 2012/13/UE contempla, en su apartado cuarto, la posibilidad de que el acceso al expediente sea judicialmente denegado en determinados supuestos, siempre que no se perjudique con ello la equidad exigible de cada fase procesal.

Al trasvasar al ámbito interno la Directiva 2012/13/UE, las Leyes Orgánicas 5/2015 y 13/2015 dieron nueva redacción a algunos de los derechos que asisten al investigado (art. 118 LECrim) y al detenido o preso (art. 520.2 LECrim). Así, en relación con el primero aparece el derecho a examinar las actuaciones con la debida antelación para salvaguardar el derecho de defensa que, en todo caso tendrá que poder

ejercitarse con anterioridad a que se le tome declaración [art. 118.1 b) LECrim].

La ley procesal penal aplica un rigor informativo mayor cuando, como consecuencia de la investigación de un delito, se acuerda la privación cautelar de libertad de un sospechoso de haber participado en él.

El art. 520.2 LECrim le reconoce unos derechos del catálogo de los cuales, reconocidos al detenido o privado de libertad, destacaremos dos: el derecho a ser informado del procedimiento por medio del cual puede impugnar la legalidad de su detención, y 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].

FJ 6. El trámite de audiencia vinculado a la adopción sobre el investigado de la medida cautelar de prisión provisional o libertad provisional bajo fianza (art. 505 LECrim) no es una formalidad irrelevante.

a) Con carácter general, corresponde al juez instructor velar por que el detenido, una vez que se encuentre a su disposición (art. 17.2 CE), sea debidamente informado de sus derechos y garantías procesales.

b) El supuesto planteado en este amparo afecta al derecho reconocido en el art. 520.2 d) LECrim.

El sentido constitucional de estos derechos lleva a interpretar que, desde el momento en que el órgano judicial haya informado de que se va a celebrar esta comparecencia, estará habilitado el investigado para expresar su voluntad de acceder al expediente con la finalidad de tomar conocimiento de lo necesario para rebatir la procedencia de las medidas cautelares privativas de libertad que puedan interesar las acusaciones. El uso de ese derecho no podrá posponerse más allá del momento en que, durante la propia comparecencia, una vez expuestas sus alegaciones por las acusaciones, llegue el turno de intervención de la defensa del interesado, pues ha de ser con anterioridad a que el órgano judicial adopte una decisión.

Mostrada la voluntad de hacer uso del derecho (art. 520.2 d) LECrim.), compete al órgano judicial darle efectividad del modo más inmediato y efectivo posible.

c) No hay duda de que el secreto sumarial incide, siquiera temporalmente, en las capacidades de defensa del investigado, limitando sus posibilidades de conocer e intervenir en el desarrollo de la investigación penal, pero no exime, sin embargo, de la obligación de informarle debidamente sobre los hechos que se le imputan y sobre las razones motivadoras de su privación de libertad. Tampoco puede privarle, en términos absolutos, de su derecho de acceder a las actua-

ciones para cuestionar e impugnar la legalidad de la privación de libertad.

Los fines a los que legal y constitucionalmente sirve el secreto sumarial no pueden, por otro lado, desvanecerse como consecuencia del ejercicio efectivo de los indicados derechos del justiciable, pues, en tal caso, el secreto perdería su razón de ser, siempre, eso sí, desde una interpretación restrictiva de esta limitación y respetuosa con el principio de equidad.

La toma de conocimiento de lo actuado (art. 505.3 LECrim.) se subordina a lo estrictamente necesario, en orden a comprobar la regularidad de la medida privativa de libertad, debiendo facilitarse tan solo lo imprescindible para, dado el caso, cuestionar su pertinencia y promover su impugnación.

d) Determinados por el instructor los elementos fundamentales del caso en clave de privación de libertad, la efectividad de la garantía requiere que la información se suministre al interesado por el mecanismo que resulte más idóneo, a criterio del órgano judicial.

e) Es significativo el periodo durante el cual el investigado, privado de libertad, haya estado a su vez, privado de acceso íntegro al procedimiento (SSTEDH). Y ello porque la prolongación en el tiempo del secreto no puede constreñir indefinidamente un ejercicio del derecho de defensa que llegue a abarcar la totalidad del sumario, desautorizándose constitucionalmente todo proceso penal que, como consecuencia de la declaración judicial de secreto, se gaste a espaldas del investigado y recorte así sus derechos y garantías en el proceso.

Por todo ello, si la virtualidad del secreto puede operar como valor preponderante en los comienzos de la investigación en la que se decreta, bien por ponderación de los intereses en presencia (arts. 301 y 302 LECrim), bien por mandato legal y sin necesidad de expresa declaración en el caso de adoptarse medidas de investigación tecnológica [art. 588 bis d) LECrim], pudiendo provocar incluso que el derecho de defensa del investigado sobre el que se ejecuta una medida cautelar personal privativa de libertad tropiece con parcelas de investigación desconocidas, no es menos cierto que el paso del tiempo debilita aquel interés, que puede predominar en un principio.

La STC 97/2019 deniega el amparo.

FJ 2. La interdicción constitucional de la valoración judicial de la prueba ilícitamente obtenida constituye una garantía objetiva de nuestro sistema de derechos fundamentales, vinculada a la idea de un proceso justo (art. 24.2 CE).

La STC 9/1984 fue la primera resolución de este Tribunal en la que se planteó esta problemática. No obstante, el Tribunal no llegó a pronunciarse sobre la cuestión.

Más explícitos fueron los AATC 173/1984 y 289/1984, en los que el Tribunal respondió a esta alegación que la valoración judicial de pruebas ilícitamente obtenidas es un problema de mera legalidad, totalmente ajeno al control del Tribunal.

Esta posición inicial quedó rápidamente superada con la STC 114/1984. El pronunciamiento finalmente adoptado por este Tribunal descartó que se hubiera producido la vulneración originaria del derecho fundamental sustantivo (art. 18.3 CE), lo que no impidió formular por primera vez una doctrina general sobre la relevancia constitucional de la prueba ilícita que puede sintetizarse en tres ideas que constituyen, desde entonces, los principios rectores de nuestra doctrina sobre la materia:

a) La inadmisión procesal de una prueba obtenida con vulneración de un derecho fundamental sustantivo no constituye una exigencia que derive del contenido del derecho fundamental afectado.

b) La pretensión de exclusión de la prueba ilícita deriva de la posición preferente de los derechos fundamentales en el ordenamiento, tiene naturaleza estrictamente procesal y ha de ser abordada desde el punto de vista de las garantías del proceso justo (art. 24.2 CE).

c) La violación de las garantías procesales del art. 24.2 CE ha de determinarse, en relación con la prueba ilícitamente obtenida, a través de un juicio ponderativo tendente a asegurar el equilibrio y la igualdad de las partes, esto es, la integridad del proceso en cuestión como proceso justo y equitativo.

3. La primera aproximación a la ponderación necesaria para resolver los intereses en conflicto en relación con la prueba de origen ilícito se contiene en la propia STC 114/1984, que estableció ya la necesidad de operar a través de un doble juicio:

A) En primer lugar, ha de determinarse la índole de la ilicitud verificada en el acto de obtención de los elementos probatorios, distinguiendo los casos en que esta tiene una base estrictamente infranconstitucional, en que carece de relevancia desde el punto de vista del art. 24.2 CE, de aquellos otros casos en los que la ilicitud del acto de obtención de los elementos de convicción radica en la vulneración de un derecho fundamental, supuesto en que pueden verse comprometidas las garantías constitucionales del proceso.

B) Una vez constatada la lesión antecedente del derecho fundamental sustantivo, debe determinarse, como segundo paso, su ligamen o conexión con los derechos procesales de las partes desde el prisma del proceso justo y equitativo, o, la ligazón de la prueba controvertida con un derecho de libertad de los que resultan amparables en vía constitucional, tal nexo o ligamen existe si la decisión de incorporación al acervo probatorio evidencia una ruptura del equilibrio procesal entre las partes, esto es, una desigualdad que ha procurado antijurídicamente en su provecho, quien ha recabado instrumentos probatorios en desprecio de los derechos fundamentales de otro.

Este doble juicio analítico ha sido desarrollado en la doctrina de este Tribunal en dos fases jurisprudenciales:

a) En una primera fase, el Tribunal resolvió un amplio grupo de casos que pueden considerarse como modelo general del nexo entre la violación antecedente de un derecho sustantivo y la prohibición de valoración de prueba ilícita. Se trata de supuestos de ausencia o insuficiencia de la motivación de la resolución judicial autorizadora de una injerencia en el derecho fundamental cuya incorporación al acervo probatorio comprometería la integridad del proceso penal como proceso equitativo (art. 24.2 CE).

En esta primera fase, la tendencia fue, asimismo, extender la aplicación de la regla de exclusión a la prueba derivada, esto es, aquella respecto de la cual la vulneración del derecho fundamental constituye una mera fuente de conocimiento indirecto, y ello en virtud de una simple conexión causal.

b) Una segunda fase se inicia en la doctrina de este Tribunal, en la STC 81/1998, que centra la esencia del conflicto de intereses en la evaluación de las necesidades de tutela que la violación originaria del derecho sustantivo proyecta sobre el proceso en el que se plantea la admisibilidad de la prueba así obtenida y la necesidad de tutelar los derechos fundamentales la que, en ocasiones, obliga a negar eficacia probatoria a determinados resultados, cuando los medios empleados para obtenerlos resultan constitucionalmente ilegítimos. Se utilizan dos parámetros:

(i) El interno que exige valorar la proyección que sobre el proceso correspondiente tiene la índole, características e intensidad de la violación del derecho fundamental sustantivo previamente consumada. En primer lugar, considera si la vulneración del derecho fundamental ha ido instrumentalmente orientada a obtener pruebas, comprometiéndose la integridad del proceso y el equilibrio entre las

partes. Si hay falta de conexión jurídica entre la intromisión y el proceso, ha de evaluarse, si la vulneración es de tal intensidad que, aun cuando, esa conexión instrumental no exista, debe, aun así, proyectarse sobre el ámbito procesal al afectar al núcleo axiológico más primordial de nuestro orden de derechos fundamentales. Así ocurre, en particular, pero no de forma exclusiva, en los casos en los que existe una prohibición constitucional singular, como es la de la tortura o tratos inhumanos o degradantes, supuesto en el cual, aun cuando la vulneración del art. 15 CE carezca de relación de medio afín con el proceso, no puede admitirse la recepción probatoria de los materiales resultantes. Como ha señalado el TEDH los elementos de cargo obtenidos por medio de actos de violencia o brutalidad u otras formas de trato que puedan calificarse como actos de tortura, no deben servir para probar la culpabilidad de la víctima.

(ii) Hay, adicionalmente, un parámetro de control externo que exige valorar si existen necesidades generales de prevención o disuasión de la vulneración consumada que se proyectan sobre el proceso penal. En palabras de la STC 81/1998 se trata de dilucidar si de algún modo, la falta de tutela específica en el proceso penal supone incentivar la comisión de infracciones del derecho al secreto de las comunicaciones y, por lo tanto, privarle de una garantía indispensable para su efectividad.

Estos criterios de ponderación han sido aplicados por este Tribunal al examen de la prueba llamada derivada, de la que la vulneración del derecho fundamental sustantivo no es más que una fuente de conocimiento indirecto. En estos casos nuestra doctrina distingue entre la mera conexión natural con el acto de vulneración del derecho fundamental, requisito considerado necesario, pero no suficiente, de la conexión o enlace jurídico, que es el único que evidencia una necesidad de protección procesal del derecho fundamental, aplicando, consiguientemente, los criterios de valoración ya expuestos para apreciar la existencia del vínculo jurídico y de la correspondiente necesidad de tutela dentro del proceso.

Respecto de la prueba llamada originaria, de la que la vulneración del derecho fundamental constituye la fuente de conocimiento directo, este Tribunal ha señalado, con carácter general, que, en un principio, ha de entenderse que la necesidad de tutela es mayor cuando el medio probatorio utilizado vulnera directamente el derecho fundamental, pero ha estimado que puede apreciarse la desconexión entre la violación del derecho fundamental sustantivo y las garantías procesales que aseguran la igualdad de las partes y la integridad y equidad del proceso atendiendo a los criterios ponderativos generales ya indica-

dos. En otras palabras, cuando la violación del derecho fundamental es la fuente inmediata de conocimiento de los elementos de convicción que pretenden incorporarse al acervo probatorio, existe, a priori, una mayor necesidad de tutela sin que esto impida, no obstante, apreciar excepcionalmente que tales necesidades de tutela no concurren por ausencia de conexión jurídica suficiente entre la violación del derecho fundamental sustantivo y la integridad y equidad del proceso correspondiente.

En particular, en la STC 22/2003, el Tribunal consideró compatible con el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) la recepción probatoria de elementos de convicción directamente obtenidos con vulneración de un derecho fundamental sustantivo, en concreto, a través del registro domiciliario realizado sin autorización judicial, sin presencia del acusado y sin que se tratase de delito flagrante, ya que las autoridades habían actuado de ese modo en la confianza, amparada entonces por el estado evolutivo de la jurisprudencia, de que el consentimiento prestado por los comoradores de la vivienda era suficiente a pesar de existir una situación de contraposición de intereses entre estos y el demandante de amparo.

La STC 24/2019 otorga amparo por vulneración del derecho a la libertad de información [art. 20.1 d) CE].

FJ 3 a). Este Tribunal ha venido reiterado insistentemente que cuando se alega que la conducta por la que se sigue el proceso penal constituye, a su vez, ejercicio legítimo de un derecho fundamental, el órgano judicial debe examinar, como cuestión previa a la aplicación del pertinente tipo penal a los hechos declarados probados, si estos no han de encuadrarse dentro de ese ejercicio legítimo, pues es obvio que los hechos probados no pueden ser a un mismo tiempo valorados como actos de ejercicio de un derecho fundamental y como conductas constitutivas de un delito. En estos casos, el ejercicio legítimo del derecho fundamental opera como causa excluyente de la antijuridicidad de esa conducta, habiendo considerado también que la eventual apreciación de la condena penal ha desconocido el contenido constitucional de los derechos fundamentales alegados y comportaría siempre la falta de habilitación legal para sancionar.

b) Por ese motivo, como también hemos repetido en múltiples ocasiones, la ausencia de ese examen previo al que está obligado el juez penal o su realización sin incluir en él la conexión de los comportamientos enjuiciados con el contenido de los derechos fundamentales y de las libertades públicas no es constitucionalmente admisible y, por lo mismo, constituye en sí misma una vulneración de los derechos fundamentales no tomados en consideración.

c) En supuestos como el que nos ocupa, dada la naturaleza sustantiva del derecho fundamental alegado y el contenido de la jurisdicción de amparo, nuestro análisis no puede detenerse en la anterior constatación genérica, sino que la función que corresponde a este Tribunal no se circunscribe a examinar la existencia o razonabilidad de la motivación de las resoluciones judiciales, realizando un simple juicio externo que verse sobre la existencia, inexistencia o razonabilidad de las valoraciones efectuadas por los jueces y tribunales ordinarios; sino que hemos de aplicar inmediatamente a los hechos probados las exigencias dimanantes de la Constitución para determinar si, al enjuiciarlos, han sido o no respetadas, aunque para este fin sea preciso utilizar criterios distintos de los aplicados en la instancia.

A diferencia de lo que sucede en los asuntos de los que conoce la jurisdicción civil sobre tutela de derechos fundamentales, en los que la queja que llega al Tribunal versa sobre la ponderación que dicha jurisdicción ordinaria ha llevado a cabo entre varios derechos fundamentales, generalmente, entre los reconocidos en el art. 18.1 CE y los del art. 20 CE, cuando el recurso de amparo se dirige contra un acto sancionador, en la medida en que no forma parte del contenido de derecho fundamental alguno la condena de quien lo vulnere con su comportamiento, la tutela que este Tribunal puede dispensar corre en un único sentido, coincidente con el del condenado por una conducta desplegada, según aduce, en ejercicio de un derecho fundamental. Naturalmente, para determinar en cada caso, si el ejercicio del derecho fundamental invocado es constitucionalmente legítimo, es preciso examinar los contornos del derecho, entre los que aparece el círculo de intimidad de las personas, pero este análisis es ajeno a la idea de conflicto. Esto es lo que sucede en el caso que nos ocupa, en el que no se ha cuestionado por ninguna de las partes la delimitación efectuada por las resoluciones judiciales impugnadas del derecho fundamental a la intimidad (art. 18.1 CE), que, según dichas resoluciones, constituye el objeto de la norma penal aplicada al efecto.

FJ 4. En este punto cabe recordar sucintamente nuestra doctrina acerca del ámbito de aplicación de las respectivas libertades, que aparece compendiada en la STC 79/2014: Este Tribunal viene distinguiendo, desde la STC 104/1986 entre el derecho que garantiza la libertad de expresión, cuyo objeto son los pensamientos, ideas y opiniones (concepto amplio que incluye las apreciaciones y los juicios de valor) y el derecho a comunicar información, que se refiere a la difusión de aquellos hechos que merecen ser considerados noticiables. Esta distinción entre pensamientos, ideas y opiniones, de un lado, y

comunicación informativa de hechos, de otro, tiene una importancia decisiva a la hora de determinar la legitimidad del ejercicio de esas libertades, pues mientras los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor, por su misma naturaleza, no se prestan a una demostración de exactitud, y ello hace que al que ejercita la libertad de expresión no le sea exigible la prueba de la verdad o diligencia en su averiguación, que condiciona, en cambio, la legitimidad del derecho de información por expreso mandato constitucional, que ha añadido al término información, en el texto del art. 20.1 d) CE, el adjetivo veraz.

En aquellos casos, en los que se entremezcla la narración o descripción de acontecimientos y exteriorización de pensamientos, ideas u opiniones, para determinar cuál es el derecho fundamental efectivamente en juego, este Tribunal ha venido atendiendo al que aparezca como preponderante o predominante.

En todo caso, los límites a la crítica pública son más amplios, en relación a los personajes públicos, donde se muestra una mayor tolerancia en la jurisprudencia del TEDH.

El derecho aquí concernido es la libertad de información del art. 20.1 d) CE.

FJ 5. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, la comunicación que este derecho a la libertad de información [art. 20.1 d) CE] protege es la que transmite información veraz relativa a asuntos de interés general o relevancia pública.

a) Con relación al requisito de la veracidad de la información, cuya ponderación reviste especial interés cuando la libertad de información colisiona con el derecho al honor, el mismo no exige que los hechos sean rigurosamente verdaderos, sino que se entiende cumplido en los casos en que el informador haya realizado, con carácter previo a la difusión de la noticia, una labor de averiguación con la diligencia exigible a un profesional de la información. Así, queda protegida por el derecho fundamental incluso la noticia errónea, siempre que haya precedido dicha indagación y que el error no afecte a la esencia de lo informado.

Debe tenerse presente que cuando la libertad de información colisiona con el derecho a la intimidad, la veracidad no es paliativo, sino presupuesto, en todo caso, de la lesión.

b) Respecto del segundo requisito, puesto que la protección de la libertad de información se justifica en atención a la relevancia social de aquello que se comunica y recibe para poder contribuir así a la formación de la opinión pública, venimos defendiendo que la Constitución solo protege la transmisión de hechos noticiables, en el sentido

de que se hace necesario verificar, con carácter previo, el interés social de la información, ya sea por el carácter público de la persona a la que se refiere o por el hecho en sí en que esa persona se haya visto involucrada. Solo tras haber constatado la concurrencia de estas circunstancias resulta posible afirmar que la información de que se trate está especialmente protegida. En cuanto medio de formación de opinión pública en asuntos de interés general, alcanza un máximo nivel cuando la libertad es ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública que es la prensa, entendida en su más amplia acepción.

c) Es también doctrina consolidada de este Tribunal que la información sobre sucesos con relevancia penal o de interés general tiene relevancia pública que se intensifica si los implicados tienen la condición de autoridades o funcionarios públicos y los hechos divulgados se refieren directamente al ejercicio de funciones públicas o cargos políticos representativos.

d) El derecho fundamental a la libertad de información no es ilimitado. Conscientes de que un ejercicio sin límites podría lesionar otros bienes constitucionalmente relevantes de igual rango constitucional y, por lo tanto, de obligada coexistencia, entre ellos la intimidad de los ciudadanos, el constituyente, al proclamar el derecho en el art. 20.4 CE, y este Tribunal, al interpretarlo, han concretado las posibilidades de actuación constitucionalmente protegidas, así como los criterios conforme a los cuales ha de delimitarse el contenido del art. 20.1 CE frente al derecho a la intimidad reconocido en el art. 18.1 CE. En relación con este último derecho fundamental a la intimidad, este Tribunal ha venido entendiendo que la relevancia pública de la información justifica la exigencia de que se asuman perturbaciones o molestias ocasionadas por la difusión de una determinada noticia. En estos casos, a fin de delimitar si la afectación a la intimidad de las personas ha de reputarse legítima, por hallarse justificada en la libertad de información, se ha venido sometiendo a cada uno de los datos publicados a un juicio de necesidad, rechazando que quede protegida la transmisión de aquellos que se revelen como manifiestamente innecesarios e irrelevantes para el interés público de la información.

#### 2.4.2.2 *Jurisdicción Civil*

La STC 123/2019 otorga el amparo en emplazamiento edictal.

FJ 3. Este Tribunal, con inicio en la STC 122/2013, se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el problema constitucional

que ha planteado, desde la perspectiva del art. 24.1 CE, la redacción dada al art. 686.3 LEC por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, 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 la posibilidad de averiguación del domicilio real antes de acceder a notificación por edictos.

En todas estas sentencias, en relación con los juicios hipotecarios y la reforma llevada a cabo por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, se ha afirmado que la doctrina constitucional en materia de emplazamientos está muy consolidada y no puede verse interferida por la reforma operada por la Ley 19/2009, de 23 de noviembre. Esta doctrina se ha trasladado al ámbito del proceso de desahucio respecto del art. 164 LEC. Así, se ha declarado que, si bien es cierto que la Ley 19/2009 reforma el art. 164 LEC relativo a la comunicación edictal, como forma de comunicación procesal y añade a dicho precepto un segundo párrafo relativo a los desahucios en un arrendamiento por falta de pago de las rentas, es necesario realizar una interpretación *secundum Constitutionem* de dicho precepto integrando el contenido de la reforma 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 art. 24.1 CE, de manera que la comunicación edictal en todo procedimiento de desahucio solamente 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 que (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.

Respecto a citación telemática ver *Jurisdicción Social*.

La STC 101/2019 otorga amparo por vulneración del derecho a la tutela en relación con el derecho a la gratuidad de la justicia.

FJ 3. La vertiente concernida del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión es la del acceso al recurso en los términos legalmente previstos. Este Tribunal ha proclamado que la interpretación de

los requisitos procesales y supuestos en que, conforme a la ley, proceden los recursos corresponde a los tribunales ordinarios, no debiendo este Tribunal revisar sus decisiones, más que cuando se haya producido una denegación de la admisión a trámite del mismo arbitraria, irrazonable, *intuitu personae*, o incurriendo en error patente.

Este Tribunal ha proclamado la estrecha vinculación que existe entre el derecho a la tutela judicial efectiva y la gratuidad de la asistencia jurídica para quienes carecen de suficientes recursos económicos. El art. 119 CE consagra un derecho constitucional de carácter instrumental respecto del derecho de acceso a la justicia, para interponer pretensiones u oponerse a ellas, a quienes no tienen medios económicos suficientes para ello y, más ampliamente, trata de asegurar que ninguna persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar. Por ello, aunque hayamos calificado el derecho a la asistencia jurídica gratuita como un derecho prestacional y de configuración legal, cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio, corresponde delimitar al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias, hemos afirmado también que la amplia libertad de configuración legal que resulta del primer inciso del art. 119 CE no es, sin embargo, absoluta, pues el inciso segundo de dicho precepto, establece un contenido constitucional indisponible para el legislador que obliga a reconocer el derecho a la justicia gratuita necesariamente a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar.

También este Tribunal ha precisado el verdadero alcance del requisito de la insuficiencia económica sobrevenida para la segunda instancia, que contempla el art. 8 LAJG, en el entendimiento de que esa circunstancia no debe constituir un valladar ineludible para la obtención de la asistencia jurídica gratuita, pues es necesario conciliar el requisito de la garantía de gratuidad, y así debe interpretarse sobreentendiendo necesitarla en segunda instancia, no habiéndola necesitado en la primera.

En la STC 148/2019 se otorgó el amparo por vulneración del derecho a la tutela en su faceta de resolución fundada en derecho.

FJ 4. a) Fuera de los supuestos de denegación del derecho de acceso al proceso de ejecución o que objetivamente comportan una indebida inejecución del título, cuyo control constitucional se rige por el canon del principio *pro actione*, del resto cuando se trata de examinar si la decisión tomada dentro de un procedimiento ejecutivo reviste la necesaria racionalidad, el canon de control, se limita a comprobar si sus decisiones se adoptan de forma razonablemente coherente con el

contenido de la resolución que ejecutan. De ahí que solo en los casos en los que dichas decisiones sean incongruentes, arbitrarias, irrazonables o incurran en error patente podrán considerarse lesivas del derecho a la tutela judicial efectiva.

b) Lo que sí entra en el campo de nuestro control, desde la óptica del derecho constitucional a obtener una resolución jurídicamente fundada (art. 24.1 CE), es apreciar si esa operación analógica parte, en su caso, de premisas inexistentes o patentemente erróneas o sigue un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud, que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas, así como la propia ponderación de los resultados a que conduce dicho criterio judicial, en orden a velar por un tratamiento igualitario de las partes en el proceso.

STC 34/2019 dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad sobre el art. 35.2 LEC. Tras ello se otorgó el amparo en las SSTC 49/2019 y 93/2019.

FJ 2. El procedimiento de jura de cuentas es un procedimiento sumario con garantías limitadas. No se debe confundir la sumariedad del procedimiento con que la decisión judicial que en el mismo se adopte, esté desprovista de todo enjuiciamiento, así como que su viabilidad constitucional a la luz del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva depende de que el juzgador no excluya las garantías legalmente previstas que permitan al deudor su defensa, garantías de las que, en ningún caso (art. 24.1 CE), puede ser privado. En la interpretación de la normativa de la Ley de enjuiciamiento civil, reguladora del procedimiento de jura de cuentas, la STC 110/1993, declaró que el art. 8 LEC de 1881, y, por remisión, el art. 12 del mismo texto legal, cuando establecen la necesidad de requerir de pago al deudor moroso, bajo apercibimiento de apremio, deben interpretarse, por exigencias derivadas del art. 24 CE, en el sentido de que el requerimiento al deudor ha de llevarse a cabo de modo que no se le impida de una manera absoluta hacer las alegaciones que estime pertinentes, en relación con las exigencias previstas en dicho precepto, pues si bien en él no se desarrolla una regulación del procedimiento, sí establece unos presupuestos que, por ser necesarios para su apertura, han de ser verificados por el juzgador y, en su caso, de no ser advertidos por este, pueden ser puestos de manifiesto o alegados por el requerido que tiene derecho, derecho constitucionalmente consagrado por el art. 24.1 a que en ningún caso se le pueda producir indefensión.

La Ley 1/2000, de 7 de enero, LEC, reguló nuevamente este procedimiento en los arts. 34 (procuradores) y 35 (abogados), manteniendo el carácter sumario del mismo, así como la intervención judicial en su resolución.

Esta regulación fue modificada por la Ley 13/2009, siendo actualmente el letrado de la administración de justicia quien resuelve este procedimiento, sin que contra el decreto que se dicte en el mismo quepa recurso alguno ante el órgano jurisdiccional, si bien, conforme a los arts. 34.2 y 35.2 LEC, esta decisión no prejuzgará, ni siquiera parcialmente, la sentencia que pudiere recaer en juicio ordinario ulterior.

FJ 3. Como recuerdan las SSTC 58/2016 y 72/2018, la regulación actual trae causa de la reforma de la oficina judicial iniciada por la Ley Orgánica 19/2003.

FJ 4. El precepto, objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad está, al igual que los casos ya examinados en las SSTC 58/2016 y 72/2018, en directa conexión con la articulación procesal del modelo de oficina judicial que diseñó la Ley Orgánica 19/2003 y desarrolló la Ley 13/2009, una de cuyas claves es, como ya se ha mencionado, potenciar la intervención de los letrados de la administración de justicia.

Entre dichas intervenciones se encuentra la que tiene lugar en la reclamación de los honorarios de los abogados. Así, presentada dicha reclamación, el letrado de la administración de justicia requerirá al deudor para que pague la suma reclamada o impugne la cuenta, en el plazo de diez días, bajo apercibimiento de apremio si no paga ni formula impugnación. Caso de impugnarse dichos honorarios por indebidos, el letrado de la administración de justicia dará traslado al abogado para que, en tres días, se pronuncie sobre la impugnación. A continuación, examinará la cuenta y las actuaciones procesales, así como la documentación aportada, y dictará, en el plazo de diez días, decreto determinando la cantidad que haya de satisfacerse al abogado, bajo apercibimiento de apremio. Este decreto, por el que se determinan los honorarios del abogado, no será susceptible de recurso, pero no prejuzgará, ni siquiera parcialmente, la sentencia que pudiere recaer en juicio ordinario ulterior.

La duda de constitucionalidad se refiere precisamente al régimen de recursos legalmente establecido en la medida en que su aplicación pueda, eventualmente, impedir que las decisiones procesales de aquellos letrados sean revisadas por los jueces y tribunales. La clave reside en determinar, si la previsión cuestionada es compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión que garantiza el

art. 24.1 CE y con el principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional, consagrado por el art. 117.3 CE.

FJ 6. La clave de la cuestión planteada reside, por tanto, en determinar si las previsiones cuestionadas, de las que deriva la irrecurribilidad del decreto del letrado de la administración de justicia, que resuelve la reclamación de honorarios de abogado, caso de que se impugnaren por indebidos, son compatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión que garantiza el art. 24.1 CE y con el principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional, o principio de reserva de jurisdicción, consagrado por el art. 117.3 CE y derivado del principio de independencia judicial garantizado por el art. 117.1 CE.

Conforme a la doctrina de las citadas SSTC 58/2016 y 72/2018, lo esencial es que la resolución del letrado de la administración de justicia sea sometida al control del juez o tribunal, como exigencia del art. 24.1 CE, por lo que debe ahora examinarse si dicho control es posible.

Excluido el recurso por la expresa previsión legal y descartada la existencia de remedios alternativos al régimen de recursos, ha de analizarse si el control jurisdiccional que conforme a la doctrina de la STC 58/2016, viene impuesto por el art. 24.1 CE, puede obtenerse de otro modo. Esto es, si es posible que dicho control se ejerza en el seno del proceso de ejecución (art. 34.2 LEC) y en el seno de un proceso declarativo posterior (art. 34.2 LEC).

En cuanto a lo primero, no es posible considerarlo así, ya que las causas de oposición a la ejecución fundada en títulos no judiciales ni arbitrales están tasadas (art. 557 LEC). Por otra parte, ha de tenerse en cuenta el carácter eventual de este proceso y el hecho de que su realización depende de la iniciativa del abogado que instó el procedimiento, nunca del obligado al pago.

La exclusión de la revisión judicial tampoco queda salvada por el hecho de que el decreto resolutorio no prejuzgará, ni siguiera parcialmente, la sentencia que pudiere recaer en juicio ordinario ulterior. Lo que este inciso postula es la completa independencia entre lo que se resuelva en el procedimiento de reclamación de honorarios del abogado y lo que pueda decidirse en un eventual juicio declarativo posterior, que dependerá de que alguna de las partes ponga en práctica dicha posibilidad. En consecuencia, las razones que pudieran esgrimirse por el deudor para oponerse a la decisión respecto a los honorarios reclamados, al considerarlos indebidos, no puede hacerlas valer mediante recurso frente a la decisión del letrado de la administración de justicia.

FJ 7. Por tanto, la exclusión de recurso frente al decreto priva del acceso al control jurisdiccional de una decisión adoptada en el seno de un proceso por un órgano no investido de función jurisdiccional y da lugar al inicio del procedimiento de ejecución, prescindiendo de ese control y excluyendo a la parte de la posibilidad de impugnación contra la decisión del letrado de la administración de justicia, cuando según reiterada doctrina de este Tribunal, el derecho a obtener de los jueces y tribunales una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes se erige en un elemento esencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE.

La situación es semejante a las ya examinadas en las SSTC 58/2016 y 72/2018. El régimen de recursos en este caso impide que las decisiones de los letrados sean revisadas por los jueces y tribunales titulares en exclusiva de la tutela judicial efectiva sin indefensión que garantiza el art. 24.1 CE. Se crea un espacio de inmunidad jurisdiccional incompatible con las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva, privando a las partes de instrumentos indispensables para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, como es su derecho a que la decisión procesal del letrado de la administración de justicia sea examinada y revisada por quien está investido de jurisdicción.

STC 31/2019 Otorga amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por ausencia de control judicial de las cláusulas abusivas.

FJ 4. Es necesario comenzar remitiéndonos a lo dicho en la STC 232/2015. En la citada sentencia de Pleno se afirmó, que: (i) a este Tribunal corresponde velar por el respeto del principio de primacía del Derecho de la Unión, cuando exista una interpretación auténtica efectuada por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (ii) el desconocimiento y preterición de una norma de Derecho de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, puede suponer una selección irrazonable y arbitraria de una norma aplicable al proceso, lo cual puede dar lugar a una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y (iii) prescindir por la propia, autónoma y exclusiva decisión del órgano judicial, de la interpretación de un precepto de una norma europea impuesta y señalada por el órgano competente para hacerlo con carácter vinculante, es decir el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, vulnera el principio de primacía del derecho de la Unión Europea.

Expuesto lo anterior, el Pleno resalta, la importancia capital que tienen dos circunstancias del caso que le llevaron a considerar que se

había producido una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en aquel asunto: (i) la existencia de un pronunciamiento del Tribunal de Justicia previo a la deliberación y fallo del procedimiento en el que se estima incumplida la interpretación auténtica de una norma de Derecho de la Unión efectuada por el citado Tribunal, y (ii) que esa jurisprudencia europea había sido introducida y formaba parte del objeto del debate.

La STC 25/2019 otorga el amparo en un supuesto de cámara oculta.

FJ 2. Comenzaremos sintetizando la doctrina constitucional sobre el contenido de las libertades de información, por un lado, y de los derechos al honor, intimidad y a la propia imagen.

La competencia de este Tribunal no se circunscribe a examinar la suficiencia y consistencia de la motivación de las resoluciones judiciales bajo el prisma del art. 24 CE, sino que, por el contrario, en su condición de garante máximo de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional debe resolver el eventual conflicto entre los dos derechos enfrentados, atendiendo al contenido que constitucionalmente corresponda a cada uno de ellos, aunque para este fin sea preciso utilizar criterios distintos de los aplicados por los órganos jurisdiccionales, ya que sus razones no vinculan a este Tribunal.

FJ 3. La especial posición que ostenta el derecho a comunicar libremente información veraz en nuestro ordenamiento reside en que no solo se protege un interés individual, sino que su tutela entraña el reconocimiento y garantía de la existencia de una opinión pública libre, indisolublemente unida al pluralismo político propio del Estado democrático. No obstante, tal protección especial queda sometida a los límites tanto inmanentes como externos que definen su contenido y que este Tribunal ha ido perfilando progresivamente. Entre los límites inmanentes se encuentran los requisitos de veracidad y de interés general o relevancia pública de la información, en ausencia de los dos mencionados requisitos, decae el respaldo constitucional de la libertad de información. Por otro lado, como límites externos del derecho a la información se sitúan los específicamente enunciados en el art. 20.4 CE, entre ellos, los derechos fundamentales al honor, a la intimidad y a la propia imagen.

A propósito del requisito de la relevancia pública de la información, este Tribunal ha precisado que la Constitución solo protege la transmisión de hechos noticiables por su importancia o relevancia social para contribuir a la formación de la opinión pública, debiendo versar tales hechos sobre aspectos conectados a la proyección pública de la persona a la que se refiere o a las características del

hecho en que esa persona se ha visto involucrada. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha recalcado igualmente que el factor decisivo en la articulación entre la protección de la vida privada y la libertad de información estriba en la contribución que la información publicada realice a un debate de interés general, sin que la satisfacción de la curiosidad de una parte del público, en relación con detalles de la vida privada de una persona, pueda considerarse contribución a tal efecto. La curiosidad alimentada por el medio de comunicación, que atribuye valor noticioso a la difusión de unas imágenes, no debe ser confundida con un interés público digno de protección constitucional.

FJ 4. En el presente caso la ponderación de la libertad de información debe efectuarse respecto a los derechos fundamentales al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen. Los tres derechos tienen sustantividad y contenido propio en nuestro ordenamiento, de modo que ninguno queda subsumido en el otro. Por ello, una determinada forma de captación de la información, o de presentación de la misma, puede llegar a producir al mismo tiempo, tanto una intromisión ilegítima en la intimidad, como una vulneración del derecho a la propia imagen o, incluso, una lesión al derecho al honor, o bien puede afectar únicamente a alguno de ellos. Así, en el presente caso, la dimensión lesiva de la conducta se proyecta al mismo tiempo sobre los derechos al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, de forma que lo que cobra relieve aquí no es tanto el contenido estricto de la información obtenida, sino también cómo se ha recogido y registrado mediante la grabación subrepticia, así como el lugar donde se ha llevado a cabo, el reducto reservado de una consulta profesional.

a) En relación con el derecho a la intimidad, este Tribunal ha reiterado que se funda en la necesidad de garantizar la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana, que puede ceder ante la prevalencia de otros derechos, como el derecho a la información, cuando se refiera a hechos con relevancia pública, en el sentido de noticiables, y a que dicha información sea veraz. Asimismo, ha señalado que el derecho a la intimidad atribuye a su titular el poder de resguardar ese ámbito reservado por el individuo para sí y su familia de una publicidad no querida y, en consecuencia, el poder jurídico de imponer el deber de abstenerse de toda intromisión en la esfera íntima y la prohibición de hacer uso de lo así conocido. La intimidad protegida por el art. 18.1 CE no se reduce necesariamente a la que se desarrolla en un ámbito doméstico o privado.

Un criterio a tener en cuenta para determinar cuándo nos encontramos ante manifestaciones de la vida privada protegibles frente a intrusiones ilegítimas es el de las expectativas razonables, que la propia persona, o cualquier otra en su lugar, en esa circunstancia, pueda tener de encontrarse al resguardo de la observación o del escrutinio ajeno, así una conversación mantenida en un lugar específicamente ordenado a asegurar la discreción de lo hablado, como ocurre, por ejemplo, en el despacho donde se realizan las consultas profesionales, pertenece al ámbito de la intimidad.

b) Por lo que respecta al derecho a la propia imagen, consiste, conforme a nuestra doctrina, en el derecho a determinar la información gráfica generada por los rasgos físicos personales de su titular que puede tener difusión pública y su ámbito de protección comprende, en esencia, la facultad de poder impedir la obtención, reproducción o publicación de la propia imagen por parte de un tercero no autorizado, sea cual sea la finalidad perseguida, por quien la capta o difunde, y, por lo tanto, abarca la defensa frente a los usos no consentidos de la representación pública de la persona que no encuentren amparo en ningún otro derecho fundamental.

El derecho a la propia imagen garantiza el ámbito de libertad de una persona respecto de sus atributos más característicos, propios e inmediatos como son la imagen física, la voz o el nombre, cualidades definitorias del propio ser, atribuidas como posesión inherente e irreductible a toda persona y que en la medida en que la libertad de esta, se manifiesta en el mundo físico por medio de la actuación de su cuerpo y las cualidades del mismo, es evidente que con la protección de la imagen se salvaguarda el ámbito de la intimidad y, al tiempo, el poder de decisión sobre los fines a los que hayan de aplicarse las manifestaciones de la persona a través de su imagen, su identidad o su voz. En el caso de una grabación oculta la captación no solo de la imagen sino también de la voz se intensifica la vulneración del derecho a la propia imagen mediante la captación no consentida de rasgos distintivos de la persona que hacen más fácil su identificación.

c) El derecho al honor garantiza la buena reputación de una persona protegiéndola frente a expresiones o mensajes que la hagan desmerecer en la consideración pública al ir en su descrédito o menosprecio o que sean tenidos en el concepto público como afrentosos. El honor que la Constitución protege es también el que se expone y acredita en la vida profesional del sujeto, vertiente de la actividad individual que no podrá ser, sin daño para el derecho fundamental, menospreciada sin razón legítima, con temeridad o por capricho: En tal medida, los reportajes grabados con cámara oculta pueden vulnerar

el derecho al honor tanto cuando las imágenes que se difunden públicamente muestran a las personas grabadas en una situación que menoscaba su reputación como cuando son en sí ofensivas por mostrar comportamientos que resultan denigrantes o incluyen comentarios difamatorios que realizan terceros.

FJ 5. Los derechos fundamentales al honor, a la intimidad y a la propia imagen constituyen límites externos al correcto ejercicio de la libertad de información.

FJ 6. Por lo que respecta a la utilización de la cámara oculta como técnica periodística, ya en la STC 12/2012 nos referimos a los contornos específicos singulares derivados de la especial capacidad intrusiva del medio específico utilizado para obtener y dejar registradas las imágenes y la voz de una persona. Entonces fundamentamos la especial capacidad intrusiva de las cámaras ocultas en los siguientes elementos:

a) En primer lugar, el carácter oculto que caracteriza a la técnica de investigación impide que la persona que está siendo grabada pueda ejercer su legítimo poder de exclusión frente a dicha grabación, oponiéndose tanto a su realización como a su posterior publicación o difusión, pues el contexto secreto, se mantiene hasta el momento mismo de su emisión, escenificándose con ello una situación o una conversación que, en su origen, responde a una previa provocación del periodista interviniente, verdadero motor de la noticia que luego se pretende difundir.

b) En segundo lugar, la utilización del dispositivo oculto de captación se basa en un ardid o engaño que el periodista despliega, simulando una identidad oportuna según el contexto, para poder acceder a un ámbito reservado de la persona.

c) Finalmente, la finalidad frecuente de las grabaciones de imágenes y sonido obtenidas mediante la utilización de cámaras ocultas es su difusión no consentida en el medio televisivo cuya capacidad de incidencia en la expansión de lo publicado es muy superior al de la prensa escrita.

Por todo ello, este Tribunal ha subrayado la necesidad de reforzar la vigilancia en la protección de la vida privada para luchar contra los peligros derivados de un uso invasivo de las nuevas tecnologías de la comunicación, las cuales, facilitan la toma sistemática de imágenes sin que la persona afectada pueda percatarse de ello, así como su difusión a amplios segmentos del público.

FJ 7. Como ocurre con otros conflictos entre derechos, la ponderación es la forma de resolver lo que suscita la técnica periodística de la

cámara oculta. De nuestra doctrina se pueden extraer los siguientes criterios de articulación entre los mencionados derechos:

a) En primer lugar, debemos señalar que el factor de la veracidad de la información, como límite inmanente solo resulta relevante en la articulación de las libertades de información y expresión con el derecho al honor. Cuando se afecta al derecho a la intimidad, lo determinante para resolver el conflicto de derechos es la relevancia pública de la información, la veracidad no es paliativo sino presupuesto de la lesión de la intimidad.

b) Por tanto, fuera del ámbito del honor, lo determinante es la relevancia pública de la información publicada.

La libertad de información puede llegar a ser considerada prevalente sobre los derechos de la personalidad garantizados por el art. 18.1 CE, no con carácter absoluto, sino caso por caso, en tanto la información se estime veraz y relevante para la formación de la opinión pública, sobre asuntos de interés general, y mientras su contenido se desenvuelva en el marco del interés general del asunto al que se refiere.

c) En tercer lugar, debe subrayarse que la inexistencia de consentimiento expreso, válido y eficaz a la utilización de la cámara oculta es lo que propiamente conforma la injerencia y, por consiguiente, origina la situación de conflicto de derechos fundamentales.

d) En cuarto lugar, cuando la información de relevancia pública se haya obtenido mediante cámara oculta, el enjuiciamiento constitucional debe incorporar un juicio de proporcionalidad específico, y, por lo tanto, allí donde quepa acceder a la información pretendida, sin necesidad de colisionar con los derechos referidos, queda deslegitimada, por desorbitada o desproporcionada, aquella actividad informativa innecesariamente invasora de la intimidad o la imagen ajenos.

FJ 8. La doctrina constitucional expuesta es conforme con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la cual, de acuerdo con el art. 10.2 CE, proporciona criterios interpretativos para la aplicación de los preceptos constitucionales que reconocen derechos fundamentales.

La STC 64/2019 dictada en cuestión de inconstitucionalidad del art. 18.2.4 de la Ley 15/2015, de jurisdicción voluntaria (desestima).

FJ 4. El interés del menor es la consideración primordial a la que deben atender todas las medidas concernientes a los menores que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, según el art. 3.1 de la Convención sobre los derechos del niño. Como

detalla la observación general núm. 14, de 29 de mayo de 2013, del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño, el citado precepto enuncia uno de los cuatro principios generales de la Convención, en lo que respecta a la interpretación y aplicación de todos los derechos del niño, a aplicar como un concepto dinámico que debe evaluarse adecuadamente en cada contexto. Es uno de sus valores fundamentales, y responde al objetivo de garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención.

Sentada esta premisa, debe constatarse que el art. 18.2.4 de la Ley 15/2015, al regular la audiencia del menor de edad, no hace otra cosa que incorporar una norma de obligada observancia a los expedientes de jurisdicción voluntaria que afecten a sus intereses.

El acta de la exploración judicial del menor constituye el reflejo procesal, documentado, del derecho del menor de edad a ser oído y escuchado, entre otros ámbitos, en todos los procedimientos judiciales en los que esté afectado y conduzcan a una decisión que incida en su esfera personal, familiar o social. Este derecho, introducido por primera vez en el art. 12.2 de la Convención sobre los derechos del niño, figura asimismo en el art. 3 del Convenio Europeo sobre el ejercicio de los derechos de los niños, y en el apartado 15 de la Carta Europea de derechos del niño, y, con una fórmula más genérica, en el art. 24.1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Goza pues de un amplio reconocimiento en los acuerdos internacionales que velan por la protección de los menores de edad, referencia obligada para los poderes públicos internos, de conformidad con lo establecido por los arts. 10.2 y 39.4 CE. Este derecho se desarrolla en el art. 9.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, reformada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que indica en su exposición de motivos que se han tenido en cuenta los criterios recogidos en la observación núm. 12, de 12 de junio de 2009, del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño, sobre el derecho del niño a ser escuchado. Entre otros aspectos, la citada reforma legal de 2015 refuerza la efectividad del derecho, al disponer que, en las resoluciones sobre el fondo de aquellos procedimientos en los que esté afectado el interés de un menor, debe hacerse constar el resultado de la audiencia a este y su valoración (art. 9.3 *in fine* de la Ley Orgánica 1/1996).

El derecho del menor a ser oído y escuchado forma, así, parte del estatuto jurídico indisponible de los menores de edad, como norma de orden público, de inexcusable observancia para todos los poderes

públicos. Su relevancia constitucional está recogida en diversas resoluciones de este Tribunal, que han estimado vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de los menores, en supuestos de procesos judiciales en que no habían sido oídos o explorados por el órgano judicial, en la adopción de medidas que afectaban a su esfera personal.

Sucede, sin embargo, que el propio ejercicio de este derecho puede producir afectación a otro derecho fundamental del que es titular el mismo menor de edad, su derecho a la intimidad, protegido por el art. 18.1 CE, y recogido en los arts. 16.1 de la Convención sobre los derechos del niño y 4.1 de la LO 1/1996. 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 solo personal sino también familiar frente a la divulgación del mismo por terceros y una publicidad no querida.

La interrelación entre ambos derechos se aprecia con claridad en el art. 9.1, párrafo segundo, de la LO 1/1996, al fijar como regla general, aplicable a toda comparecencia o audiencia de los menores en los procedimientos judiciales, que la misma debe realizarse cuidando de preservar su intimidad.

Toda interpretación de las normas que procuran el equilibrio entre ambos derechos, cuando se trata de menores de edad, debe basarse en asegurar el interés superior del menor.

FJ 5. La duda de constitucionalidad se circunscribe al párrafo tercero del art. 18.2.4 de la Ley 15/2015, según el cual, la exploración judicial del menor constara en acta detallada, de la que se dará traslado a los interesados para que puedan efectuar alegaciones. En el expediente de jurisdicción voluntaria, son interesadas las partes. Según el art. 3.1 de la Ley 15/2015, los que promuevan el expediente o intervengan en el mismo como titulares de derechos o intereses legítimos, o cuya legitimación venga conferida legalmente sobre la materia que constituya su objeto.

La posible vulneración del art. 18.1 CE se refiere al carácter detallado del acta, sin posibilidad de que el juez pueda reservar su traslado, absoluto o limitado a ciertos contenidos, si de la exploración se obtuviera información que afecte a la intimidad del menor. El auto de planteamiento reconoce que el acta proporciona información relevante, forma parte del acervo probatorio y coadyuva a la formación de la convicción judicial, por lo que, cuando menos, los

derechos a la defensa de letrado y a la utilización de los medios de prueba pertinentes (art. 24.2 CE) imponen dar acceso a las partes a las manifestaciones del menor que no comprometan su derecho a la intimidad.

Se plantea así una posible colisión no exenta de complejidad, de una parte, los derechos del menor a la participación en el procedimiento judicial, como manifestación de su derecho a la tutela judicial efectiva y a la intimidad; de otra, los derechos garantizados por el art. 24 CE a las partes en el proceso, que en hipótesis pueden tener intereses contrapuestos a los del menor, como reconoce el párrafo tercero del art. 9.2 de la LO 1/1996.

Ante un supuesto de colisión entre derechos fundamentales, o de imposición de determinadas limitaciones a los mismos en interés de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos, examinar la constitucionalidad de una norma como la que es objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad, exige efectuar un juicio de proporcionalidad, a fin de ver si cumple la triple condición de adecuación, necesidad y ponderación, sin olvidar que la posición constitucional del legislador obliga a que la aplicación del principio de proporcionalidad para controlar constitucionalmente sus decisiones deba tener lugar de forma y con intensidad cualitativamente distinta a las aplicadas a los órganos encargados de interpretar y aplicar las leyes.

La doctrina del Tribunal ha puesto asimismo de relieve que la función del intérprete constitucional alcanza la máxima importancia y se ve obligado a ponderar los bienes y derechos en función del supuesto planteado, tratando de armonizarlos si ello es posible o, en caso contrario, precisando las condiciones y requisitos en que podría admitirse la prevalencia de uno de ellos.

FJ 6. La idoneidad de la norma cuestionada, que, como antes ha quedado expuesto, es el corolario de normas jurídicas que garantizan tanto el derecho de audiencia como el derecho a la intimidad de los menores de edad, se apoya en una finalidad constitucionalmente legítima.

La entrega a las partes del acta que documenta el resultado de la audiencia al menor, para que puedan formular alegaciones, constituye en efecto un instrumento perfectamente idóneo para procurar la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión. Es doctrina constitucional consolidada que el art. 24 CE, en cuanto reconoce los derechos a la tutela judicial efectiva con interdicción de indefensión, a un proceso con todas las garantías y a la defensa, ha consagrado, entre otros, los principios de contradicción e igualdad de armas, imponiendo la necesidad de que todo proceso judicial esté presidido por la

posibilidad de una efectiva y equilibrada contradicción entre las partes a fin de que puedan defender sus derechos e intereses.

FJ 7. El Tribunal ha reiterado que, *prima facie*, el juicio de necesidad compete al legislador, lo que viene justificado, al igual que el de proporcionalidad en el amplio margen de libertad del que goza y que deriva, no solo de la abstracción del principio de proporcionalidad y de la reseñada complejidad de la tarea, sino también y sobre todo de su naturaleza como representante en cada momento histórico de la soberanía popular.

Las propias cautelas recogidas en el párrafo segundo de la regla 4 del art. 18.2 de la Ley 15/2015, orientadas a garantizar que la audiencia del menor se pueda desarrollar en las condiciones que resulten más adecuadas, incluso a puerta cerrada (sin interferencias de otras personas), con asistencia del ministerio fiscal, y con el auxilio de especialistas si fuera necesario, contribuyen sin duda, decisivamente, a la preservación de su derecho a la intimidad. Es, en este sentido, la medida menos gravosa para la intimidad del menor, siendo la extensión del acta de la exploración judicial y su entrega a las partes la consecuencia de esa opción del legislador.

La STC 99/2019 dictada en cuestión de inconstitucionalidad. Estima. Art. 1.1 Ley 3/2007.

FJ 4. a) El fondo de este proceso constitucional requiere que el Tribunal decida si reservar al mayor de edad el derecho a rectificar la mención del sexo en la inscripción del registro civil, lo que en el sistema de la Ley 3/2017, conlleva de un modo inmediato el derecho al cambio registral del nombre (párrafo segundo del art. 1.1) constituye o no una restricción desproporcionada de alguna situación jurídica de la persona menor de edad que resulte garantizada por la Constitución Española.

Es constante la doctrina constitucional acerca de que el principio de proporcionalidad, como presupuesto de constitucionalidad de la ley, no opera en abstracto. El Tribunal ha insistido en que dicho principio actúa únicamente por referencia a concretos derechos fundamentales, o a específicos principios constitucionales, derechos y principios que serían vulnerados en caso de que el legislador los restringiera de un modo desproporcionado.

El primer bien jurídico de relevancia constitucional que el art. 1.1 de la Ley 3/2007 afecta es, el principio constitucional que garantiza el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). En efecto, la norma impugnada habilita a la persona mayor transexual a rectificar la mención registral de su sexo, y correlativamente a cambiar la constancia registral de su nombre y a ejercer todos los derechos inherentes a su

nueva condición. Con ello está permitiendo a la persona adoptar decisiones con eficacia jurídica sobre su identidad. La propia identidad, dentro de la cual se inscriben aspectos como el nombre y el sexo, es una cualidad principal de la persona humana. Establecer la propia identidad no es un acto más de la persona, sino una decisión vital, en el sentido de que coloca al sujeto en posición de poder desenvolver su propia personalidad. Cualquiera que se vea obligado a vivir a la luz del derecho, conforme a una identidad distinta de la que le es propia, sobrelleva un lastre que le condiciona de un modo muy notable en cuanto a la capacidad para conformar su personalidad característica y respecto a la posibilidad efectiva de entablar relaciones con otras personas.

Este nexo entre decidir sobre la identidad de uno mismo y el goce por la persona de autonomía para organizar su propia vida y sus relaciones personales es reconocido y afirmado por diversas instituciones de nuestro entorno jurídico, lo que muestra que sobre este vínculo existe un extendido consenso y así el TEDH, al abordar reclamaciones, en que es relevante la situación de transexualidad alude expresamente a la protección del desarrollo personal y la pone en relación con el derecho a establecer y consolidar relaciones con otros seres humanos y con el entorno que le rodea (STEDH de 10 de marzo de 2015, asunto *Y.Y. c. Turquía*, 6 de abril de 2017, asunto *Garçon y Nicot contra Francia*).

El Tribunal Federal alemán se ha pronunciado varias veces acerca de situaciones en las que pueden verse las personas transexuales. En todas ellas, el marco básico de análisis ha sido el derecho general a la propia personalidad. También la Resolución 2048 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 22 de abril de 2015, llama a los estados, a instaurar procedimientos, rápidos, transparentes y accesibles, fundados en la autodeterminación, que permitan a las personas transexuales cambiar el nombre y el sexo sobre los certificados de nacimiento, los documentos de identidad, los pasaportes, los diplomas y otros documentos similares, de poner los procedimientos a disposición de todas las personas que quieran utilizarlos, independientemente de la edad, el estado de salud, la situación financiera o de una condena pasada o presente. Finalmente, la Sala Primera del Tribunal Supremo fundó en el libre desarrollo de la personalidad ex 10.1 CE, la línea jurisprudencial, en la que, dando prevalencia en la determinación del sexo a los factores psicosociales, dejó de exigir la operación quirúrgica de reasignación sexual para admitir la rectificación de las menciones de sexo y nombre en el registro civil.

Este criterio estuvo, igualmente presente en la actividad legislativa que introdujo la rectificación registral de la mención del sexo. No en vano la exposición de motivos de la Ley 3/2007 aclara que lo que se pretendía con la nueva regulación era una realización de dicho principio constitucional.

Si, por los motivos indicados, el derecho a obtener la rectificación registral de la mención del sexo que habilita la Ley 3/2007 se orienta a la realización del libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), la limitación de su disfrute exclusivamente a favor de quien sea mayor de edad, supone que a los excluidos se les priva de la eficacia de dicho principio constitucional, en lo que se refiere a decidir acerca de la propia identidad.

Esta restricción es de un grado particularmente intenso, porque condiciona una manifestación de primer orden de la persona y, consecuentemente, incide de un modo principal en su dignidad como tal individuo, cuya salvaguarda es la justificación última de un Estado constitucional.

b) Resolver acerca de si la situación descrita afecta a la intimidad personal (art. 18 CE) es una cuestión que ha de partir de la doctrina constitucional sobre ello. Se ha resaltado, de un modo reiterado que el derecho a la intimidad personal del art. 18 CE implica la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás, necesario para mantener una calidad mínima de la vida humana, lo que el art. 18.1 garantiza es un derecho al secreto, a ser desconocido, a que los demás no sepan qué somos o lo que hacemos, vedando que terceros decidan cuáles sean los lindes de nuestra vida privada, pudiendo cada persona reservarse un espacio resguardado de la curiosidad ajena, sea cual sea lo contenido en ese espacio.

El Tribunal aprecia que la falta de equivalencia entre el sexo atribuido al nacer, y el que un individuo percibe como suyo es una de esas circunstancias particularmente relevantes que la persona tiene derecho a proteger del conocimiento ajeno, pues esa reserva constituye un medio eficaz para que no trascienda al conocimiento público su condición de transexual. La norma también afecta, pues, a la intimidad personal *ex* art. 18.1 CE, y se trata de una intromisión profunda, al referirse a una circunstancia relativa al círculo más interno de la persona.

c) Por el contrario, el Tribunal no considera que la norma impugnada afecte al derecho a la integridad o a la salud (arts. 15 y 43 CE), en el mismo sentido el TEDH considera más propio analizar la queja en el contexto del art. 8 CEDH.

FJ 5. También los menores de edad son titulares de los derechos fundamentales. Es abundante el acervo doctrinal que afirma, como parte del contenido esencial del art. 24.1 CE el derecho de cualquier menor, con capacidad y madurez suficiente, a ser oído en vía judicial en la adopción de medidas que afectan a su esfera personal, y con mayor razón, también forma parte del contenido esencial del art. 24.1 CE que se posibilite a cualquier menor, con capacidad y madurez suficiente, instar de los órganos judiciales, la defensa de intereses que afecten a su esfera personal, incluso contra la voluntad de quienes ejerzan su representación legal.

La STC 141/2000 afirma que desde la perspectiva del art. 16 CE los menores de edad son titulares plenos de sus derechos fundamentales, en este caso, de sus derechos a la libertad de creencias y a su integridad moral, sin que el ejercicio de los mismos y la facultad de disponer sobre ellos se abandonen por entero a lo que al respecto puedan decidir aquellos que tengan atribuida su guarda y custodia o su patria potestad, cuya incidencia sobre el disfrute del menor de sus derechos fundamentales se modulará en función de la madurez del niño y los distintos estadios en que la legislación gradúa su capacidad de obrar. Por su parte, la STC 154/2002 ha reconocido que el ámbito de autodeterminación sobre decisiones vitales no solo se predica del mayor de edad sino igualmente de quien es menor de edad.

No obsta, a que se generalice este criterio y se proyecte sobre la capacidad misma de autodeterminación del sujeto en todos los ámbitos en que esté protegida por el Derecho.

FJ 6. Que la norma recurrida afecte al derecho fundamental a la intimidad personal y al principio constitucional al libre desarrollo de la personalidad no significa, necesariamente, que sea inconstitucional. Solo lo será si esa incidencia se manifiesta como desproporcionada. El enjuiciamiento de la proporcionalidad de una medida legislativa se articula en dos fases: a) la primera consiste en examinar que la norma persigue una finalidad constitucionalmente legítima; y b) la segunda implica revisar si se ampara en ese objetivo constitucional de un modo proporcionado, lo que exige verificar la triple condición de (i) adecuación (ii) necesidad y (iii) ponderación de la medida por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto, juicio de proporcionalidad en sentido estricto.

STC 7/2019 analiza la naturaleza jurídica del registro electrónico de últimas voluntades.

FJ 3. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, los registros públicos a que se refiere el art. 149.1.8 CE, cuya ordenación es com-

petencia exclusiva del Estado, son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado, como se infiere de su contexto, y no a otros registros que, aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tienen por objeto materias ajenas a él, dicho de otro modo, no cabe entender sino que los registros a que dicha ordenación se refiere son exclusivamente los de carácter civil.

En orden a la delimitación de esa competencia exclusiva que el Estado ostenta conforme al art. 149.1.8 CE (en todo caso), para la ordenación de los registros públicos, entendiéndose por tales los de derecho privado, ha de precisarse que supone que ninguna disposición autonómica podrá, sin incurrir en inconstitucionalidad por invasión de la competencia estatal, proceder a dicha ordenación, esto es, a la creación y regulación de registros jurídicos de carácter civil. Esta atribución competencial al Estado se realiza sin exclusión, restricción o limitación alguna, por lo que ha de entenderse que abarca por completo el régimen de los registros públicos en los que se inscriban actos de naturaleza o con trascendencia jurídica civil. Se trata, en definitiva, de una materia enteramente sustraída por el art. 149.1.8 CE, a la acción normativa de las Comunidades Autónomas, quedando atribuida en plenitud a la legislación del Estado, tanto normas con rango formal de ley como reglamentos.

Las comunidades autónomas pueden asumir en esta materia la competencia ejecutiva. Esa competencia autonómica de ejecución en materia de registros públicos de derecho privado comprenderá la aplicación de los criterios de ordenación que fije la legislación estatal, entendida en sentido material, la cual podrá tener el grado de exhaustividad que resulte procedente, pudiendo el Estado retener para sí las actuaciones concretas en el ámbito de la coordinación y de la ejecución que resulten necesarias para la adecuada aplicación de dichos criterios.

Las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, pueden crear registros administrativos, distintos por tanto de los registros a los que se refiere el art. 149.1.8 CE.

Del mismo modo, también el Estado puede establecer los registros administrativos que estime necesarios para ejercer sus competencias, distintas de la prevista en el art. 149.1.8 CE, si bien, al regular el régimen jurídico de esos registros, deberá respetar las competencias de ejecución que hayan asumido las comunidades autónomas en relación con esa materia. Como tiene advertido la doctrina de este Tribunal es constitucionalmente posible la creación de un registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad y, a este fin, fijar las

directrices técnicas y de coordinación necesarias para garantizar su centralización. Ello sin perjuicio de que en estos supuestos el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las comunidades autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad normativa para la creación de un registro único, estas otras facultades de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible.

Por lo demás, la doctrina de este Tribunal ha destacado igualmente, que, dejando al margen el registro mercantil, que sigue a la competencia del Estado en materia de legislación mercantil *ex* art. 149.1.6 CE, no es el título competencial del art. 149.1.8 CE, en lo relativo a la ordenación de los registros públicos, sino la materia en cada caso comprometida, la que determina la distribución de competencias para la ordenación del correspondiente registro administrativo de que se trate.

FJ 4. El registro electrónico de voluntades digitales creado por la Ley 10/2017 no aparece configurado como un mero instrumento registral de carácter administrativo, ligado a la competencia sustantiva en materia de derecho civil que la comunidad autónoma tiene estatutariamente asumida (art. 129 EAC), para facilitar el conocimiento de las voluntades digitales. Se trata, por el contrario, de un registro público de derecho privado, en el que han de inscribirse para su validez los documentos de voluntades digitales, en defecto de disposiciones de última voluntad. Los preceptos impugnados de la Ley autonómica 10/2017 permiten a los ciudadanos con vecindad civil catalana ordenar el destino de su patrimonio digital en caso de muerte no solo mediante testamento, codicilo o memoria testamentaria, sino también en ausencia de esas disposiciones de última voluntad, por medio del documento de voluntades digitales, que despliega efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas en virtud de su inscripción en el registro creado por la Ley 10/2017.

STC 13/2019 competencias en materia de consumidores y usuarios (también la STC 44/2019 y ATC 107/2019).

FJ 2. Tal invasión se produce por la sola razón de que el precepto autonómico regula cuestiones que le están vedadas, con entera independencia de la eventual compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado. Las comunidades autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex*

*repetita*, según la cual, la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la comunidad autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto. Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial.

FJ 3. El Estado dispone a priori de diversos títulos competenciales, constitucionalmente indisponibles para todas –y aquí sin excepción– las comunidades autónomas, que tienen una evidente incidencia en la defensa del consumidor y del usuario. La defensa del consumidor es un concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema. Esta materia se caracteriza, ante todo, por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias que sí han sido directa y expresamente tomadas en consideración por el art. 149.1 CE a los efectos de concretar las competencias del Estado. La defensa del consumidor y del usuario nos sitúa, en efecto, a grandes rasgos y sin necesidad ahora de mayores precisiones, ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos, respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1, en sus núms. 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 CE, principalmente); es decir, ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los estatutos de autonomía.

b) La estructura autonómica del Estado ha reservado, con alguna salvedad cualificada, el derecho privado a la potestad central del Estado. De lo que se trata es de verificar que a través de las normas autonómicas no se produzca un *novum* en el contenido contractual, o, en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas. Aun cuando las normas autonómicas persigan, mediante el reforza-

miento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los arts. 149.1.6 y 8 CE.

STC 32/2019. Procedimientos sumarios. Domicilio.

FJ 3. Este Tribunal ha venido declarando en diversos pronunciamientos que está fuera de toda duda la legitimidad constitucional de los procedimientos sumarios. La existencia de juicios sumarios, como pueden serlo el de ejecución hipotecaria, el de desahucio o el interdicto de recobrar la posesión, con cognición limitada y limitadas posibilidades de defensa para el demandado, no es de por sí, contraria a la prohibición constitucional de indefensión (art. 24.1 CE). Lo que caracteriza a los juicios sumarios es que no cierran la posibilidad de discusión del fondo del asunto en toda su plenitud de armas procesales en un posterior juicio declarativo ordinario, ya que la sentencia que en aquellos se dicte no tiene efectos de cosa juzgada.

FJ 5. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la protección constitucional del domicilio tiene carácter instrumental, pues defiende el ámbito en que se desarrolla la vida privada de la persona, excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de terceros. Por ello, existe un nexo de unión indisoluble entre la norma que prohíbe la entrada y registro en un domicilio, sin consentimiento del titular o autorización judicial (art. 18.2 CE) y la que impone la defensa y garantía del ámbito de privacidad (art. 18.1 CE). El domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima; por ello, a través de este derecho no solo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella.

En sentido similar el art. 8 CEDH, al igual que el art. 7 de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea, reconoce el derecho de las personas al respeto de su vida privada y familiar, así como de su domicilio. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha destacado también la conexión entre la protección del domicilio y el derecho a la vida privada, en relación con supuestos de desalojos forzosos de familias de etnia gitana de terrenos en que habían residido ilegalmente durante varios años bajo un régimen de tolerancia de hecho, y sin previsión para su realojo en condiciones aceptables.

La entrada en domicilio sin el consentimiento de quien lo ocupa, ni estado de necesidad o flagrancia, solo puede hacerse si lo autoriza

u ordena la autoridad judicial. El juez a quien se confiere la protección del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio será el competente según la materia y el proceso de que se trate, conforme a las leyes que determinan la competencia de los distintos jueces y tribunales. A ese juez le corresponde llevar a cabo la ponderación de los intereses en juego como garantía del derecho a la inviolabilidad del domicilio, decidiendo en caso de conflicto si debe prevalecer este derecho fundamental u otros valores o intereses constitucionalmente protegidos. De este modo, la garantía judicial aparece como un instrumento preventivo, destinado a proteger el derecho y no, a diferencia de otras intervenciones judiciales constitucionalmente previstas, a reparar su vulneración cuando esta se hubiere producido.

FJ 7. El art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias. Los poderes públicos vienen así obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, conforme determina el art. 47 CE.

La STC 132/2019. Sobre competencias de la Comunidad Autónoma Catalana para legislar en materia de contratos.

FJ 3. La Constitución española ampara el crecimiento de los derechos civiles autonómicos. La garantía autonómica de la foralidad civil permite que los derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de conservación y modificación, sino también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico, reconociendo no solo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales, si bien es cierto que tal posibilidad no debe dejar paso a un crecimiento en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos, ni a una competencia legislativa ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las comunidades autónomas, sino a un crecimiento de acuerdo con los principios informadores peculiares del Derecho foral. Además, hay que tener en consideración que el art. 149.1.8 CE solo permite legislar en materia de Derecho civil a aquellas comunidades autónomas que a la entrada en vigor de la Constitución tuvieran un derecho civil propio y solo pueden hacerlo en atención a su conservación, modificación o desarrollo, pero no ampara la creación de un derecho civil nuevo o instituciones

jurídicas que nunca estuvieron presentes en su territorio. En consecuencia, aunque la norma estatutaria disponga que la comunidad autónoma tiene competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su derecho civil, esto no le otorga, desde la óptica constitucional, mayor competencia material que la de legislar sobre aquellas instituciones que ya aparecieran recogidas en su ordenamiento jurídico a la entrada en vigor del texto constitucional, en su ordenación posterior o bien tengan conexión con ellas.

Concretamente, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña ya en el FJ 76 de la STC 31/2010, este Tribunal tuvo la ocasión de delimitar el ámbito de su competencia legislativa en materia civil, declarando que, respecto de los derechos civiles, forales o especiales, determinadas comunidades autónomas pueden asumir en sus estatutos de autonomía, competencias consistentes en su conservación, modificación y desarrollo y que tal asunción puede verificarse en términos de exclusividad. Por ello, la competencia exclusiva en materia de derecho civil a que se refiere el art. 129 EAC ha de entenderse ceñida estrictamente a esas funciones de conservación, modificación y desarrollo del derecho civil catalán que son la medida y el límite primero de las competencias atribuibles y ejercitables por las comunidades autónomas en virtud del art. 149.1 8 CE. Y en la posterior STC 4/2014, el Tribunal declara que la competencia autonómica que deriva del art. 129 EAC es, en puridad, exclusiva.

Por otra parte, en numerosas ocasiones el Tribunal ha perfilado los conceptos de conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales o especiales. Así, en síntesis, tiene declarado que el concepto constitucional de conservación, permite la asunción o integración en el ordenamiento autonómico de las compilaciones y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento y puede hacer viable, junto a ello, la formalización legislativa de costumbres efectivamente vigentes en el propio ámbito territorial. La modificación puede implicar no solo la alteración y reforma del derecho preexistente, sino, incluso, de las reglas contenidas en el mismo. Por último, por lo que atañe al desarrollo del derecho civil propio, el Tribunal advierte que esta noción permite una ordenación de ámbitos hasta entonces no normados por aquel derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibles identificación de tal concepto con el restringido de modificación. Existe, por lo tanto, un reconocimiento constitucional de la labor autonómica de actualización de los derechos civiles existentes en el territorio nacional, que lleva consigo su crecimiento orgánico, pues sin capacidad de crecimiento, actualización o innovación las instituciones jurídicas

pierden su razón y es indudable, por lo demás, que tal reajuste debe acometerse de conformidad con la norma estatutaria, que es la que establece el alcance de las propias competencias, siempre dentro de los límites dispuestos en el art. 149.1.8 CE.

Es preciso, además, decir que la acción de desarrollo de los derechos civiles forales o especiales enuncia una competencia que no debe vincularse con el contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Esto significa que cabe que las comunidades autónomas regulen instituciones conexas con las ya existentes.

FJ 6. Respecto de la noción de bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE). Estamos en presencia de una competencia material compartida que permite a la comunidad autónoma catalana el desarrollo de su legislación contractual, siempre que se efectúe dentro de los límites marcados como bases por la legislación estatal. La cuestión se sitúa, por consiguiente, en lo que debe entenderse por básico en materia civil contractual, pues no todo el derecho contractual lo es, sino que solo lo serán aquellas reglas que contengan los elementos esenciales que garanticen un régimen contractual común para todos los ciudadanos.

Cabe destacar que, sobre la noción de bases, el Tribunal ha declarado reiteradamente que presenta una doble dimensión, material y formal. Materialmente, lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias.

Respecto del alcance de la dimensión formal de las bases, el Tribunal la ha concretado manifestando que su finalidad esencial es la de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las comunidades autónomas cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango o estructura. Por ello, el instrumento para establecerlas es la ley. De suerte que la propia ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica.

El art. 149.1.8 CE atribuye al Estado la competencia para establecer los criterios de ordenación general del sector de la contratación privada, en aquellos territorios autonómicos que cuenten con legislación propia, pero no le permite regular pormenorizadamente aspectos materiales concretos de estas obligaciones, pues tal regulación menoscabaría las competencias de las comunidades autónomas que tengan un derecho civil foral o especial propio.

Hay que advertir que en materia civil el legislador estatal no ha llevado a cabo una concreción formal de lo que ha de considerarse bases de las obligaciones contractuales, por lo que, mientras esto sucede, las comunidades autónomas no pueden quedar obligadas a esperar el pronunciamiento específico del legislador estatal y pueden ejercer su competencia respetando los principios que se deriven de la Constitución Española y de la legislación vigente.

En materia contractual, solo debe considerarse normativa básica estatal aquellas reglas que incidan directamente en la organización económica, en la relación *inter partes* y en la economía interna de los contratos comprobando si se respetan directrices básicas tales como el principio de iniciativa privada y libertad de contratación, la conmutatividad del comercio jurídico, la buena fe en las relaciones económicas, la seguridad del tráfico jurídico o si el tipo contractual se ajusta al esquema establecido en la norma estatal.

#### 2.4.2.3 *Jurisdicción Social*

STC 6/2019. Cuestión de inconstitucionalidad. Derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Actos de comunicación procesal.

FJ 2. En lo concerniente al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE y los actos de comunicación procesales, este Tribunal ha establecido los siguientes parámetros de control:

a) El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de configuración legal, de modo que su ejercicio se supedita al cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos por las normas procesales y no fuera de ellas, en cada orden de jurisdicción. Pero la ley debe respetar el contenido esencial del derecho, tal y como este se enuncia en el indicado precepto (art. 24.1 CE), y según resulta interpretado por nuestra doctrina.

b) La misma exigencia de configuración legal se predica respecto de los actos de comunicación procesales.

c) En relación con los actos de comunicación, nuestra doctrina es reiterada acerca de su importancia para la efectividad no solamente del derecho de acceso a la jurisdicción sino también del derecho al recurso legalmente previsto, en relación con el cual hemos declarado que para evitar que se produzca la indefensión prohibida por el art. 24.1 CE, que se caracteriza, precisamente por una privación o limitación del derecho de defensa, el derecho constitucional a los recursos no solo garantiza su posible interposición, sino que se trata de una garantía efectiva en orden a la tutela judicial, a cuyo fin adque-

ren una especial trascendencia los actos de comunicación del órgano judicial con las partes, tanto respecto de quienes aún no lo son y han de ser emplazados, como respecto de aquellos a los que ha de darse traslado de las resoluciones judiciales a los efectos de un posible recurso contra las mismas.

d) La protección constitucional, por tanto, se proyecta específicamente sobre aquellos actos de comunicación que ha regulado el legislador y que pueden considerarse por tanto como tales. El derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24 CE, garantiza el derecho de acceder al proceso y a los recursos legalmente establecidos en condiciones de poder ser oído y de ejercitar la defensa de los derechos e intereses legítimos, con respeto de los principios de bilateralidad, contradicción e igualdad de armas procesales, lo que impone a los órganos judiciales un especial deber de diligencia en el cumplimiento efectivo de las normas reguladoras de los actos de comunicación procesal, cuidando siempre de asegurar que las notificaciones, citaciones, emplazamientos, y en su caso, requerimientos, llegan a sus destinatarios dándoles así la oportunidad de actuar en defensa de sus derechos e intereses y de evitar la indefensión.

FJ 3. Por lo que se refiere a la práctica de actos de comunicación por medios electrónicos, hay que destacar en primer lugar aquellas normas que han introducido su uso en los distintos procesos y definido las garantías para su validez.

Importa destacar de las normas mencionadas de la LOPJ y de la Ley de enjuiciamiento civil 1/2000, que la doctrina de este Tribunal ha declarado de manera reiterada que, en el ámbito de las comunicaciones por medios técnicos y electrónicos, la constancia fehaciente tanto del hecho de la recepción del acto de comunicación por el destinatario y su fecha, como del contenido del acto, constituye una garantía insoslayable cuya inobservancia acarrea la nulidad de este último. Y de haber traído ello consigo la pérdida de plazos procesales para alguna de las partes, la vulneración de su derecho a no padecer indefensión (art. 24.1 CE).

En el plano laboral, la actual Ley reguladora de la jurisdicción social de 2011 recoge una previsión lógicamente más actualizada de estos medios, pero siempre condicionando su realización a contar con instrumentos para verificar la autenticidad de la comunicación.

La STC 47/2019 otorga el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) inadecuada utilización de la dirección electrónica habilitada como cauce de comunicación del primer emplazamiento de la entidad demandada.

En el mismo sentido SSTC 102/2019, 122/2019 y 150/2019.

FJ 3. Este Tribunal se ha pronunciado reiteradas veces respecto de la vinculación de los actos de comunicación procesal con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Respecto de esta temática, en el fundamento jurídico 2 de la STC 6/2019 expusimos la siguiente doctrina:

En relación con los actos de comunicación, nuestra doctrina es reiterada acerca de su importancia para la efectividad no solamente del derecho de acceso a la jurisdicción, sino también del derecho al recurso legalmente previsto, en relación con el cual hemos declarado que para evitar que se produzca la indefensión prohibida por el art. 24.1 CE, el derecho constitucional a los recursos no solo garantiza su posible interposición, sino que se trata de una garantía efectiva en orden a la tutela judicial, a cuyo fin, adquieren una especial trascendencia los actos de comunicación del órgano judicial con las partes, tanto respecto de quienes aún no lo son y han de ser emplazados como respecto de aquellos a los que ha de darse traslado de las resoluciones judiciales a los efectos de un posible recurso contra las mismas. La protección constitucional, por tanto, se proyecta específicamente sobre aquellos actos de comunicación que ha regulado el legislador y que pueden considerarse por tanto como tales. El derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24 CE, garantiza el derecho de acceder al proceso y a los recursos legalmente establecidos en condiciones de poder ser oído y de ejercitar la defensa de los derechos e intereses legítimos, con respeto de los principios de bilateralidad, contradicción e igualdad de armas procesales lo que impone a los órganos judiciales un especial deber de diligencia en el cumplimiento efectivo de las normas reguladoras de los actos de comunicación procesal, cuidando siempre de asegurar que las notificaciones, citaciones, emplazamientos, y en su caso, requerimientos, lleguen a sus destinatarios dándoles así la oportunidad.

En la reciente STC 32/2019, aparece compendiada nuestra posición sobre el especial deber de garantizar la efectividad de los actos de comunicación procesal, dada su vinculación al derecho fundamental anteriormente indicado: Este Tribunal ha afirmado con reiteración que pesa sobre los órganos judiciales la responsabilidad de velar por la correcta constitución de la relación jurídica procesal y que una incorrecta o defectuosa constitución de esta puede ser causa de indefensión lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva. Solo si la constitución de la *litis* tiene lugar en los términos debidos es posible garantizar el derecho a la defensa de quienes sean o puedan ser parte en dicho proceso y, muy en particular, la inexcusable obser-

vancia del principio de contradicción, sobre el que se erige el derecho a ser oído. De tal manera, que su falta o deficiente realización, siempre que se frustre la finalidad con ellos perseguida, coloca al interesado en una situación de indefensión que vulnera el derecho de defensa. Asimismo, recordamos que recae sobre el órgano judicial no solo el deber de velar por la correcta ejecución de los actos de comunicación procesal, sino también el de asegurarse que dichos actos sirven a su propósito de garantizar que la parte sea oída en el proceso.

En relación con la concurrencia de indefensión, el Tribunal ha matizado, exceptuando los supuestos en que la situación de incomunicación sea imputable a la propia conducta del afectado, por haberse situado voluntaria o negligentemente al margen del proceso, pese a tener conocimiento por otros medios distintos de su existencia, si bien es necesario recordar que la posible negligencia, descuido o impericia imputables a la parte, o el conocimiento extraprocesal de la causa judicial tramitada *inaudita parte*, que excluiría la relevancia constitucional de la queja, no puede fundarse sin más en una presunción cimentada en simples conjeturas, sino que debe acreditarse fehacientemente para que surta su efecto invalidante de la tacha de indefensión, pues lo presumido, es justamente, el desconocimiento del proceso si así se alega.

La primera consideración, que cabe formular, atañe al error que supone atribuir a lo dispuesto en los arts. 53.1 y 55 LJS, la facultad de efectuar los actos de comunicación a través de medios electrónicos, telemáticos o de otra clase semejante, como modo alternativo a la utilización del correo certificado con acuse de recibo en el domicilio señalado. Ninguno de esos artículos contiene una previsión de ese tipo, por el contrario, es el art. 56 LJS el que, se remite a lo dispuesto en el art. 162 LEC, sobre la utilización de esos medios tecnológicos. Por otro lado, la resolución no ha ponderado la aplicación al caso de lo previsto en el art. 53.1 LJS, que se remite al Capítulo V del Título V de la LEC, en cuanto a la forma de realizar los actos de comunicación, en relación con lo dispuesto en el art. 155.1 y 2 LEC; y ello, a pesar de que este último precepto regula específicamente los actos de comunicación que constituyen el primer emplazamiento o citación del demandado. Asimismo, tampoco valoró el juzgado el significado y alcance de la previsión establecida en el art. 273.4 LEC, que impone la obligación de presentar copias en papel de los escritos y documentos que den lugar al primer emplazamiento o citación del demandado, incluso a quienes lo hubieran remitido por vía electrónica o telemática, ni su relación con el mencionado art. 155 LEC.

Las circunstancias nos llevan a concluir, que al realizar la selección normativa para resolver el incidente de nulidad de actuaciones, la juzgadora erró al atribuir un determinado contenido a los arts. 53.1 y 55 LJS. Por otro lado, omitió la toma en consideración de preceptos estrechamente vinculados con los actos de comunicación que constituyen el primer emplazamiento o citación del demandado, pese a que el objeto principal del referido incidente versaba, precisamente, sobre el modo en que fue realizada la citación de la parte demandada para los actos de conciliación y juicio.

Aunque a este Tribunal solo le compete efectuar un control meramente externo a la hora de enjuiciar si una resolución judicial está fundada en Derecho, en relación con el supuesto que ahora nos ocupa, debemos afirmar .que el hecho de no tomar en consideración los preceptos citados (arts 155.1 y 2 y 273.4 LEC) empece de por sí la razonabilidad del auto impugnado en este recurso, habida cuenta de la relevancia que presentan esas normas respecto del presente caso. Por otro lado, debemos añadir que este tribunal ya sostuvo, en el fundamento jurídico 4 de la ya citada STC 6/2019, que a modo de excepción y conforme a lo previsto en los arts. 155.1 LEC y 53.1 LJS, no procede efectuar por medios electrónicos la citación o emplazamiento del demandado aún no personado, pues esos actos deben realizarse por remisión a su domicilio, criterio que se extrae sin dificultad de la intelección conjunta de los arts. 53.1 y 56.1 LJS y 155.1 y 2 LEC. Y corrobora lo expuesto, la obligación que impone el segundo párrafo del art. 273.4 LEC, consistente en tener que presentar, en soporte de papel, las copias de los escritos y documentos presentados por vía telemática o electrónica que den lugar al primer emplazamiento, citación o requerimiento del demandado. La finalidad que racionalmente se infiere de ese mandato no es otra que la de trasladar al referido demandado las copias presentadas en papel.

La STC 55/2019 otorga amparo en supuesto de error padecido al cargar los datos del formulario normalizado que debe cumplimentarse en la plataforma Lexnet.

FJ 3 a) Este Tribunal tiene fijada doctrina acerca de cuándo se produce la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), si la parte procesal incurre en un error al confeccionar un escrito que consigna para su unión a un procedimiento que se encuentra en vía de recurso, trayendo consigo tal error el que no se tenga por recibido el escrito y, en consecuencia, se provea por el órgano competente acordando la caducidad del respectivo trámite. En concreto, nos hemos pronunciado en el caso en que el error se comete al identificar el número del procedimiento, señalando esta doctrina

cuáles son los factores que han de tomarse en cuenta, para colegir que la pérdida del derecho se ha de atribuir, bien a la falta de diligencia de la parte o por el contrario, a la falta del control debido por el órgano judicial. Así, en la STC 25/2009 hemos declarado al respecto que, para asegurar la efectividad del derecho a la tutela judicial sin indefensión (art. 24.1 CE) en estos supuestos, hemos fijado dos reglas: la primera, si la omisión o el error en la identificación es determinante de su no incorporación, la parte incurre en falta de diligencia, excluyente de la lesión del derecho a la tutela judicial garantizado en el art. 24.1 CE; mientras que, si constan otros datos que razonablemente permitan la unión del escrito a las actuaciones correspondientes, la responsabilidad se desplaza al órgano judicial. Y, la segunda, que la insuficiente identificación de que adolezca el escrito de personación es un defecto subsanable, en tanto no adquiera firmeza la resolución judicial que declare precluido el trámite. En efecto, hemos sostenido la eficacia de la personación y otorgado amparo en aquellos casos en los que, pese al error, en alguno de los datos que figuraban en el escrito de personación, constaban otros que razonablemente permitían la unión del escrito a las actuaciones correspondientes, en cuyo caso hemos apreciado que la falta de incorporación del escrito no era imputable a la parte sino al órgano judicial. En esta misma línea, hemos considerado que la identificación del proceso ha sido suficiente cuando, pese a expresarse incorrectamente el número de identificación del proceso de que dimanaba el recurso, el dato constaba correctamente en el propio cuerpo o en el suplico del escrito. También hemos admitido la posibilidad de rectificar o subsanar los errores u omisiones identificativos de que adoleciera el escrito de personación.

b) En cuanto a la faceta del derecho a la tutela judicial efectiva concernida en estos supuestos, la doctrina de referencia la sitúa cuando se trata de errores en la presentación de escritos de la parte recurrente, en la vulneración del derecho de acceso al recurso.

Distintamente, si el error se comete por la parte recurrida y con ello se ve privada de intervenir y presentar alegaciones y, en su caso pruebas, en un recurso entablado por la parte contraria, la faceta afectada, conforme a la misma doctrina, será la del derecho a no padecer indefensión. A este mismo resultado se llega aplicando aquella otra doctrina dictada por este Tribunal en los casos en que el órgano judicial no ha dado traslado a la recurrida del escrito de la parte recurrente, lo que impide a aquella presentar el suyo de defensa.

FJ 4. Importa considerar ahora la adecuación de esta doctrina en su proyección al ámbito de las comunicaciones electrónicas, en la

administración de justicia y, en concreto, en lo que se refiere el tratamiento de los errores cometidos en el envío de escritos por las partes.

a) Como ya fue objeto de detallado análisis en nuestra STC 6/2019, en relación con el sistema de comunicaciones procesales electrónicas reguladas en la Ley 18/2011, de 5 de julio, el Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, y diversas previsiones en las leyes procesales, el sistema Lexnet está dotado de las garantías de autenticidad y constancia fehaciente del envío y recepción de los actos de comunicación.

b) Cada oficina judicial resulta legalmente responsable y tiene acceso al contenido de los expedientes judiciales electrónicos relativos a los asuntos de los que conoce. Las incidencias acaecidas en las comunicaciones electrónicas que puedan afectar a los derechos de las partes dentro de un proceso, deberán ser atendidas y resueltas, bien sea por el letrado de la administración de justicia o, en su caso, por el titular del órgano judicial competente.

c) Conforme establece el art. 38.1 de la citada Ley 18/2011, la presentación de toda clase de escritos, documentos, dictámenes, informes u otros medios o instrumentos, deberá ir acompañada, en todo caso, del formulario normalizado a que se refiere el apartado 4 del art. 36.

d) No menos importante es el hecho de que ninguna de las normativas citadas regula el tratamiento de los posibles errores cometidos al cargar los datos en las distintas casillas que trae el impreso normalizado.

El error en alguno de los datos del formulario normalizado no puede condicionar por sí solo la validez del acto de comunicación correctamente realizado. No impugnados los datos de la transmisión electrónica y del recibo que la acredita, el control que cabe por las leyes procesales y la doctrina de este Tribunal Constitucional es aquel que cada órgano judicial debe llevar a cabo sobre el escrito procesal que recibe.

FJ 5. En aplicación de esta doctrina, y, teniendo en cuenta la normativa vigente ya expuesta y las circunstancias del caso, la demanda de amparo ha de ser estimada al apreciarse la vulneración del derecho a no padecer indefensión (art. 24.1 CE) atendiendo a las razones que siguen:

a) La demandante ha reconocido que, al rellenar el representante procesal de la recurrente el formulario normalizado para la transmisión electrónica por Lexnet, cometió un error al seleccionar el código del procedimiento.

b) En todo caso e incluso sin considerar nada más, aunque para el sistema quedase registrado como un procedimiento de casación común, el resto del procedimiento transcrito en el formulario era correcto y el órgano judicial de destino era el mismo, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

c) Pero es que además y, sobre todo, ya hemos afirmado que el formulario normalizado cumple un papel accesorio, de facilitación de la comunicación electrónica pero no deviene condicionante de la validez del escrito procesal remitido. Es el escrito de impugnación del recurso de casación redactado y cargado en Lexnet, el que debía ser examinado por la secretaría de la Sala, en orden a dilucidar si permitía tenerlo por recibido y unirlo a las actuaciones de uno de sus procedimientos.

d) Las resoluciones impugnadas dictadas por el letrado de la administración de justicia de la Sala competente, sostuvieron que no es válida la presentación del escrito, acordando incluso su devolución, al conferir un carácter esencial e insubsanable al dato erróneo consignado en el formulario normalizado, en detrimento del análisis que resultaba exigible del propio contenido del escrito procesal. Semejante decisión carece de anclaje normativo y desconoce la doctrina del Tribunal en la materia.

La STC 2/2019 deniega el amparo, permiso de paternidad. Resuelve en el mismo sentido de las SSTC 111/2018 y 117/2018.

FJ 3. El fundamento jurídico 3 de la STC 117/2018 declara que ya advertía el fundamento jurídico 4 de la STC 111/2018 que el enfoque de la demanda de amparo no puede ser compartido pues, dados los términos inequívocos de la legislación aplicable, no cabe reprochar a los órganos judiciales que no hayan aplicado el correspondiente juicio de proporcionalidad, cuando se trata de analizar una medida restrictiva de un derecho fundamental.

Además, como se sigue destacando en la STC 117/2018, FJ 3, el problema reside por tanto en dilucidar si esa normativa, aplicada en las resoluciones impugnadas en amparo, puede considerarse conforme al derecho fundamental garantizado por el art. 14 CE, como han entendido los órganos judiciales intervinientes.

En este punto, el Tribunal recuerda en ese fundamento jurídico 4 que el principio de igualdad no exige en todos los casos un tratamiento legal 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 art. 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.

FJ 4. Los precedentes de este Tribunal citados ponen de manifiesto que, en el examen de la concurrencia en el caso de un término de comparación válido, el fundamento jurídico 5 de la STC 111/2018 concluye que de lo razonado en la STC 75/2011, se desprende 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 que persigue desde siempre el legislador al establecer el descanso por maternidad y el correspondiente subsidio económico de la seguridad social es la protección de la salud de la mujer trabajadora, durante el embarazo, parto y puerperio. Este descanso es obligatorio como mínimo en las seis semanas inmediatamente siguientes al alumbramiento y por eso el legislador, cuando permite a la madre ceder al padre, cuando ambos trabajen, una parte determinada de su periodo de descanso por maternidad, excluye en todo caso, la parte de descanso obligatorio posparto, que resulta así indisponible para la madre (art. 48.4 LET).

Distinto es el permiso por paternidad y la correlativa prestación de la seguridad social que se reconocen en nuestro ordenamiento social a partir de 2007 a los padres, inicialmente con una duración de trece días, y sucesivamente ampliada a cuatro semanas y luego a cinco semanas. Tienen, como finalidad favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, fomentando la corresponsabilidad de madres y padres en el cuidado de los hijos.

FJ 5. A continuación, la STC 117/2018, FJ 4, declara que, este entendimiento del permiso de maternidad en la doctrina constitucional, cuya finalidad es la de preservar la salud de la trabajadora embarazada sin detrimento de sus derechos laborales es coincidente con el que resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. También los tratados y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, a los que se refiere el art. 10.2 CE, que constituyen valiosos criterios hermenéuticos del sentido y alcance de los derechos y libertades que la Constitución reconoce, corroboran que los Estados parte tienen la obligación de adoptar las medidas neces-

rias para que las trabajadoras embarazadas disfruten de un permiso de maternidad, en aras de la protección de la salud de la mujer durante su embarazo, parto y puerperio.

FJ 6. Tal y como se ha destacado en la STC 117/2018, FJ 5, siendo diferentes las situaciones que se traen a comparación, no puede reputarse como lesiva del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) la duración de los permisos por maternidad o paternidad y de las correspondientes prestaciones de la seguridad social que establece la legislación aplicada en las resoluciones administrativas y judiciales que se impugnan en amparo.

En la STC 108/2019 se otorga el amparo por discriminación por razón de sexo.

FJ 2. El art. 14 CE reconoce el derecho a no sufrir discriminación por razón de sexo. El legislador ordinario, en aras de garantizar la efectividad de dicho derecho fundamental y, en sintonía con la normativa europea en vigor que busca la igualdad de trato y de no discriminación por razón de sexo, aprobó la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que transpuso a nuestro ordenamiento interno las directivas en materia de igualdad de derechos, 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, así como la Directiva 2004/113/CE sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

La LO 3/2007 establece, los conceptos de lo que se entiende por discriminación directa e indirecta (art. 6) para continuar disponiendo en su art. 8, bajo la rúbrica «discriminación por embarazo o maternidad», que constituye discriminación directa por razón de sexo todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo o la maternidad. En el mismo sentido, el vigente texto reformado del ET, en su art. 4.2 c) reconoce como derecho el de no ser discriminado directa o indirectamente para el empleo, o una vez empleado, por razones de sexo, y, en su siguiente art. 17.1, la nulidad e ineficacia, entre otros, de los actos del empresario que den lugar a situaciones de discriminación directa o indirecta.

La doctrina constitucional ha declarado de forma reiterada y constante que este tipo de discriminación comprende no solo aquellos tratamientos peyorativos que encuentren su fundamento en la pura y simple constatación del sexo de la persona perjudicada, sino también los que se funden en la concurrencia de condiciones que

tengan con el sexo de la persona una relación de conexión directa e inequívoca, vinculando particularmente con esto último el embarazo y su incidencia en las condiciones de trabajo de la mujer, toda vez que se trata de un elemento o factor diferencial que, en tanto que hecho biológico incontrovertible, incide de forma exclusiva sobre las mujeres, en este sentido, se afirma que la protección de la condición biológica y de la salud de la mujer trabajadora ha de ser compatible con la conservación de sus derechos profesionales, de suerte que la minusvaloración o el perjuicio causado por el embarazo o la sucesiva maternidad constituyen un supuesto de discriminación por razón de sexo.

Ciertamente, el art. 14 CE no consagra la promoción de la maternidad o de la natalidad, pero sí excluye toda distinción, trato peyorativo y limitación de derechos o legítimas expectativas de la mujer en la relación laboral fundado en dichas circunstancias, por lo que puede causar una vulneración del art. 14 CE, la restricción de los derechos asociados con la maternidad o la asignación de consecuencias laborales negativas al hecho de su legítimo ejercicio, visto que el reconocimiento de sus derechos y sus garantías aparejadas están legalmente contemplados para compensar las dificultades y desventajas que agravan de modo principal la posición laboral de la mujer trabajadora.

Por ello, para hacer efectiva la cláusula de no discriminación por razón de sexo del art. 14 CE, este Tribunal ha establecido un canon mucho más estricto y riguroso que el de la mera razonabilidad y proporcionalidad que, desde la perspectiva genérica del principio de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y solo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, las prohibiciones de discriminación contenidas en el art. 14 CE implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex constitutione*, que imponen como fin y generalmente como medio la parificación, de manera que solo 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, así como un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad.

FJ 3. Cuando la doctrina constitucional viene acompañada de determinaciones y declaraciones, es preciso poner conciencia en su significado, que tiene vocación tuitiva subjetiva, pues así lo implica la consagración constitucional del derecho fundamental a la no discriminación, pero también intención pedagógica y evolutiva, en orden a la afirmación del modelo de convivencia que la norma fundamental

refleja. El art. 14 CE, quiere otorgar tutela subjetiva, sin duda, pero, asimismo, modificar el estado de cosas, el modelo y la conciencia sobre la igualdad sustancial entre los seres humanos, entre los colectivos y ciudadanos, actuando contra el mantenimiento de determinadas diferenciaciones históricamente muy arraigadas que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos, como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones no solo desventajosas, sino abiertamente contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10 CE.

En este sentido no debe olvidarse que la expresa exclusión de la discriminación por razón del sexo, halla su razón concreta, en la voluntad de terminar con la histórica situación de inferioridad en que, en la vida social y jurídica, se había colocado a la población femenina, pues es ese colectivo el que ha sufrido y aún sufre la relegación social o jurídica estructural frente a la que la prohibición de discriminación por razón de sexo quiere salir al paso consagrando y atribuyendo este derecho, como prueban, entre tantas otras manifestaciones en distintos ámbitos, las dificultades específicas de la mujer para el acceso al trabajo y su promoción e igualdad sustancial dentro del mismo, o para la conciliación, que todavía no han desaparecido.

Tiene pleno sentido, en consecuencia, y tanto la demanda social como las intervenciones normativas así lo desvelan y reclaman, abundar en esa protección, ampliar y desplegar su sentido profundo ligado a la dignidad de la persona y valor de todo ser, y tutelar y favorecer el cambio de conciencia y convivencia que solo la paridad garantiza, fortaleciendo la tutela siempre que se constate, una desigualdad que pueda calificarse de estructural, pues la igualdad sustantiva es un elemento definidor de la noción de ciudadanía en nuestro orden constitucional.

FJ 4. Hay una serie de factores que concurren singularmente en este caso.

a) La prohibición de discriminación por razón de sexo cuando no ha sido aún formalizada la relación contractual.

No cabe dudar de que la discriminación por razón de sexo puede ocasionarse con carácter previo a la formalización del contrato de trabajo, de suerte que la afectada estará amparada por el art. 14 CE.

b) El deber de la administración de garantizar la no discriminación a la mujer con fórmulas tuitivas y flexibles.

c) La intencionalidad lesiva.

Es doctrina reiterada y constante del Tribunal que la vulneración de los derechos fundamentales puede darse, aunque no exista intencionalidad lesiva.

d) La irrelevancia del término de comparación.

La prohibición de discriminación no exige un contraste con nadie, con un tercero, sino solo la verificación de la concurrencia del factor protegido y el perjuicio que a él haya quedado asociado.

En todo caso, y aceptando a efectos puramente dialécticos la aproximación fundada en el test de la sustitución, utilizado por el TJUE y el TS, que consiste en cambiar el sexo u otra circunstancia personal del sujeto para contrastar si las consecuencias jurídicas habrían sido las mismas en ese caso, la conclusión no varía, pues la maternidad fue lo determinante y, solo en ella, la diferencia en el resultado producido.

La STC 91/2019 dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad, sobre la regla tercera letra c) de la disposición adicional séptima, apartado 1, del texto refundido LGSS. Declara su inconstitucionalidad tras ello se otorgó el amparo en la STC 92/2019.

FJ 4. El art. 14 CE, recoge dos contenidos diferenciados, el derecho a la igualdad y las prohibiciones de discriminación.

a) Como señalamos en la STC 200/2001, el art. 14 CE contiene, en su primer inciso una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la Ley, habiendo sido configurado este principio general de igualdad, por una conocida doctrina constitucional, como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas.

Es necesario resaltar que el art. 14 CE concreta la igualdad como valor superior del ordenamiento (art. 1 CE) en un verdadero derecho fundamental vinculante y directamente aplicable por jueces y tribunales, que no es simplemente instrumental a los demás derechos fundamentales, sino que adquiere un contenido propio. En un Estado social y democrático de derecho, el derecho a la igualdad no consiste meramente en una exigencia formal de trato equitativo, sino en una exigencia material de tutela que garantiza la efectividad sustancial de la igualdad entre los individuos y los grupos, y que remueve los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2 CE).

Los rasgos esenciales del derecho a la igualdad del art. 14 CE se pueden resumir así: a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 CE, sino que dicha infracción la produce solo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el derecho a la 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 derecho a la igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino solo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.

b) La virtualidad del art. 14 CE no se agota, sin embargo, con la proclamación del derecho a la 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, lo que 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 solo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1 CE.

A diferencia del derecho a la igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y solo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, las prohibiciones de discriminación contenidas en el art. 14 CE implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex constitutione*, que imponen como fin y generalmente como medio la parificación, de manera que solo 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,

así como un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad; y que en tales supuestos la carga de demostrar el carácter justificado de la diferenciación recae sobre quien asume la defensa de la misma y se torna aún más rigurosa que en aquellos casos que quedan genéricamente dentro de la cláusula general de igualdad del art. 14 CE, al venir dado el factor diferencial por uno de los típicos que el art. 14 CE concreta para vetar que en ellos pueda basarse la diferenciación, como ocurre con el sexo, la raza, la religión, el nacimiento y las opiniones.

c) Entre los motivos o razones de discriminación expresamente prohibidos se encuentra la discriminación por razón del sexo. Desde la STC 145/1991 este Tribunal incluye en la prohibición de discriminación del art. 14 CE tanto la discriminación directa como la discriminación indirecta. La primera consiste en un tratamiento perjudicial en razón del sexo en el que el sexo es objeto de consideración directa. Y respecto a la discriminación indirecta por razón de sexo, la doctrina constitucional ha asumido el concepto elaborado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, para referirse a aquellas medidas que, aunque formuladas de manera neutra, perjudican a un porcentaje muy superior de mujeres que de hombres: tales medidas están prohibidas salvo que estén justificadas por factores objetivos ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo.

En la actualidad, el concepto de discriminación indirecta por razón de sexo se encuentra expresamente recogido tanto en el Derecho de la Unión Europea [art. 2.1 b) de la Directiva 2006/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, como en el ordenamiento interno (art. 6.2 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres), ley que incorpora el acervo comunitario sobre igualdad de sexos.

Cuando se denuncia una discriminación indirecta por razón de sexo, no se exige aportar como término de comparación la existencia de un trato más beneficioso atribuido única y exclusivamente a los varones, sino que exista, en primer lugar, una norma o una interpretación o aplicación de la misma que produzca efectos desfavorables para un grupo formado mayoritariamente, aunque no necesariamente de forma exclusiva, por mujeres. Y, en segundo lugar, se requiere que los poderes públicos no puedan probar que la norma que dispensa una diferencia de trato responde a una medida de política social, justificada por razones objetivas y ajenas a toda discriminación por razón de

sexo. En suma, en estos supuestos, para que quepa considerar vulnerado el derecho y mandato antidiscriminatorio consagrado en el art. 14 CE debe producirse un tratamiento distinto y perjudicial de un grupo social formado de forma claramente mayoritaria por mujeres, respecto de bienes relevantes y sin que exista justificación constitucional suficiente que pueda ser contemplada como posible límite al referido derecho.

La incorporación de la discriminación indirecta, como contenido proscrito por el art. 14 CE repercute en la forma de abordar el análisis de este tipo de discriminaciones, pues deberá atenderse necesariamente a los datos revelados por la estadística.

FJ 5 a) La Constitución ha recogido y consagrado en su art. 41 la evolución que han experimentado los sistemas contemporáneos de seguridad social, de suerte que la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad se concibe como una función del Estado, rompiéndose en buena parte la correspondencia prestacional propia del seguro privado, superada por la dinámica de la función protectora de titularidad estatal.

b) 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.

c) Salvada la mencionada 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.

FJ 6. Ahora bien, la libertad del legislador para modular la acción protectora del sistema de seguridad social en atención a circunstancias económicas y sociales está sometida al necesario respeto de los principios constitucionales y, por ende, a las exigencias del principio de igualdad y no discriminación. Diversos pronunciamientos de este Tribunal se han referido a esas exigencias con relación a la configuración de las prestaciones de la seguridad social de los trabajadores a tiempo parcial:

a) En materia de cotización y acción protectora de la seguridad social, este Tribunal ha reconocido reiteradamente que no vulnera el art. 14 CE el que la prestación por concepto de pensión sea inferior en el trabajador a tiempo parcial, respecto del trabajador a tiempo completo.

b) Respecto a la integración de los periodos sin obligación de cotizar, a efectos del cálculo de la prestación de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial. El Tribunal constató que la integración se efectuaba con el mismo mecanismo para los trabajadores a tiempo parcial como para los trabajadores a tiempo completo, lo que descartaba la lesión del art. 14 CE.

c) Las SSTC 253/2004, 49/2005, 50/2005, 61/2013, 71/2013, 72/2013, 116/2013 y 117/2013, declararon la inconstitucionalidad de diversas reglas relativas al cómputo de los periodos de carencia necesarios para causar derecho a determinadas prestaciones, por considerar que la aplicación de un criterio estricto de proporcionalidad causaba resultados desproporcionados, contrarios al art. 14 CE, u otorgaron el amparo por haberlas aplicado.

FJ 7. Nuestra jurisprudencia ha reconocido pacíficamente la primacía del Derecho de la Unión sobre el interno, en el ámbito de las competencias cuyo ejercicio España ha atribuido a las instituciones europeas.

Adquieren relevancia las sentencias de 22 de noviembre de 2012 (*Elbal Moreno*), 14 de abril de 2015 (*Cachaldora Fernández*), 9 de noviembre de 2017 (*Espadas Recio*) y 8 de mayo de 2019 (*Villar Láiz*). En esta última, examinando un supuesto similar se concluye que: «Por lo tanto, la aplicación, adicional, de un coeficiente de parcialidad relativo al trabajo a tiempo parcial va más allá de lo necesario para alcanzar tal objetivo y representa, para el grupo de los trabajadores que prestaron sus servicios a tiempo parcial reducido, es decir, por debajo de dos tercios de un trabajo a tiempo completo comparable, una reducción del importe de la pensión de jubilación superior a la que resultaría únicamente de tomar en consideración su jornada de trabajo *pro rata temporis*.»

FJ 9. Es evidente que, con este método de cálculo, el periodo de cotización para un trabajador a tiempo parcial no se corresponde con el que de manera natural deriva de los meses y años materialmente cotizados por él durante el tiempo de sus contratos en alta, a diferencia de lo que sucede con los trabajadores a tiempo completo.

Solo si su porcentaje de parcialidad ha podido alcanzar durante su vida laboral el 67 por 100, podrá, tras la aplicación de la regla reductora antedicha, obtener el 100 por 100 de la base reguladora. En cualquier otro caso, coeficiente multiplicador de 1,5 incluido, no tendrá derecho al porcentaje total.

FJ 10. Estos datos permiten confirmar, quince años después, la conclusión que ya extrajimos en la STC 253/2004, de que el con-

trato a tiempo parcial es una institución que afecta de hecho predominantemente al sexo femenino, lo que obliga, como señalamos entonces, a examinar con cautela el impacto de la regla sobre cómputo de periodos de carencia, contenidos en las normas cuestionadas. Para descartar la existencia de una discriminación indirecta prohibida por el art. 14 CE, habría que constatar que esa medida se explica por razones objetivamente justificadas de política social sin carácter discriminatorio.

En el ATC 89/2019 se recuerda la doctrina sobre el derecho a la igualdad y el cambio normativo, en materia de seguridad social.

FJ 6. La diferencia de trato en función de criterios temporales ha sido admitida por este Tribunal; reiteradamente hemos declarado que el art. 14 CE no impide el distinto tratamiento temporal de situaciones iguales motivado por la sucesión normativa, porque no exige que se deba dispensar un idéntico tratamiento a todos los supuestos, con independencia del tiempo en que se originaron o produjeron sus efectos. La diferenciación normativa entre sujetos debida a una sucesión legislativa no puede considerarse, por sí sola, generadora de discriminación. Dada la complejidad que puede presentar un cambio de regulaciones, es el legislador quien debe ordenar las características de la transición normativa, bien estableciendo diversos grados de retroactividad, bien limitando la aplicación de la nueva norma a las situaciones que nazcan tras su promulgación. Todo ello según fórmulas y técnicas muy variadas, a la luz de los intereses y bienes que el legislador estime conveniente proteger o preservar. Ello permite justificar, desde la perspectiva del art. 14 CE, la conservación *pro tempore* de regímenes jurídicos, derogados o sustituidos por otros. La diferenciación jurídica que nace del mantenimiento de la situación normativa *ex ante* no puede tacharse, en sí misma, de discriminatoria, orientada como está a preservar la seguridad jurídica; sin que ello suponga, desde luego, una ilimitada disponibilidad del legislador en este respecto. Este Tribunal ha declarado que el principio de igualdad no exige que la ley creadora de un nuevo derecho, y sobre todo de un derecho de carácter prestacional, haya de tener una retroactividad ilimitada en el tiempo y ni siquiera retroactividad alguna.

La STC 118/2019 rechaza la inconstitucionalidad del art. 52 d) ET.

FJ 3. La regulación contenida en el art. 52 d) LET responde al objetivo legítimo de proteger la productividad de la empresa y la eficiencia en el trabajo, atendiendo a la singular onerosidad que las bajas intermitentes y de corta duración suponen para el empleador. Ello encuentra fundamento en la libertad de empresa que reconoce el art. 38

CE, que encomienda a los poderes públicos la garantía y protección de su ejercicio, así como la defensa de la productividad. De este modo, la naturaleza objetiva del despido regulado en el art. 52 d) LET obedece a la finalidad lícita de eximir a la empresa de la obligación de mantener una relación laboral que ha devenido onerosa en exceso para la empresa, por las repetidas faltas de asistencia del trabajador a su puesto; esas ausencias intermitentes, aun cuando lo sean por causas justificadas, generan un incremento de costes laborales que la empresa no tiene por qué soportar.

En este sentido no puede dejarse de mencionar la STJUE de 18 de enero de 2018 (asunto C-270/16, Ruiz Conejero), en la que se resuelve una cuestión prejudicial sobre la adecuación del art. 52 d) LET a la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Si bien el Derecho de la Unión Europea no integra el canon de constitucionalidad, nuestra jurisprudencia ha reconocido valor hermenéutico, con fundamento en el art. 10.2 CE, no solo a los tratados constitutivos y a sus sucesivas reformas, sino también a su derecho derivado, así como a la interpretación que de tales normas realiza el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El TJUE entiende, en esta sentencia, que combatir el absentismo laboral constituye una finalidad legítima a efectos del art. 2.2 b), inciso i), de la Directiva 2000/78, dado que se trata de una medida de política de empleo.

FJ 4. Tribunal ha reconocido, en una consolidada doctrina, que existe en efecto una cierta conexión entre el derecho a la integridad física (art. 15 CE) y el derecho a la protección de la salud (art. 43.1 CE), pero sin que ello pueda llevar a identificar o confundir ambos.

El derecho a que no se dañe o perjudique la salud personal puede también comprender el derecho a la integridad personal, aunque no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implique una vulneración del derecho fundamental, sino tan solo aquel que genere un peligro grave y cierto para la misma. Esta última concreción de la tutela propia de la integridad personal, en consecuencia, no implica situar en el ámbito del art. 15 CE una suerte de cobertura constitucional frente a cualquier orden de trabajo que, en abstracto, apriorística o hipotéticamente, pudiera estar contraindicada para la salud. Supone únicamente admitir que una determinada actuación u omisión de la empleadora, en aplicación de sus facultades de especificación de la actividad laboral, podría comportar en ciertas circunstancias un riesgo o daño para la salud de la persona trabajadora cuya desatención conllevara la vul-

neración del derecho fundamental afectado. En concreto, tal actuación u omisión podría afectar al ámbito protegido por el art. 15 CE cuando tuviera lugar existiendo un riesgo constatado de producción cierta, o potencial pero justificado *ad casum*, de la causación de un perjuicio para la salud, es decir, cuando se genere con la orden de trabajo un riesgo o peligro grave para esta.

FJ 5. La tutela del derecho a la protección de la salud se encomienda a los poderes públicos a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios, atribuyéndose al legislador el establecimiento de los derechos y deberes de todos al respecto (art. 43.2 CE). El art. 43 CE se ubica entre los principios rectores de la política social y económica, los cuales, formalmente, disfrutaban de las garantías previstas en el art. 53.3 CE, por lo que su reconocimiento, respeto y protección informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, estatales y autonómicos. En todo caso, la naturaleza del derecho a la salud como principio rector no implica que el art. 43 CE constituya una norma únicamente programática, vacía de contenido, sin referencias que lo informen, especialmente con relación al legislador, que debe configurarlo en virtud del mandato del art. 43.2 CE para que establezca las prestaciones necesarias para tutelar la salud pública. En suma, el desarrollo del art. 43 CE y la articulación del derecho a la protección de la salud requieren que el legislador regule las condiciones y términos en los que acceden los ciudadanos a las prestaciones y servicios sanitarios, respetando el contenido del mandato constitucional.

FJ 6. El derecho al trabajo se concreta, en su vertiente individual (art. 35.1 CE), en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedido sin justa causa; así como en la existencia de una relación adecuada entre el despido o cese, cuya configuración en la definición de sus técnicas y alcance, se defiere al legislador.

La STC 146/2019 otorga el amparo por vulneración de libertad de expresión.

FJ 4. En la demanda de amparo han sido alegados tanto el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, como del derecho a comunicar o recibir libremente información por cualquier medio de difusión [art. 20.1 a) y d) CE]. Resulta necesario determinar el derecho que, en este caso, se encuentra directamente concernido.

Este Tribunal viene distinguiendo entre el derecho que garantiza la libertad de expresión, cuyo objeto son los pensamientos, ideas y opi-

niones concepto amplio que incluye las apreciaciones y los juicios de valor y el derecho a comunicar información, que se refiere a la difusión de aquellos hechos que merecen ser considerados noticiables, tal distinción tiene una importancia decisiva para determinar la legitimidad del ejercicio de esas libertades, pues, mientras los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor, por su misma naturaleza, no se prestan a una demostración de exactitud, y ello hace que al que ejercita la libertad de expresión no le sea exigible la prueba de la verdad o diligencia en su averiguación que condiciona, en cambio, la legitimidad del derecho de información.

En el presente caso, debemos centrar nuestro enjuiciamiento, en el concreto marco del derecho a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE]. En efecto, ha de ser así, dado que fueron las opiniones y juicios de valor del recurrente en amparo, el fundamento de la decisión extintiva y el auténtico objeto de las resoluciones judiciales cuya revisión se solicita.

Centrándonos, pues, en el derecho a la libertad de expresión, hay que tener presente que el mismo comprende junto a la mera expresión de juicios de valor, también la crítica de la conducta de otro, aunque la misma sea desabrida o pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige. Así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática. No obstante, fuera del ámbito de protección de dicho 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 la libertad de expresión no comprende el derecho al insulto, que sería, por lo demás, incompatible con la norma fundamental. En otras palabras, la libertad de expresión, como cualquier otra, no es ilimitada y tiene su límite en el debido respeto a los derechos reconocidos en el título I de la Constitución, en las leyes que lo desarrollan y, especialmente, y entre otros, tal y como puntualiza el art. 20.4 CE, en el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen de los demás.

Dado que se plantea en este caso la cuestión relativa a la protección del derecho a la libertad de expresión frente al ejercicio del poder disciplinario empresarial en el seno de una relación laboral, se hace preciso tener presente también que 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 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.

En definitiva, es preciso que los órganos judiciales preserven el necesario equilibrio entre las obligaciones del trabajador dimanantes del contrato de trabajo y el ámbito de sus derechos y libertades constitucionales, pues dada la posición preeminente de estos en el ordenamiento jurídico, la modulación que el contrato de trabajo puede producir en su ejercicio ha de ser la estrictamente imprescindible para el logro de los legítimos intereses empresariales, y proporcional y adecuada a la consecución de tal fin. En tal sentido, se ha venido pronunciando el TEDH al examinar el alcance permisible de la restricción de la libertad de expresión en la relación laboral desde la perspectiva del art. 10 CEDH.

STC 177/2019. Competencias en materia de legislación laboral.

FJ 5. El art. 149.1.7 CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas, y el art. 170 del EAC atribuye a la comunidad autónoma la ejecución de la legislación estatal.

El alcance de esa distribución competencial ha sido precisado por la doctrina constitucional en reiteradas ocasiones, señalando que la expresión legislación que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas y comprendiendo, por tanto, no solo las leyes, sino también los reglamentos. La exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre legislación laboral *ex* art. 149.1.7 CE, determina, en definitiva, que ningún espacio de regulación externa les resta a las comunidades autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal.

La competencia autonómica, de ejecución de la legislación laboral, incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia.

El término laboral previsto en el art. 149.1.7 CE no puede entenderse como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo, sino que es forzoso dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral, aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, la relación que media entre los trabajadores por cuenta ajena y

la empresa, dentro de cuyo ámbito de organización y dirección prestan sus servicios.

Por lo que a la presente cuestión de inconstitucionalidad interesa, este Tribunal ha considerado que forma parte del contenido propio de la materia laboral, a los efectos del art. 149.1.7 CE, la regulación de las causas de extinción de los contratos de trabajo.

#### 2.4.2.4 *Jurisdicción Contenciosa-administrativa*

La STC 82/2019 otorga el amparo por citación edictal de la administración en el expediente sancionador por vulneración de los derechos a ser informado de la acusación y de defensa.

FJ 3. La jurisprudencia constitucional ha reiterado, desde la STC 18/1981 la aplicabilidad al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, con ciertos matices, tanto de los principios sustantivos del art. 25.1 CE, como de las garantías procedimentales del art. 24.2 CE, entre las que se encuentra el ejercicio de los derechos a ser informado de la acusación y de defensa. Estos presuponen que el interesado sea emplazado o le sea notificada debidamente la incoación del procedimiento. Solo así podrá disfrutar de una efectiva posibilidad de defensa frente a la infracción que se le imputa previa a la toma de decisión. Por tanto, la administración debe seguir 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 conenga.

En relación con la notificación edictal en los procedimientos administrativos sancionadores la jurisprudencia constitucional ha sido constante en establecer que (i) es de aplicación directa 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 en averiguación del 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 de 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, y no resulta suficiente un único intento de notificación en el domicilio que figure en el documento nacional identidad si aparece como desconocido en él.

La STC 121/2019 otorga amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por apreciación rigorista y desproporcionada de falta de legitimación.

FJ 3 a) Es doctrina consolidada de este Tribunal que uno de los contenidos esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es el derecho a obtener una resolución sobre el fondo del asunto planteado oportunamente ante los órganos judiciales, si bien ese derecho queda igualmente satisfecho si el órgano judicial, por concurrir una causa legal apreciada razonadamente, dicta una resolución de inadmisión. Y dada la trascendencia que para tal tutela judicial tiene la decisión de denegación de acceso a la jurisdicción, su control constitucional ha de realizarse de forma especialmente intensa, de modo que más allá de la verificación de que no se trata de resoluciones arbitrarias, manifiestamente irrazonables o fruto de un error patente, tal control procede a través de los criterios que proporciona el principio *pro actione*, entendido no como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión, de entre todas las posibles de las normas que la regulan, sino como la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican.

El reconocimiento por el art. 24.1 CE del derecho a la tutela judicial efectiva a todas las personas que son titulares de derechos e intereses legítimos impone a los jueces y tribunales la obligación de interpretar las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa, no solo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo. En concreto, por lo que hace a la legitimación activa ante la jurisdicción contencioso-administrativa ha precisado que el interés legítimo, que es el concepto que usa el art. 19.1 a) LJCA para delimitarla, se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Más sencillamente, se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica,

no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar esta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida. Luego, para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de recursos en los que se pueda cabalmente apreciar tal interés. Interés legítimo, real y actual, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y que también puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la administración.

En los supuestos en los que, está en cuestión la legitimación activa de una asociación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, el Tribunal ha exigido para apreciar la existencia de un interés legítimo de este tipo de personas jurídicas que, además de las condiciones que se acaban de señalar, exista un interés profesional o económico que sea predicable de las entidades asociativas recurrentes, de forma tal que cuando exista este interés profesional o económico existirá, a su vez el vínculo o conexión entre la organización o asociación actora y la pretensión ejercitada, vínculo en el que se encarna el interés legítimo constitucionalmente protegido.

La apreciación de cuándo existe interés legítimo es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales *ex art. 117.3 CE*, de suerte que el Tribunal Constitucional no puede imponer su juicio al de aquellos, pero sí puede, velando *ex art. 24.1 CE* por que las normas procesales que la regulan sean interpretadas y aplicadas conforme a las exigencias del principio *pro actione*, estimar que el razonamiento que sustenta una decisión de inadmisión por falta de legitimación lesiona el citado derecho fundamental.

La STC 112/2019 otorga amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

FJ 4. a) Es doctrina constitucional que el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE incluye el derecho a obtener una resolución judicial de fondo cuando no existen obstáculos legales para ello. Este derecho, al ser un derecho de configuración legal, ha de ejercerse mediante los cauces procesales existentes y cumpliendo los presupuestos y requisitos establecidos por el legislador en cada caso. Por tal razón, queda también satisfecho cuando se emite un pronunciamiento de inadmisión siempre y cuando esta respuesta sea conse-

cuencia de la aplicación razonada de una causa legal en la que se prevea esta consecuencia. Asimismo, este Tribunal ha sostenido que, con carácter general, la decisión sobre la admisión o no de una demanda, así como la verificación de la concurrencia de los presupuestos y requisitos materiales y procesales de la misma son cuestiones de estricta legalidad ordinaria, cuya resolución corresponde exclusivamente a los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad que privativamente les confiere el art. 117.3 CE, pues es facultad propia de la jurisdicción ordinaria determinar cuál sea la norma aplicable al supuesto controvertido. No obstante, también ha afirmado que se exceptúan de esta regla aquellos supuestos en los que la interpretación efectuada por el órgano judicial de esta normativa sea arbitraria, manifiestamente irrazonable o fruto de un error patente, y cuando del acceso a la jurisdicción se trata, los casos en que dicha normativa se interprete de forma rigorista, excesivamente formalista o desproporcionada en relación con los fines que preserva y los intereses que se sacrifican, pues, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, el principio *pro actione* incide con mayor intensidad cuando lo que está en juego es la obtención de una primera decisión judicial.

La STC 37/2019 otorga amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (en el mismo sentido las SSTC 46/2019, 53/2019, 54/2019, 57/2019, 58/2019, 59/2019, 65/2019, 66/2019, 67/2019, 68/2019, 69/2019, 70/2019, 71/2019, 77/2019, 81/2019, 84/2019) (Bono social).

FJ 4. En relación con el planteamiento de la cuestión prejudicial, cuya regulación figura en el art. 267 TFUE, este Tribunal se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre la relevancia de la decisión judicial de plantear o no la referida cuestión, desde la perspectiva de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 24 CE. En la STC 58/2004, este Tribunal concluyó que la decisión de no plantear una cuestión prejudicial al amparo del art. 234 TCE, al igual que ocurre con la decisión de no plantear cuestión de inconstitucionalidad al abrigo del art. 163 CE no implica *per se* la lesión de las garantías previstas en el art. 24 CE, ni de quien pretendía dicho planteamiento y no obtuvo satisfacción a su pretensión, ni de quien, sin haberlo solicitado, pueda verse perjudicado por su no planteamiento. Por su parte, en la STC 212/2014, queda expuesto el parámetro de control que en sede constitucional cabe ejercer respecto de esas decisiones de los órganos jurisdiccionales, así desde la perspectiva del art. 24.1 CE, el canon de control establecido respecto del planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no difiere del que este Tribunal ha fijado, con carácter general, para las

decisiones judiciales que son fruto de la interpretación y aplicación del derecho al caso concreto.

Ahora bien, en la citada STC 58/2004, también se refleja una perspectiva de control distinta de la anteriormente apuntada, cual es la del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE). En concreto, este Tribunal sostuvo que cuando se trata de inaplicar una ley, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, si contradice la Constitución española, o el de la cuestión prejudicial, si es contraria al derecho comunitario, debe convertirse en una de las garantías comprendidas en el derecho al proceso debido frente a inaplicaciones judiciales arbitrarias o insuficientemente fundadas de la ley española basadas en una pretendida inconstitucionalidad de la misma o utilizando como excusa la primacía del derecho comunitario. En el asunto que nos ocupa era insoslayable, para inaplicar la disposición de ley al caso concreto, por causa de su posible inconstitucionalidad o de su posible contradicción con el derecho comunitario, la promoción de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad o cuestión prejudicial (arts. 163 CE y 234 TCE), sin las cuales, las normas legales no podían ser, en manera alguna, inaplicadas o preteridas. Los jueces y tribunales, en definitiva, solo son garantes y dispensadores de la tutela que exige el art. 24 CE cuando deciden *secundum legem* y conforme al sistema de fuentes establecido. El poder judicial es, al margen de la legalidad, nudo poder que, al resolver así, no respeta ni asegura las garantías inherentes al procedimiento. Es, pues, evidente, que el art. 117.3 CE no faculta al juez, una vez seleccionada la única norma legal aplicable al caso concreto, simplemente a inaplicarla, soslayando el procedimiento expresamente establecido para ello en nuestro ordenamiento jurídico tanto para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad prevista en el art. 163 CE como para el de la cuestión prejudicial recogida en el art. 234 TCE. Tal actuación es contraria al principio de legalidad inherente al Estado de Derecho que la Constitución enuncia en su título preliminar (art. 9.3 CE), y que se instituye en un límite no solo de la actuación administrativa (art. 103.1 CE) sino también de la judicial (art. 117.1 CE).

En la misma línea, la STC 194/2006 puso de relieve la importancia del planteamiento de la cuestión prejudicial como garantía de ciertos principios constitucionales.

En la STC 232/2015, FJ 4, quedó reflejado ese doble canon de enjuiciamiento, en los términos que a continuación se transcriben:

a) Por un lado, el general del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, que comprende, por lo que aquí importa, 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, ámbito ajeno a esta jurisdicción constitucional.

b) Por otro lado, este Tribunal debe valorar también 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. Porque, como recuerda la STC 58/2004 no cabe duda de que, conforme al art. 96 CE el Tratado de la Comunidad Europea, forma parte del ordenamiento interno; por ello la cuestión prejudicial prevista, configura un instrumento jurídico, y, de conformidad con ese instrumento, ante una duda en la aplicación del Derecho comunitario, el juez o tribunal interno está facultado para consultar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, salvo que se trate de un órgano judicial cuya resolución no sea susceptible de recurso ordinario en la vía interna, en cuyo caso, la facultad se torna, en principio, en obligación, en orden a preterir un Derecho en beneficio del otro. Ahora bien, esta obligación de plantear la cuestión prejudicial desaparece, tanto cuando la cuestión planteada fuese materialmente idéntica a otra que haya sido objeto de una decisión prejudicial en caso análogo, como cuando la correcta aplicación del derecho comunitario puede imponerse con tal evidencia que no deje lugar a ninguna duda razonable sobre la solución de la cuestión planteada.

Por todo lo cual, en su fundamento jurídico 5 este Tribunal concluyó:

a) Que dejar de aplicar una ley interna, sin plantear cuestión de inconstitucionalidad, por entender un órgano jurisdiccional que esa ley es contraria al Derecho de la Unión Europea, sin plantear tampoco cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es contrario al derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) si existe una duda objetiva, clara y terminante sobre esa supuesta contradicción.

b) Sin embargo, dejar de plantear la cuestión prejudicial y aplicar una ley nacional supuestamente contraria al Derecho de la Unión, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva si esa decisión es fruto de una exégesis de la legalidad ordinaria, pues solo estos parámetros tan elevados forman parte de los derechos consagrados en el art. 24 CE.

c) Ahora bien, sí corresponde a este Tribunal velar por el respeto del principio de primacía del Derecho de la Unión, cuando exista una interpretación auténtica efectuada por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el desconocimiento y preterición de esa norma de Derecho de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, puede suponer una selección irrazonable y arbitraria de una norma aplicable al proceso, lo cual puede dar lugar a una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

La STC 107/2019 otorga amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, resolución judicial que rechaza la alegación de minusvalía en la transmisión de un bien inmueble sin entrar a valorar las pruebas aportadas.

FJ 3. Cuando se trata específicamente de un proceso de amparo, debe tenerse en cuenta la doctrina de este Tribunal, de acuerdo con la cual la sentencia que se recurre en amparo es firme salvo que se aprecie la vulneración de un derecho susceptible de ser examinado en un recurso de amparo. La consecuencia de lo anterior es que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad no se trasladarán, de forma automática, al proceso de amparo en el que se ha aplicado el precepto legal declarado inconstitucional, salvo que la declaración de inconstitucionalidad lo hubiera sido por la vulneración de un derecho o libertad susceptible de tutela en el proceso de amparo constitucional. Por tanto, si la declaración de inconstitucionalidad se fundamentó en la lesión de un derecho o libertad extramuros del recurso de amparo, es improcedente tal remisión, en atención a los presupuestos de la jurisdicción de este Tribunal en el proceso de amparo.

FJ 5. Sobre el derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa, consagrado en el art. 24.2 CE, existe una amplia y consolidada doctrina, de acuerdo con la cual, para que se produzca la lesión de ese derecho se requiere que la prueba no admitida o no practicada, se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecidos, y siempre y cuando se trate de una prueba pertinente, correspondiendo al órgano judicial su apreciación. La denegación de las pruebas propuestas ha de ser motivada por los órganos judiciales, pudiendo vulnerarse el derecho fundamental, cuando se inadmitan pruebas relevantes para la resolución final del litigio sin motivación o con motivación insuficiente, o bien cuando dicha inadmisión sea el resultado de una interpretación de la legalidad manifiestamente arbitraria o irrazonable. La garantía constitucional del art. 24.2 CE no cubre cualquier irregularidad u omisión procesal, sino únicamente aquellos casos en los que la prueba sea decisiva en térmi-

nos de defensa, siendo una carga del recurrente el demostrar la relación entre los hechos que se quisieron y no se pudieron probar y las pruebas inadmitidas o no practicadas; así como la argumentación de la incidencia que la admisión y práctica de la prueba podría haber tenido en la estimación de sus pretensiones. Específicamente, el art. 24 CE impide a los órganos judiciales denegar una prueba oportunamente propuesta y fundar posteriormente su decisión en la falta de acreditación de los hechos cuya demostración se intentaba obtener mediante la actividad probatoria que no se pudo practicar.

La STC 120/2019 deniega el amparo.

FJ 3. Los requisitos concurrentes para apreciar la lesión de la igualdad judicial en la aplicación de la ley son los siguientes:

a) La acreditación de un *tertium comparationis*, puesto que el juicio de igualdad solo puede realizarse sobre la comparación entre la sentencia impugnada y las precedentes resoluciones del mismo órgano judicial dictadas en casos sustancialmente iguales pero resueltos de forma contradictoria.

b) La identidad de órgano judicial, entendiéndose por tal, no solo la identidad de la Sala, sino también la de la Sección, al considerarse cada una de estas como órgano jurisdiccional con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación de la ley. Esta exigencia permite valorar si la divergencia de criterio expresada por el juzgador es fruto de la libertad de apreciación del órgano jurisdiccional en el ejercicio de su función Juzgadora (art. 117.3 CE) y consecuencia de una diferente apreciación jurídica de los supuestos sometidos a su decisión, o, por el contrario, un cambio de valoración del caso, carente de fundamentación suficiente y razonable.

c) La existencia de alteridad en los supuestos contrastados, es decir, de la referencia a otro exigible en todo alegato de discriminación en aplicación de la ley, excluyente de la comparación consigo mismo.

d) Finalmente la ausencia de toda motivación que justifique en términos generalizables el cambio de criterio, bien lo sea para separarse de una línea doctrinal previa y consolidada, bien lo sea con quiebra de un antecedente inmediato en el tiempo y exactamente igual desde la perspectiva jurídica con la que se enjuició. La razón de esta exigencia estriba en que el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, en conexión con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), obliga a que un mismo órgano jurisdiccional no pueda cambiar caprichosamente el sentido de sus decisiones adoptadas con

anterioridad en casos sustancialmente iguales, sin una argumentación razonada de dicha separación que justifique que la solución dada al caso responde a una interpretación abstracta y general de la norma aplicable y no a una respuesta *ad personam*, singularizada. Lo que negativamente significa que no podrá apreciarse la lesión de este derecho fundamental cuando el cambio de criterio responda a una vocación de generalidad, ya sea porque en la resolución se explicitan las razones que lo motivan o porque así se deduzca de otros elementos de juicio externos, como pueden ser significativamente posteriores pronunciamientos coincidentes con la línea abierta en la sentencia impugnada, que permitan apreciar dicho cambio como solución genérica aplicable en casos futuros y no como un voluntarismo selectivo frente a casos anteriores resueltos de modo diverso.

La STC 56/2019 otorgó el amparo en supuesto de acoso laboral.

FJ 3. Al estar primariamente concernidos derechos fundamentales sustantivos, el control por parte de este Tribunal no podrá limitarse a verificar el carácter razonable de las actuaciones y resoluciones impugnadas, sino que será preciso analizar si las mismas resultan o no lesivas del ejercicio del derecho fundamental sustantivo alegado. Debe tenerse en cuenta que, en cuanto a la realidad de los hechos, cuando este Tribunal conoce de la presunta vulneración de un derecho fundamental por parte de una autoridad administrativa, en el cauce del art. 43 LOTC, no resultan de aplicación los límites que establece el art. 44.1 b) LOTC. Dicho de otro modo: en este asunto, en lo concerniente a las vulneraciones atribuidas a la administración, este Tribunal no está vinculado por las valoraciones fácticas realizadas en la jurisdicción ordinaria.

FJ 4. El concepto de acoso laboral surgió en la psicología para abordar conjuntamente desde el punto de vista terapéutico situaciones o conductas muy diversas de estrés laboral que tienen de común que, por su reiteración en el tiempo, su carácter degradante de las condiciones del trabajo o la hostilidad que conllevan, tienen por finalidad o como resultado atentar o poner en peligro la integridad personal del empleado. Cuando tales situaciones o conductas son propiciadas por quienes ocupan una posición superior en el organigrama empresarial, que es lo más frecuente, suele hablarse de acoso vertical descendente o institucional. Los objetivos del acoso laboral pueden ser de lo más variado: represaliar a un trabajador poco sumiso, marginarle para evitar que deje en evidencia a sus superiores, infundirle miedo para promover el incremento de su productividad o satisfacer la personalidad manipulativa u hostigadora del acosador, el llamado acoso perverso, entre otros. Dentro de las organizaciones privadas el acoso responde

muchas veces al fin o resultado de que el trabajador hostigado abandone voluntariamente, ahorrando a la empresa la indemnización por despido improcedente, en las administraciones públicas, dadas las peculiaridades del régimen funcionarial, consiste a menudo en la marginación profesional del empleado por variados motivos: venganza personal, castigo encubierto, discriminación ideológica.

Desde la óptica constitucional que nos corresponde, cabe apreciar, como primera aproximación, que las situaciones de acoso laboral, en la medida en que tienen por finalidad o como resultado atentar o poner en peligro la integridad del empleado conciernen el reconocimiento constitucional de la dignidad de la persona, su derecho fundamental a la integridad física y moral y la prohibición de los tratos degradantes (arts. 10.1 y 15 CE). Ahora bien, las situaciones de acoso laboral son tan multiformes que pueden involucrar también otros derechos fundamentales. El precitado protocolo de actuación se ha referido a este carácter pluriofensivo del acoso laboral al afirmarse como desarrollo de la Constitución, que reconoce como derechos fundamentales de los españoles la dignidad de la persona (art. 10), así como la integridad física y moral sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes (art. 15), y el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18); y encomienda al tiempo a los poderes públicos, en el art. 40.2, el velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

FJ 5. El recurrente afirma que la marginación laboral a la que fue sometido vulnera específicamente sus derechos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) y a la integridad moral (art. 15 CE), en relación con el reconocimiento constitucional de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE).

a) Una situación como la descrita no afecta propiamente al derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE). La prolongada inactividad profesional del recurrente de amparo ha podido vulnerar, en su caso, derechos subjetivos que derivan, no del art. 23.2 CE, sino del Estatuto del empleado público, tales como el de quienes se encuentren en situación de servicios especiales a reingresar al servicio activo en las condiciones correspondientes a su categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados (art. 87.3); y el de los empleados públicos al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional [art. 14 a)].

Ciertamente, la doctrina constitucional no ha limitado el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE al acceso a los cargos públicos de representación política. Lo ha hecho extensible al acceso a los puestos funcionariales, así como a la permanencia en ellos y al desarrollo de la carrera administrativa. Sin embargo, este derecho fundamental es siempre una especificación del derecho de igualdad consagrado, con carácter general, en el art. 14 CE. De modo que el derecho al desempeño efectivo de tareas correspondientes a la propia condición profesional [art. 14 b) LEEP] no forma parte del contenido del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). En suma, el derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE es un derecho de igualdad que, en cuanto tal, carece de la vertiente de derecho a la ocupación efectiva.

b) El art. 15 CE reconoce el derecho de todos a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a tratos inhumanos o degradantes. Los conceptos constitucionales de integridad moral y trato degradante son lo suficientemente estrictos como para impedir la banalización del derecho fundamental reconocido y, al propio tiempo, lo suficientemente flexibles como para ajustarse a los problemas y condiciones de la vida actual (STEDH de 28 de julio de 1999, asunto *Selmouni c. Turquía*), sin reducir la protección constitucionalmente garantizada a las relaciones con las fuerzas y cuerpos de seguridad y en las comisarías, las cárceles, los centros de acogida o las escuelas. Gracias, precisamente, a la relatividad histórica y carácter suficientemente abierto de estos conceptos, este Tribunal ha podido proyectar el art. 15 CE sobre el ámbito de las relaciones laborales, refiriéndose específicamente al problema del acoso laboral (SSTC 74/2007, 106/2011 y 81/2018).

A la vista de estas sentencias, cabe apreciar en el presente asunto que la inactividad laboral prolongada a la que fue sometido el trabajador demandante de amparo involucra inequívocamente su derecho fundamental a la integridad moral y la prohibición de tratos degradantes.

c) El art. 15 CE excluye las intromisiones del poder público en la integridad personal y prohíbe en todo caso, sin excepción o ponderación posible, determinadas modalidades: la tortura, los tratos inhumanos y los tratos degradantes, que son, en su significado jurídico, nociones graduadas de una misma escala que, en todos sus tramos, denotan la causación de padecimientos físicos o psíquicos ilícitos infligidos de modo vejatorio para quien los sufre. Estas concretas intromisiones constituyen un atentado frontal y radical a la dignidad

humana, bien porque cosifican al individuo, rebajándolo a un nivel material o animal, bien porque lo mediatizan o instrumentalizan, olvidándose de que toda persona es un fin en sí mismo, por eso están sujetos a una prohibición absoluta sean cuales fueren los fines, es decir, en modo alguno puede ser determinante la mayor o menor bondad de la finalidad pretendida.

La intromisión contraria al art. 15 CE consiste siempre en la causación deliberada y no consentida de padecimientos físicos, psíquicos o morales o en el sometimiento al riesgo relevante de sufrirlos, esto es, a un peligro grave y cierto para la integridad personal. Respecto de la intencionalidad, hay que tener en cuenta que, con carácter general, la protección constitucional de los derechos fundamentales no puede quedar supeditada a la indagación de factores psicológicos y subjetivos de arduo control, pudiendo bastar la presencia de un nexo de causalidad adecuado entre el comportamiento antijurídico y el resultado lesivo prohibido por la norma. En cuanto al menoscabo, no es preciso que la lesión de la integridad moral se haya consumado, sino que a efectos de que el derecho invocado se estime lesionado, basta con que exista un riesgo relevante de que la lesión pueda llegar a producirse.

Para que el trato sea degradante debe, además, ocasionar también al interesado ante los demás o ante sí mismo, una humillación o un envilecimiento que alcance un mínimo de gravedad.

La STC 85/2019 dictada en cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 294 LOPJ, declara su inconstitucionalidad.

Las SSTC 125/2019, 130/2019, 131/2019, 135/2019, 136/2019, 137/2019, 138/2019, 139/2019, 140/2019, 141/2019, 142/2019, 143/2019, 144/2019, 45/2019, 147/2019, 151/2019, 159/2109, 162/2019, 163/2019, 164/2019, 165/2019, 66/2019, 167/2019, 168/2019, 169/2019, 170/2019, 171/2019, 173/2019 y 174/2019 otorgan el amparo por haberse aplicado la norma declarada inconstitucional.

FJ 2. El art. 294 LOPJ se enmarca en el título V LOPJ rubricado de la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la administración de Justicia.

La jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha entendido que el citado Título V LOPJ constituye un desarrollo legislativo del art. 121 CE. En particular, ha considerado que la previsión del art. 294 LOPJ atiende a un supuesto específico de error judicial evidenciado en el proceso penal, por lo que no es precisa la previa declaración judicial en tal sentido. Este entendimiento está detrás de la interpretación jurisprudencial hasta el año 2010, en la que se identificaba la inexistencia del hecho imputado como la acreditada no pro-

ducción del suceso o su falta de tipicidad –inexistencia objetiva del hecho-, pero también con la probada falta de participación del sujeto –inexistencia subjetiva del hecho-. Por el contrario, no estarían incluidos en el ámbito aplicativo del art. 294 LOPJ los supuestos de falta de prueba suficiente, determinantes de la absolución por exigencia del derecho a la presunción de inocencia y el estándar probatorio que impone la superación de toda duda razonable. Esta interpretación fue sancionada desde la perspectiva del art. 14 CE por la STC 98/1992.

Sin embargo, el Tribunal Supremo modificó en el año 2010 la anterior interpretación, en atención a la doctrina sentada en las SSTEDH de 25 de abril de 2006, asunto *Puig Panella c. España*, y de 13 de julio de 2010, asunto *Tendamc. España*, que condenaron a España por vulneración de la eficacia extraprocésal del derecho a la presunción de inocencia al denegar la indemnización prevista en el art. 294 LOPJ por deberse la absolución a la falta de prueba de la autoría y no a la probada falta de participación en los hechos, pues desconocía la previa absolución del acusado, que debe ser respetada por toda autoridad judicial por mandato del art. 6.2 CEDH. En dos sentencias de 23 de noviembre de 2010, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, desde la doble premisa de que el legislador no quiso indemnizar todo supuesto de absolución en el art. 294 LOPJ, como tampoco lo exige el CEDH, aunque sí prohíbe establecer distinciones entre las razones de la absolución vinculadas a la presunción de inocencia, opta por limitar el ámbito del art. 294 LOPJ a los supuestos de inexistencia objetiva del hecho y reconducir los encuadrados en la inexistencia subjetiva a la vía del error judicial articulada en el art. 293.1 LOPJ.

Esa doctrina del Tribunal Supremo fue censurada en las SSTC 8/2017 y 10/2017, por entender que perpetúa el problema de la diferenciación vedada por el derecho a la presunción de inocencia en su comprensión por el TEDH, entre la absolución por acreditada inexistencia del hecho y por falta de prueba de su existencia, si bien la limita a los supuestos de inexistencia objetiva, únicos situados por el Tribunal Supremo en el art. 294 LOPJ.

El Tribunal argumentó que la consideración que se efectúa sobre que la absolución sustentada en la aplicación de los principios rectores del proceso penal (p d i), derivando de ahí que no concurre el presupuesto de la inexistencia del hecho delictivo, conduce a estimar que dicha resolución vulnera el derecho a la presunción de inocencia, pues emite sospechas sobre la culpabilidad del recurrente y utiliza la referencia a dicho derecho como elemento integrador de la relación de causalidad del daño producido en el ámbito de la responsabilidad patrimonial, lo que se estima inadecuado, pues, para determinar si

concorre o no la responsabilidad de la administración de justicia por prisión provisional no podrán utilizarse argumentos que ni directa ni indirectamente afecten a la presunción de inocencia.

El Tribunal Supremo reiteró la denegación de la pretensión indemnizatoria con el argumento de que la absolución no obedecía al estricto supuesto legal del art. 294 LOPJ.

FJ 3. Las situaciones vienen acotadas a las prisiones adoptadas en el marco de un procedimiento penal con carácter cautelar y de acuerdo con las exigencias constitucionales y legales para decretarlas, esto es, prisión preventiva legítima. No hay pues, error en el órgano judicial ni funcionamiento anormal.

En estas hipótesis de prisión preventiva lícita, donde no se cuestiona la corrección de la prisión provisional acordada, ni de las condiciones de su cumplimiento, el fundamento de la compensación dispuesta en el art. 294 LOPJ no puede reconducirse estrictamente a la configuración constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito de la administración de justicia del art. 121 CE, pues no existe una prisión preventiva erróneamente acordada por el juez ni es necesariamente fruto de un funcionamiento anormal. Tampoco reside la finalidad del precepto en satisfacer las exigencias indemnizatorias que el art. 5.5 CEDH impone en la interpretación del art. 17 CE, conforme al art. 10.2 CE, para prisiones ilegales y arbitrarias.

FJ 4. El ATC 145/1998 constituye el único pronunciamiento expreso negativo sobre la incidencia de una resolución denegatoria de la indemnización por prisión provisional seguida de sobreseimiento, en el derecho a la libertad. El Tribunal descartó la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva atribuida a la interpretación judicial del art. 294 LOPJ y también la lesión del derecho a la libertad, pues en nada incidía en la situación de libertad.

Con mayor detalle, el Tribunal se ha referido a la razón de ser de esta indemnización en la STC 8/2017 que ha admitido que las resoluciones denegatorias de la indemnización pueden lesionar el derecho a la presunción de inocencia, interpretado conforme a la jurisprudencia de Estrasburgo.

A esas dos resoluciones, cabe añadir la STC 98/1992 y el ATC 220/2001, que se centraron en aspectos relacionados con la interpretación y el ámbito aplicativo del art. 294 LOPJ, la primera analizó la interpretación sostenida por el Tribunal Supremo para avalarla desde la perspectiva del derecho a la igualdad. El ATC 220/2001 se refería a la indemnización por condena firme anulada por el Tribunal Constitucional que luego dará lugar a la STEDH caso *Puig Panella*.

FJ 5. Debe recordarse que la prisión provisional constituye un supuesto de privación legítima de libertad, amparado en la previsión del art. 17.1 CE, que se sitúa entre los deberes estatales de perseguir eficazmente el delito y de asegurar el ámbito de la libertad del ciudadano y que se impone a la persona como un sacrificio en aras del interés general, encarnado por la protección de derechos, bienes o valores constitucionalmente reconocidos. Su presupuesto constitucional es la existencia de indicios racionales de comisión de una acción delictiva, y su objetivo, la consecución de fines constitucionalmente legítimos y congruentes con la naturaleza de tal medida.

Frente a esos intereses, el sacrificio instrumental de la libertad que supone presenta un carácter afflictivo extraordinario que el legislador ha tenido presente, en primer lugar, por la entidad del derecho afectado, y las evidentes repercusiones físicas y psíquicas que puede tener sobre quien la sufre, junto a las consecuencias de toda índole que pueden derivar de ello; por ejemplo, en los ámbitos familiar, social o laboral.

En este contexto de justificación por el interés general, el ciudadano tiene el deber de tolerar las medidas legítimas de investigación que se adopten por los órganos estatales que ejercen el *ius puniendi*. Ese deber, sin embargo, conforme dispone el art. 294.1 LOPJ va unido a un derecho a ser indemnizado en el caso de la prisión provisional.

En suma, la persecución de intereses objetivos vinculados a la protección de la comunidad permite la limitación del derecho inviolable a la libertad, en las condiciones y en los casos previstos por la ley, pero también activa un mecanismo de compensación del extraordinario sacrificio que impone.

FJ 6. La oposición al art. 14 CE, deriva de la selección de supuestos indemnizables que introduce diferencias arbitrarias de trato por las razones de la absolución o el sobreseimiento.

FJ 7. Los incisos controvertidos del art. 294.1 LOPJ hacen depender el derecho a la indemnización de la razón por la que se absolvió o se sobreseyó, que debe ser la inexistencia del hecho imputado, interpretada como probada falta del hecho típico, bien por su ausencia material bien por su atipicidad, inexistencia objetiva. Se excluye del ámbito aplicativo del precepto los supuestos por otros motivos, singularmente por probada falta de participación en los hechos, inexistencia subjetiva en sentido estricto, pero también las absoluciones o terminaciones anticipadas del procedimiento penal por falta de pruebas o por otras razones, como puede ser la concurrencia de una causa de justificación.

Desde la premisa, dentro de las coordenadas teleológicas más precisas del precepto, esto es, como mecanismo de compensación del sacrificio legítimo de libertad, no se alcanza una justificación objetiva y razonable para excluir los supuestos de acreditada no participación en los hechos. Incluso si el ámbito indemnizable se extiende tanto a la inexistencia objetiva del hecho, como a la subjetiva, no resulta razonablemente justificado, con la sola base de la finalidad indemnizatoria de la norma, excluir los supuestos de absolución o de sobreseimiento por insuficiencia de la prueba de cargo, atañe dicha insuficiencia al hecho o a la participación. En un sentido análogo, la lectura de los supuestos de inexistencia del hecho imputado, como traducción de la prueba de la inocencia del sujeto, deja fuera los casos en que la ausencia de condena se debe a que se aprecia una causa de justificación, esto es, de los supuestos en los que el comportamiento del sujeto es conforme a derecho.

FJ 8. Cabe plantear si la exigencia jurisprudencial de reducir la indemnización a la inexistencia objetiva del hecho imputado se justifica por introducir elementos de certeza sobre la concurrencia del supuesto indemnizable.

El Tribunal no aprecia en tal razonamiento una justificación de la diferencia de trato objetiva y razonable, en función del objetivo perseguido por la norma, en el sentido en que incurre en desproporción en sus consecuencias.

FJ 9. La selección establecida en el art. 294 LOPJ discrimina entre el supuesto de inexistencia del hecho imputado y el resto de supuestos de prisión preventiva, seguida de absolución o sobreseimiento. La diferencia de trato es, además, radical, carece de justificación desde la finalidad del precepto y resulta evidentemente desproporcionada.

FJ 10. La jurisprudencia constitucional ha venido limitando la eficacia del derecho a la presunción de inocencia a los procedimientos sancionadores. De forma específica se rechazó la proyección de este derecho a los procedimientos en que se ventila la pretensión indemnizatoria por haber padecido prisión provisional. Sin embargo, este Tribunal modificó su doctrina tradicional para acoger la dimensión del derecho que el TEDH había estimado lesionado precisamente con ocasión de procedimientos indemnizatorios por prisión provisional del art. 294 LOPJ (SSTC 8/2017 y 10/2017).

En términos generales, la finalidad de esta dimensión, que opera como garantía de efectividad del derecho a la presunción de inocencia, es evitar que los funcionarios y las autoridades públicas traten a las personas que han sido absueltas de cargos penales o cuyos proce-

sos penales han sido sobreseídos como si fueran de hecho culpables de la acusación formulada en su contra.

A partir de esta doctrina, el TEDH ha concretado que, cuando se cuestionan las resoluciones denegatorias de la indemnización por prisión provisional, instada por la vía del art. 294 LOPJ, está llamado a examinar si, por su manera de actuar, por los motivos de sus decisiones, o por los términos usados en sus razonamientos, el Ministerio de Justicia y las jurisdicciones de lo contencioso-administrativo han arrojado sospechas sobre la inocencia de los demandantes, habiendo vulnerado, por ello, el principio de la presunción de inocencia. Como resultado de ese examen, el Tribunal ha considerado lesivas del derecho a la presunción de inocencia (art. 6.2 CEDH) resoluciones administrativas y judiciales que expresaron la distinción entre la absolución por haber quedado probada la no participación en los hechos y la absolución por falta de prueba de participación.

Esta doctrina se tradujo en la STC 8/2017, que concluyó que la denegación de la pretensión indemnizatoria asentada en la consideración de que la absolución está sustentada en la aplicación de los principios rectores del proceso penal (presunción de inocencia), para derivar de ahí que no concurre el presupuesto de la inexistencia del hecho objetivo, vulnera el derecho a la presunción de inocencia, pues emite sospechas sobre la culpabilidad del recurrente y utiliza la referencia a dicho derecho como elemento integrador de la relación de causalidad del daño producido en el ámbito de la responsabilidad patrimonial, lo que se estima inadecuado, pues para determinar si concurre o no la responsabilidad de la administración de Justicia por prisión provisional, no podrán utilizarse argumentos que ni directa ni indirectamente afecten a la presunción de inocencia.

FJ 11. La decisión sobre si se infringe la eficacia del derecho a la presunción de inocencia como regla de tratamiento, con eficacia posterior al proceso penal es esencialmente contextual, siendo tal contexto el normativo-procesal indemnizatorio, que entronca con el proceso penal. En ese marco, resulta fundamental el lenguaje empleado, no solo por los términos que se elijan, sino también por los motivos y razonamientos que traduce.

Si una vez reconocido el derecho a ser indemnizado, se hace de forma selectiva, el propio criterio de selección puede introducir dudas sobre la inocencia del procesado no condenado. En particular será así, si el régimen resarcitorio discrimina entre las razones para absolver fruto de la eficacia de la presunción de inocencia como regla de juicio que opera en el proceso penal. Más precisamente, cuando se diferencia a efectos compensatorios entre la prueba de la inocencia y la falta

de prueba suficiente de la culpabilidad, que, en virtud del estándar probatorio en el proceso penal, se sitúa en la superación de la duda razonable.

Los incisos cuestionados obligan a examinar las razones en que se basa la decisión de no condenar o sobreseer en el proceso penal para identificar la concurrencia del supuesto de hecho de la norma, esto es, la inexistencia del hecho imputado.

La STC 160/2019 examina la legalidad sancionadora.

FJ 2. La jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho a la legalidad sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE, aplicable también al ámbito del procedimiento administrativo sancionador, comprende una doble garantía material y formal.

La garantía material se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones. Esto implica que la norma sancionadora 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. No cabe, por ello, 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.

Por su parte, la garantía formal hace referencia al rango necesario de las normas sancionadoras e implica que el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 CE, es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora. Esta reserva, en relación con las infracciones y sanciones administrativas, tiene una eficacia relativa más limitada que respecto de los tipos penales, ya que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, siempre que tales remisiones no permitan una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Esto exige que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento solo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley. De este modo, se vulnera el art. 25.1 CE cuando la remisión de la ley al reglamento se hace sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica.

En el ATC 167/2019 también sobre la legalidad sancionadora, se refiere a las regulaciones municipales.

FJ 3. El principio de legalidad penal del art. 25.1 CE, que absorbe el derecho a la legalidad sancionadora administrativa, encierra una doble garantía, material y formal. Si la primera tiene un alcance absoluto, y exige la predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes con la mayor precisión posible, en el ámbito sancionador administrativo; la segunda tiene una eficacia relativa o limitada, que no excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley.

De esta concepción se extraen dos criterios. El primero supone que el control de la garantía material, la taxatividad en la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas, no puede verificarse con la lectura aislada del precepto legal traído a este proceso constitucional, pues, comoquiera que las normas con rango de ley pueden limitarse a establecer los elementos esenciales de la conducta antijurídica (garantía formal), es claro que en muchos casos corresponderá al reglamento asegurar el cumplimiento de la exigencia constitucional de predeterminación normativa. El segundo puede verse como un corolario del anterior y es que la regulación legal de las infracciones administrativas será o no constitucional con entera independencia de lo que establezca el reglamento que la desarrolla, tanto si este respeta la exigencia constitucional de taxatividad como si no.

Resta por examinar la vertiente formal. En cuanto al rango exigible a las normas de derecho administrativo sancionador, existe un amplio campo para la regulación municipal cuando se trata de legalidad sancionadora en una materia en la que está presente el interés local. Esta esfera material básica necesariamente reservada al poder legislativo, en el ámbito sancionador se flexibiliza considerablemente, sin embargo, cuando nos encontramos en presencia de normas reglamentarias aprobadas por el Pleno de las corporaciones locales dentro de su campo competencial. Ahora bien, esta flexibilización no permite la existencia de reglamentos municipales independientes en materia sancionadora, pues, la mera atribución por ley de competencias a los municipios, no contiene en sí la autorización para que cada municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador. Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, en primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de

infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales.

En la STC 18/2019 (en el mismo sentido la STC 26/2019) se analiza la constitucionalidad del art. 86.3 LRJCA.

FJ 2. En la STC 128/2018, luego de identificar aquellas resoluciones que integran la doctrina constitucional acerca del contenido esencial del art. 122.1 CE, el Tribunal afirma que la indicada doctrina ha evitado una interpretación rígida del significado y el alcance de la reserva de Ley Orgánica que deriva del art. 122.1 CE, aceptando un sistema en el que la Ley Orgánica del Poder Judicial establece los criterios generales de atribución y las leyes ordinarias concretan criterios en cada ámbito específico, limitándose a preservar la coherencia del diseño establecido en esta última. Antes de la reforma de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa por la Ley Orgánica 7/2015, la Ley Orgánica del Poder Judicial determinaba, siquiera genéricamente, las resoluciones contra las que procedía interponer los entonces vigentes recursos de casación para la unificación de doctrina y de interés de ley en el art. 74, apartados 5 y 6, pero la regulación se colmaba por remisión expresa o implícita, en normas de rango legal ordinario. Hoy, en sus variantes de unificación de doctrina y en interés de ley, el recurso de casación autonómico está expresamente contemplado en los apartados 5 y 6 del art. 74 LOPJ, cuya concreta regulación se remite a los casos previstos en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ello debe bastar para rechazar la duda de constitucionalidad en los términos generales en los que ha sido promovida.

La diferenciación entre secciones funcionales y secciones orgánicas, en el seno de órganos colegiados, no es una cuestión fácil de zanjar. El art. 86.3 LJCA solo regula aparte de la atribución del conocimiento del recurso de casación su composición, así como el método de integración de los Magistrados en la Sección especial, provenientes de la única o de las diversas Salas de lo Contencioso-Administrativo del respectivo Tribunal Superior de Justicia. Este sería el único elemento singular de estas secciones frente al común de las secciones funcionales. En cualquier caso, el carácter orgánico o funcional de una sección no puede depender de una circunstancia externa a su regulación, como sería esta pluralidad de salas. De todo esto cabe deducir que las secciones del art. 86.3 LJCA se configuran y actúan básicamente como divisiones funcionales de las Salas de lo Cont-

cioso-Administrativo y no como órganos judiciales con una composición y un ámbito competencial singularizados con respecto a los de dichas Salas.

En la STC 9/2019 se analiza el concierto económico. País Vasco.

FJ 3 a) La norma objeto de este proceso se enmarca en el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (Ley 12/2002, de 23 de mayo), aprobado al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución y del art. 41.1 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV).

Según ha expresado este Tribunal Constitucional de manera constante a partir de la STC 76/1988, el sistema de concierto constituye parte del contenido mínimo de la garantía institucional de la foralidad.

La STC 13/2018 recuerda que la disposición adicional primera de la Constitución consagra el respeto a los derechos históricos de los territorios forales (párrafo primero), cuya actualización se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (párrafo segundo). A su amparo, el EAPV 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 a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma [art. 41.2 a) EAPV]. Pues bien, fruto de esta previsión estatutaria se dictó la Ley del concierto económico, que contiene el régimen tributario de los territorios históricos, no solo referido a la estructura general impositiva del Estado (art. 2.1 Ley del concierto económico), sino también a la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, de acuerdo con las normas del presente concierto económico (art. 2.1.3 de la Ley del concierto económico).

Como rasgo histórico de la foralidad, actualizada en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, los territorios de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia han conservado, de forma exclusiva, la competencia para mantener, establecer, regular y gestionar, dentro de cada uno de sus territorios, su propio régimen tributario, aunque atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, tanto en su contenido ordinario [art. 41.2 a) EAPV], como en el excepcional y coyuntural [art. 41.2 c) EAPV], pues en cada uno de sus impuestos debe ser identificable la imagen de los que integran el sistema tributario estatal. De esta manera, aunque las normas forales fiscales operan sobre un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma conti-

nuada por la institución foral su ejercicio no solo queda condicionado por la Constitución, sino también por las normas que dicte el Estado en la materia, sin que quepa exigir una identidad regulativa completa que llegue al punto de considerar que cualquier elemento contenido en la norma estatal, reguladora de cada una de las figuras tributarias que integran dicho sistema, sea un elemento configurador de la estructura general impositiva del Estado.

Ha de destacarse también que el carácter pactado es un rasgo esencial de este régimen de concierto, a través del cual se ordenan las relaciones de índole financiera y tributaria entre el Estado y el País Vasco. Su contenido específico responde a un acuerdo previo, aun cuando su inserción en el ordenamiento jurídico se produzca a través de la ley ordinaria estatal, concretamente la ya citada Ley 12/2002, y la alteración de lo pactado precisa de un nuevo acuerdo que modifique el anterior.

b) Interesa también aludir al proceso de aplicación y concertación del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, partiendo de la idea de que, conforme dispone el art. 41.2 EAPV, los territorios históricos, a través de sus instituciones pueden mantener, establecer y regular su régimen tributario, y que compete a las diputaciones forales la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integran el sistema tributario de los territorios históricos (art. 1.Dos de la Ley 12/2002).

La Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, creó el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica con efectos de 1 de enero de 2013. Su art. 1 lo califica como un tributo de carácter directo y naturaleza real que grava la realización de actividades de producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica, medida en barras de central, a través de cada una de las instalaciones indicadas en el art. 4 de la misma Ley. Conforme al art. 2, el impuesto se aplicará en todo el territorio español, sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los territorios del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra.

La disposición adicional segunda del vigente concierto económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Ley 12/2002, refleja el carácter pactado al que antes se aludió. Prevé que en el caso de que tuviera lugar una reforma en el ordenamiento jurídico tributario del Estado que afectase a la concertación de los tributos, se produjese una alteración en la distribución de las competencias normativas que afecte al ámbito de la imposición indirecta o se crearan nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta, se procederá

por ambas administraciones, de común acuerdo y por el mismo procedimiento seguido para su aprobación, a la pertinente adaptación del concierto económico. El denominado concierto económico en su art. 62 atribuye a la denominada comisión mixta la función, entre otras, de acordar las modificaciones de su texto legal.

FJ 4. En lo que aquí resulta relevante, de la doctrina constitucional se desprende que no existe una prohibición constitucional de legislación tributaria retroactiva. No obstante, aunque las normas tributarias no se hallen limitadas en cuanto tales por la prohibición de retroactividad, cuando tal efecto retroactivo se produce pueden entrar en colisión con otros principios consagrados en la Constitución. Entre ellos, el de seguridad jurídica, recogido en el mismo precepto constitucional (art. 9.3) y que, si bien no implica un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal, sí protege, en cambio, la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad posible de las normas tributarias no puede trascender la interdicción de la arbitrariedad.

Para determinar cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera la seguridad jurídica de los ciudadanos deben examinarse, por un lado, el grado de retroactividad de la norma cuestionada y, de otro, las circunstancias específicas que concurren en cada supuesto.

A estos efectos, debe distinguirse entre la retroactividad auténtica, o de grado máximo, y la retroactividad impropia o de grado medio. Esta última se produce cuando la norma incide sobre situaciones jurídicas actuales aún no concluidas.

La primera, la retroactividad auténtica, tiene lugar cuando la norma pretende anudar sus efectos a situaciones de hecho producidas con anterioridad a la propia ley y ya consumadas. En este caso solo exigencias cualificadas del bien común podrían imponer el sacrificio del principio de seguridad jurídica, lo que ha de ponderarse caso a caso.

En la STC 4/2019 se estudian los límites tributarios de las comunidades autónomas. En el mismo sentido las SSTC 22/2019, 28/2019 y 43/2019.

FJ 3. Nuestra doctrina sobre los límites al poder tributario de las Comunidades Autónomas, así como la específica relativa al art. 6.3 LOFCA, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2009, que cabe sintetizar en los términos siguientes:

a) El canon de constitucionalidad aplicable a las normas de las comunidades autónomas es el contenido en sus respectivos estatutos

de autonomía y en 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 ocupa un lugar destacado, en lo que a competencias financieras se refiere, la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

El vigente art. 6.3 LOFCA dispone que «los tributos que establezcan las comunidades autónomas no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por los tributos locales. Las comunidades autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas corporaciones, de modo que los ingresos de tales corporaciones locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro.

Para ilustrar sobre la finalidad de la redacción dada al art. 6.3 LOFCA a partir de lo expuesto en su preámbulo, este Tribunal declaró en la STC 122/2012 y ha reiterado recientemente en la STC 120/2018 que con ella se ha pretendido clarificar también los límites para la creación de tributos propios por las comunidades autónomas y para ello y con el fin de reducir la conflictividad, se modifica el art. 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.

Así pues, la finalidad de la modificación del art. 6.3 LOFCA es 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 desde su redacción original, el art. 6.2 LOFCA, en relación con los tributos estatales.

b) En la primera sentencia en la que este Tribunal abordó el canon del art. 6.3 LOFCA, tras su modificación por la Ley Orgánica 3/2009, ya constató que dicho precepto contiene ahora un límite similar al previsto en el apartado segundo del art. 6 LOFCA desde su redacción original, por lo que la doctrina constitucional acerca de dicho apartado debía extenderse a las controversias que hubieran de dirimirse en relación con los tributos locales.

c) El propósito de los límites del art. 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 art. 31.1 CE; objetivo que debe cohererarse con el reconocimiento 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.

Conviene recordar igualmente que la potestad tributaria reconocida a las Comunidades Autónomas entronca con la autonomía financiera que proclama el art. 156.1 CE y con la corresponsabilidad fiscal que deriva de ella, en concreto, con la capacidad para generar un sistema propio de recursos, lo que este Tribunal también ha conectado con las exigencias derivadas de la estabilidad presupuestaria.

d) Así las cosas, para apreciar la coincidencia entre hechos imponibles, que es lo vedado por el art. 6 LOFCA, en sus apartados segundo y tercero, este último después de su modificación por la Ley Orgánica 3/2009, se hace preciso atender a los elementos esenciales de los tributos que se confrontan, al objeto de determinar la manera en que la correspondiente fuente de capacidad económica es 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.

Entre los elementos a comparar se encuentra la posible concurrencia de fines extrafiscales en el conjunto del tributo o en alguno de sus elementos centrales.

En la STC 126/2019 se estudia la constitucionalidad de los arts. 107 y 108 TRLHL por la posible vulneración del art. 31.1 CE.

FJ 2. El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) es un tributo que, según su configuración normativa, grava el incremento de valor que experimenten los terrenos (art. 104.1 TRLHL), «a lo largo de un período máximo de 20 años» (art. 107.1 TRLHL), y que se pone de manifiesto a consecuencia de la transmisión de los terrenos (art. 104.1 TRLHL).

Aunque su objeto es el incremento de valor que se cuantifica y somete a tributación a partir del instante de la transmisión, sin embargo, el gravamen no se anuda necesariamente a la existencia de ese incremento, sino a la mera titularidad del terreno durante un inter-

valo temporal dado. Basta, entonces, con que se haya sido titular de un terreno de naturaleza urbana durante ese intervalo temporal dado para que el legislador anude a esta circunstancia, como consecuencia inseparable e irrefutable, un incremento de valor sometido a tributación, que cuantifica de forma automática mediante la aplicación al momento de la transmisión sobre el valor que tenga el terreno a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles de un porcentaje fijo por cada año de tenencia [art. 107.2 a) y 4 TRLHL]. Y esto lo hace con independencia tanto del *quantum* real del incremento como de la propia existencia del mismo.

FJ 3. El Tribunal ha señalado en repetidas ocasiones que es constitucionalmente admisible que el legislador establezca impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica, estén orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza. Basta, entonces, con que dicha capacidad económica exista como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que el principio de capacidad económica quede a salvo. Eso sí, en ningún caso puede el legislador establecer tributos 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 (SSTC 26/2017, 37/2017, 59/2017 y 72/2017).

Según lo que antecede, siendo plenamente válida la opción legislativa dirigida a someter a tributación los incrementos de valor mediante el recurso a un sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas potenciales, en lugar de hacerlo en función de la efectiva capacidad económica puesta de manifiesto, es importante subrayar que una cosa es gravar una renta potencial y otra muy distinta es someter a tributación una renta irreal. Parece claro, por lo tanto, que la circunstancia de que el nacimiento de la obligación tributaria se haga depender exclusivamente de la transmisión de un terreno, puede ser una condición necesaria en la configuración del tributo, pero en modo alguno puede erigirse en una condición suficiente en un tributo cuyo objeto es el incremento de valor de tal terreno. Al hecho de esa transmisión hay que añadir, en todo caso, la necesaria materialización de un incremento de valor del terreno, exponente de una capacidad económica real o, por lo menos, potencial. De este modo, de no haberse producido un incremento real en el valor del terreno transmitido, la capacidad económica pretendidamente gravada, dejaría de ser poten-

cial para convertirse en irreal o ficticia, violándose con ello el principio de capacidad económica consagrado en el art. 31.1 CE.

La STC 116/2019 analiza la expropiación forzosa.

FJ 3. La doctrina constitucional sobre las garantías que el art. 33.3 CE impone a las expropiaciones forzosas, al disponer que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública, o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Este tercer apartado, junto a los dos anteriores del mismo artículo, revela la naturaleza del derecho de propiedad en su formulación constitucional que establece a la vez garantías y límites del derecho a la propiedad, que cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad legitima la expropiación. El marco inicial del instrumento expropiatorio, limitado originariamente a la adquisición forzosa de inmuebles en razón de la ejecución de obras o establecimiento de servicios públicos, se ha ampliado progresivamente, transformándose la expropiación en un instrumento de conformación del modo social de los bienes, pero ello supone también la necesidad de garantizar un justo equilibrio entre la salvaguardia del derecho de propiedad y las exigencias del interés general.

Es claro que en el marco del Estado social (art. 1.1 CE), el legislador está autorizado a negar pura y simplemente el derecho de propiedad por razones de utilidad pública e interés general, con los límites que impone el art. 33.3 CE. No define la Constitución que deba entenderse exactamente por expropiación de bienes y derechos, pero dado que el precepto se remite a lo dispuesto por las leyes, parece que hay que referirse a la legislación vigente, que acoge un concepto amplio respecto al posible objeto de la expropiación. De esta manera, la expropiación forzosa supone 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. Por eso, presenta una doble naturaleza ya que, además de ser un instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial.

En todo caso, es necesaria una norma legal habilitante que establezca el supuesto de utilidad pública o interés social que legitime la

privación forzosa de bienes o derechos patrimoniales de los particulares en beneficio de la colectividad. De hecho, es la legislación sectorial, estatal o autonómica, la que, define de manera más específica o más genérica los supuestos de expropiación y permite poner en marcha el procedimiento expropiatorio regulado en la legislación general sobre la materia.

En el sentido constitucional del concepto, la expropiación forzosa también supone un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas) tendentes a asegurar los patrimonios privados frente a las intromisiones del poder público, fundamentadas en apreciaciones de conveniencia o necesidad pública, exigiéndose por la Constitución que tales privaciones de bienes o derechos se realicen solo cuando concorra causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

La STC 79/2019 estudia la responsabilidad patrimonial del Estado –art. 106.2 CE–.

FJ 6. Este Tribunal (STC 112/2018) 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 art. 149.1.18 CE. Conforme a este precepto, el Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Dicho sistema de responsabilidad implica una normativa común para todo el territorio, en cuanto que garantiza indemnizatoria general.

El art. 32.1, primer párrafo, LRJSP dispone que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

El Estado ha establecido dicha regulación al amparo de su competencia exclusiva sobre el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas, conforme al art. 149.1.18 CE, plasmando en ese marco específico el enunciado del art. 106.2 CE, siempre que la responsabilidad de la Administración sea atribuible al funcionamiento del servicio público y, además, haya dado lugar a una lesión efectiva. En consecuencia, del sistema de responsabilidad patrimonial previsto en el art. 32 LRJSP resulta la necesidad de formular un juicio de imputación del daño que permita conectar suficientemente el perjui-

cio producido con la actividad desarrollada por el agente del mismo, en este caso por una administración pública.

Al Estado le corresponde establecer el régimen de responsabilidad de las administraciones públicas, si bien el art. 149.1.18 C.E. no puede excluir que, además de esa normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio, las comunidades autónomas puedan establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que, en todo caso, habrán de coexistir y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada. En ese sentido, la eventual regulación de nuevos supuestos indemnizatorios en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas constituye una garantía –indemnizatoria– que se superpone a la garantía indemnizatoria general que al Estado compete establecer.

La STC 5/2019 analiza la competencia en materia procesal. También se refieren a esta materia las SSTC 8/2019, 13/2019, 44/2019 y 48/2019.

FJ 3. De acuerdo con el art. 149.1.6 CE, la legislación procesal constituye una competencia exclusiva del Estado, en tanto que la competencia atribuida a las comunidades autónomas por este precepto constitucional tiene un carácter limitado, pues está circunscrita a las necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas. Este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las competencias autonómicas en el ámbito procesal y la metodología que debe seguirse para enjuiciar tales controversias competenciales. Deben completarse tres escalones sucesivos para aplicar la salvedad competencial contenida en el art. 149.1.6 CE, y dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una necesaria especialidad procesal, así ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal, y por tanto general o común, se predicán las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y, finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales.

STC 14/2019. Competencias en materia de educación –art. 149.1.30 CE–.

FJ 4. La competencia el Estado recogida en el art. 149.1.30 CE, atiende, de una parte, a la regulación de las condiciones de obtención,

expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y, de otra, al establecimiento de la normativa básica para el desarrollo del derecho fundamental reconocido en el art. 27 CE.

La normativa que, sobre concertación entre universidades e instituciones sanitarias públicas, establece la regulación legal y de desarrollo reglamentario del Estado sobre esta específica materia. En este sentido, la doctrina de este Tribunal ha destacado que la determinación de las bases generales del régimen de conciertos, por su carácter general y por afectar directamente a las enseñanzas necesarias para la obtención de los títulos, es una competencia estatal que hay que encuadrar en la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales a que se refiere el art. 149.1.30 CE, para indicar a continuación que las bases generales, mientras no desborden el carácter de generalidad o de líneas directrices a que su denominación responde, no invaden las competencias que en los conciertos singulares han de ejercer las universidades en virtud de su autonomía con la participación que corresponda a las comunidades autónomas con competencia plena en materia de enseñanza. Además, este Tribunal ha declarado, que se trata, por tanto, de prestar la debida atención a la formación práctica del alumnado en las profesiones que lo requieran, concretamente, se contempla en la norma las de medicina y de enfermería por la más acusada importancia que revisten en estas actividades los conocimientos prácticos impartidos en las instituciones sanitarias.

Así pues, la necesidad de disponer de una estructura sanitaria (hospitales y centros de atención primaria, entre otros) vinculada a los centros universitarios que impartan enseñanzas de grado sobre ciencias de la salud, para, de este modo, garantizar la docencia práctica y clínica de sus alumnos, constituye un presupuesto indispensable para la creación y normal funcionamiento de estos. Los planes curriculares de aquellos estudios universitarios exigen, para su finalización, la realización de unos determinados ciclos de docencia práctica y clínica, que solo pueden efectuarse en instalaciones de asistencia sanitaria.

STC 51/2019. Competencias en educación. Leyes repetidas. Función pública docente.

FJ 3. Desde la inicial STC 5/1981 este Tribunal ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia (constitucionalmente regida por los arts. 27 y 149.1.30 CE).

El art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con nuestra doctrina, presentan un distinto alcance. En primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologa-

ción de títulos académicos y profesionales, mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencias básicas para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de los poderes públicos en esta materia.

En cuanto a la segunda de las competencias, hemos dicho que incumbe al Estado la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 CE. El derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (art. 9.2 CE) y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada. En todo caso, en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias.

FJ 6 a) Este Tribunal ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. Se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional. Ya en la STC 40/1981 advertimos de los inconvenientes de utilizarla, dado que esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error, y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas superiores así incorporadas al ordenamiento de rango inferior. Poco después, en la STC 10/1982 apreciamos la inconstitucionalidad de un precepto autonómico, no porque su contenido fuese materialmente contrario a la Constitución, sino precisamente por ser reiteración innecesaria de un precepto estatal, con algunas adiciones inocuas.

Estas dificultades se han dado en la reproducción de prescripciones literales de la Constitución por parte del legislador ordinario, pero sobre todo han surgido en las relaciones entre la normativa estatal y la autonómica, que este Tribunal ha analizado desde el punto de vista competencial, y no desde la perspectiva de su calidad técnica normativa, que es algo que queda extramuros de nuestra jurisdicción. Esa reiteración de contenido la hemos calificado como invasión de competencias cuando se produce en materias cuya regulación no corresponde a una comunidad autónoma, porque la reiteración de las disposiciones estatales por el regulador autonómico, cuando no es

imprescindible en los términos que precisaremos después, produce, con independencia de que su contenido sea acorde con la regulación estatal, una invasión competencial sobre la materia correspondiente y genera una confusión que es lesiva de la seguridad jurídica. Efecto que además de ordinario, puede evitarse sencillamente mediante la técnica de la remisión normativa expresa.

Por otro lado, esas inserciones normativas suponen la incorporación de elementos derivados del ejercicio de competencias ajenas que, por tanto, no pueden ser modificados por decisión propia de la comunidad autónoma, pero que en cambio, siguen formalmente inalterados aun cuando el Estado modifique su regulación propia. Aunque, en su caso, mientras el legislador autonómico no reaccione para acomodar su regulación a la modificación sobrevenida de la legislación básica estatal, hemos admitido la posible inaplicación judicial del precepto legal autonómico desajustado a aquella en virtud de la regla constitucional de prevalencia del Derecho estatal, recogida en el art. 149.3 CE, no deja de ser una solución no definitiva a un problema que debe ser evitado.

En este ámbito, los problemas competenciales de repetición de contenidos normativos han aparecido tanto en relación con competencias exclusivas del Estado como en relación con competencias de carácter básico.

En el tipo de competencias normativas exclusivas hemos sostenido con contundencia que la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencia. Así, la mera reiteración de reglas procesales generales en la legislación autonómica no hace buena, sin más, una tal previsión, salvo que realmente tengan anclaje en particularidades de derecho sustantivo autonómico (art. 149.1.6 CE) en cuyo caso, cabe establecer la salvedad en aquellos supuestos en que la reiteración consista en incorporar a la normativa autonómica, ejercida en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico.

Debido a esta dualidad de posibilidades, resumimos en la STC 341/2005 que cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autó-

noma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, salvo supuestos excepcionales, en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto, que incluso puede llegar a ser conveniente para que se entienda la regulación autonómica que ensambla con la estatal a la que desarrolla.

Para hacer esa valoración, y sistematizando la jurisprudencia recaída en la materia, podemos afirmar hoy que en los casos de alegación de la doctrina de las *leges repetitae*, es preciso, en primer lugar, que al igual que ocurre en general en los supuestos de inconstitucionalidad mediata, confirmar que la normativa que se pretende reproducida ha sido efectivamente dictada en ejercicio de una competencia estatal.

Realizada esa comprobación, será necesario verificar que la reiteración de la normativa estatal por el legislador autonómico satisface dos condiciones necesarias para ser admisible desde el punto de vista constitucional. Por un lado, debe concurrir un elemento finalista que justifique la necesidad de esa reproducción, que solo podrá tener un sentido instrumental: hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias.

Por otro lado, será también necesario, como condición material, que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma, efecto que puede producirse bien por recogerla solo de modo parcial bien por parafrasear la regulación estatal en términos que introduzcan confusión. En definitiva, el legislador autonómico no puede reformular las bases estatales, pretendiendo incidir en su eficacia en su territorio, sino que la recepción de la misma, además de ser instrumental o auxiliar, ha de ser fidedigna.

FJ 7. Conviene recordar la delimitación competencial en la concreta submateria de la función pública docente.

Como punto de partida, la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). La expresión bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18 CE, ha de entenderse

referida a los funcionarios de todas las administraciones públicas, incluyendo materialmente en su ámbito, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas.

Si la regla general es básica, también ha de serlo la facultad de establecer excepciones a dicha regla general.

(En la STC 127/2019 se estudia la competencia en funcionarios públicos y sus retribuciones y las medidas de contención de gasto público).

STC 74/2019. Autonomía universitaria (art. 27.10 CE).

FJ 4. La autonomía universitaria ha sido vinculada, desde la STC 26/1987a la garantía de la libertad académica, que está integrada por las libertades de enseñanza, estudio e investigación, frente a las injerencias externas, tiene carácter de derecho fundamental por su reconocimiento en la sección primera del capítulo segundo del título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia LRU.

Se establece, asimismo, que la autonomía universitaria es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese espacio de libertad intelectual sin el cual no es posible la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, la técnica y la cultura [art. 1.2 a) LRU] que constituye la última razón de ser de la universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos, la libertad de cátedra en el art. 20.1 c) y la autonomía de las universidades en el 27.10.

En síntesis, se reconoce que el contenido esencial de la autonomía universitaria, definida como derecho fundamental, está integrado por los elementos necesarios para asegurar el respeto de la libertad académica. Se trata de un derecho de configuración legal. Corresponde al legislador delimitar y desarrollar la autonomía universitaria, determinando y reconociendo a las universidades las potestades necesarias

para garantizar la libertad académica, ese espacio de la libertad intelectual sin el cual no sería posible la plena efectividad de la función consustancial a la institución universitaria.

Dicha doctrina es aplicable a las universidades privadas, pues todas las universidades sin distinción, también por tanto las de titularidad privada realizan un servicio público de educación superior.

El legislador ha desarrollado en el art. 2.2 LOU el derecho a la autonomía universitaria determinando que comprende: a) La elaboración de sus Estatutos y, en el caso de las universidades privadas, de sus propias normas de organización y funcionamiento, así como de las demás normas de régimen interno; b) La elección, designación y remoción de los correspondientes órganos de gobierno y representación; c) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y de la docencia; d) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación; e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades; f) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes; g) La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios; h) La elaboración, aprobación y gestión de los presupuestos y la administración de sus bienes; i) El establecimiento y modificación de las relaciones de puestos de trabajo; j) El establecimiento de relaciones con otras entidades para la promoción y desarrollo de sus fines institucionales; k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el apartado 2 del art. 1.

La STC 21/2019 analiza la competencia en materia de subvenciones. También sobre esta doctrina la STC 134/2019).

FJ 4. A fin de analizar el reproche de inconstitucionalidad mediata o indirecta debemos recordar que, según doctrina reiterada de este Tribunal, para constatar esta infracción es necesario que concurren dos condiciones; por un lado, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y, por otro, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

La STC 130/2013 razonó que, con fundamento en el art. 149.1.14 CE, y, al igual que sucede con los ingresos públicos, corresponde al Estado no solo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de

la administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que conforme a nuestra Constitución han de regir el gasto público. Asimismo, concluyó que, a partir de la competencia sobre procedimiento administrativo del art. 149.1.18 CE, el Estado puede regular, desde una perspectiva general y abstracta, el procedimiento subvencional común, mientras que las comunidades autónomas pueden establecer las especialidades derivadas de la organización propia.

Las subvenciones son concebidas por la Ley 38/2003 como toda disposición dineraria realizada por cualquiera de los sujetos contemplados en el art. 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas que, sin contraprestación, además de otros requisitos, se dirija al fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. Debemos concluir que la Ley 38/2003 disciplina las disposiciones dinerarias de las administraciones públicas en el sentido amplio que se acaba de señalar y cualquiera que fuere la fuente de financiación, de manera que se proyecta tanto sobre las subvenciones que provienen de fondos estatales contenidos en los presupuestos generales del Estado como de las partidas previstas en los presupuestos de las comunidades autónomas y de los entes locales.

Así las cosas, la competencia del Estado para regular ciertos aspectos del régimen jurídico y el procedimiento común aplicable a las subvenciones incluye también delimitar el objeto de dicha regulación, es decir, el concepto de subvención. Si no fuera así, quedaría a disposición del legislador autonómico decidir a qué gastos públicos se aplican las reglas comunes establecidas por el Estado en ejercicio de sus competencias, excluyendo tal o cual prestación, con lo que el ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones sería diferente en cada comunidad autónoma.

El art. 2 de la Ley 38/2003 establece que: se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos del art. 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizado o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario

cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Como aclara la exposición de motivos de la Ley 38/2003 «el elemento diferenciador que delimita el concepto de subvención de otros análogos es la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico de realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizado o por desarrollar». Si dicha afectación existe, tendrá tal consideración y esta ley resultará de aplicación a la misma.

STC 87/2019. Medio ambiente.

FJ 4. La protección del medio ambiente, en la que el Estado tiene competencia solamente sobre las bases, mientras que a la Generalitat de Cataluña corresponde el desarrollo y ejecución y la aprobación de normas adicionales de protección, conforme al citado precepto constitucional y al art. 144 EAC, sin perjuicio de reconocer también la incidencia en cualquier caso de otros títulos competenciales, pues como el Tribunal ha señalado en varias ocasiones lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales, lo que implica, a los efectos del encuadramiento competencial de una norma, que no toda actividad que atienda a dicho factor recae necesariamente en el ámbito del título competencial de medio ambiente, sino que habrá que ponderar en cada caso cuál sea el ámbito material con el que la norma en cuestión tenga una vinculación más estrecha y específica.

STC 113/2019. Impacto ambiental.

FJ 4. La evaluación del impacto ambiental, al margen de algunos precedentes impropios, constituye un instrumento de nuevo cuño, asimilado entre nosotros desde el derecho comunitario, que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus impactos significativos en el medio ambiente. La legislación ofrece a los poderes públicos un instrumento para cumplir su deber de cohonestar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente.

Estamos ante un instrumento de tutela ambiental preventiva fundamental y con un importante cariz procedimental. Esta característica es consustancial, de hecho, a su propia concepción y finalidad, ya que la evaluación ambiental se articula como un trámite complejo y esen-

cial para cohonestar el desarrollo económico con el deber de protección del medio ambiente que tienen todos los poderes públicos, conforme al art. 45 CE, en aras de un desarrollo sostenible. Su fin es garantizar la adecuada integración de los aspectos ambientales en el marco de los distintos procedimientos administrativos que regulen la elaboración, adopción, aprobación o autorización para que las autoridades competentes conozcan y valoren las repercusiones ambientalmente viables, y establezcan las necesarias medidas de prevención, corrección y, en su caso, compensación de los efectos adversos para el medio ambiente. Ello con independencia de que dichos planes, programas o proyectos sean, en función del ámbito material en los que se adopten, competencia estatal, autonómica o local.

La delimitación del reparto de competencias en materia de evaluación ambiental ha sido recogida en los fundamentos jurídicos 7 a 9 de la STC 13/1998. La evaluación ambiental no puede caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma conduce a que todas las administraciones públicas valoren el medio ambiente, cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia.

El reparto competencial en esta materia solo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente. Pero cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del art. 149 CE (singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149).

STC 86/2019. Competencias en desarrollo territorial y urbano sostenible.

FJ 5. El art. 3.1 TRLSRU consagra el principio general de desarrollo territorial y urbano sostenible, conectándolo a su vez con el principio constitucional de la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128 CE). En su apartado 2 se establece un conjunto de prescripciones derivadas directamente del principio de desarrollo sostenible, fin común de las políticas públicas relativas a la ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. Prescripciones que, en lo que aquí interesa, se materializan en directrices más concretas de actuación de los poderes públicos relativas al patrimonio natural y cultural [letra a)], o a la preservación de los valores del medio rural [letra b)]. En relación con ambos preceptos, hemos declarado que encuentran su cobertura constitucional

en los arts. 149.1.13 y 23 CE. El Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales. Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las comunidades autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que estas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las comunidades autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente.

STC 87/2019. Competencias en materia internacional.

FJ 6. No existe en la Constitución, en los estatutos de autonomía o en el bloque de la constitucionalidad una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario o en general, para el cumplimiento de los tratados internacionales válidamente celebrados por España, sino que su ejecución o cumplimiento corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de derecho interno.

El Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales y, en particular, del derecho derivado europeo, aunque tampoco cabe ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE, esto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias, función que solo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar. De ahí que sea imprescindible una interpretación sistemática de todos estos preceptos, lo que, máxime en materias de competencia compartidas o concurrentes entre el Estado y las comunidades autónomas, obliga a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras, de modo tal que sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los estatutos les atribuye ni echen cargas innecesarias sobre los administrados.

Los tratados internacionales no son parámetro de constitucionalidad de las leyes. 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.

FJ 7. El art. 149.1.3 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, habiendo declarado este Tribunal que estas relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las comunidades autónomas, deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este frente a estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. De modo que, de acuerdo con esta doctrina, las actividades con proyección exterior que pueden desarrollar las comunidades autónomas no pueden originar obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes público extranjeros, pues ello forma parte de las relaciones internacionales reservadas al Estado en el art. 149.1.3 CE.

STC 86/2019. Autonomía local.

FJ 9. En ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las comunidades autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance e intensidad de los intereses locales y supralocales implicados. Ello implica que, en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero debe asegurar en todo caso el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración. Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local, en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

STC 161/2019. Autonomía local.

La autonomía local constitucionalmente garantizada se configura, como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar. Se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensi-

dad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible. La autonomía local permite configuraciones legales diversas, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

Por imperativo de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE), el legislador autonómico, al realizar esta tarea en la que se configuran las competencias locales, debe graduar la intensidad de la participación del municipio en función de la relación entre intereses locales y supralocales. Respetando lo anterior, está legitimado para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo.

STC 63/2019. Universalidad presupuestaria e igualdad. Tarifas.

Los preceptos citados regulan una modalidad concreta de prestación patrimonial de carácter público, que denominan tarifa. De acuerdo con el preámbulo de la ley de contratos (apartado VI), con esta reforma se aclara la naturaleza jurídica de las tarifas que abonan los usuarios por la utilización de las obras o la recepción de los servicios, tanto en los casos de gestión directa de estos, a través de la propia administración, como en los supuestos de gestión indirecta, a través de concesionarios, como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. Dicha modificación, se afirma, trae causa del nuevo marco regulador de los contratos públicos, y su adaptación a lo dispuesto en las directivas comunitarias 2014/23/UE y 2014/24/UE.

Los preceptos impugnados establecen la posibilidad de que se arbitre un régimen específico y diferenciado de financiación para aquellos servicios públicos cuya prestación se lleve a cabo, mediante formas de gestión directa con personificación privada, bien mediante gestión indirecta. En concreto, tienen la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de derecho privado.

La norma prevé que en el caso de que sean los usuarios quienes realicen tal aportación, la contraprestación se denominará tarifa y

entonces tendrá, y ahí radica la novedad, la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario.

De forma sucinta, el régimen jurídico de las contraprestaciones, que se exigen a los usuarios de los servicios públicos, ha seguido la evolución que a continuación se expone:

a) Con distintas regulaciones, se ha diferenciado tradicionalmente entre un modelo de financiación de servicios mediante tributos o mediante otros mecanismos sin carácter tributario, normalmente denominados tarifas.

Cuando el legislador opta por un modelo de financiación tributaria, existen a su vez distintas maneras de configurarla y, en concreto, tanto de financiar los servicios públicos, como, en general, el gasto público. Así, por lo que se refiere a los impuestos y las tasas, dicho reparto de la carga o del gasto público a financiar se realizará, bien entre todos los ciudadanos y en función de su capacidad económica, en el caso de los impuestos, bien entre quienes de forma inmediata se vean beneficiados por la acción de la Administración pública en el caso de las tasas.

b) La señalada distinción entre financiación mediante tributos y financiación mediante tarifas es tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, y estaba ya presente en el art. 2 de la Ley de tasas y exacciones parafiscales de 26 de diciembre de 1958.

c) Este doble sistema de financiación de los servicios públicos no se vio, en realidad, sustancialmente alterado con la regulación de los precios públicos, que se incorpora mediante la LTPP, que se situaban en la órbita de las tasas (potestad tributaria).

d) Con posterioridad, la LGT de 2003 estableció en su art. 2.2 a) que serán tasas las «devengadas por la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado».

e) Con independencia de cuál fuera la interpretación más adecuada del párrafo anterior, el mismo fue eliminado mediante la disposición final quincuagésimo octava de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, en lo que, también de acuerdo con una parte de la doctrina y jurisprudencia del Tribunal Supremo, suponía una vuelta al esquema anterior, según el cual la gestión de los servicios públicos de forma directa pero mediante entidades con personificación privada,

o de forma indirecta, podría, en su caso, ser financiada mediante figuras no tributarias, denominadas tarifas.

f) La actual ley de contratos, como las anteriores, contiene también una cláusula de exclusión general para «las relaciones jurídicas consistentes en la prestación de un servicio público cuya utilización por los usuarios requiera el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general» (art. 11.2).

La única novedad en el contrato de cesión de servicios (art. 289.2) en que dichas tarifas tendrán la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario.

FJ 5. La queja principal de la demanda es que se ha llevado a cabo una modificación sustancial del marco jurídico de las tasas y los precios públicos, que contraviene la doctrina constitucional sobre las prestaciones patrimoniales de carácter público. Junto a ello, la demanda considera que, en concreto, el art. 289.2 de la Ley de Contratos infringiría el art. 31.3 CE al calificar como no tributarios aquellos recursos coactivos que cumplan los requisitos de las tasas.

Para abordar esta queja, es preciso recordar sucintamente la doctrina de este Tribunal acerca de las prestaciones patrimoniales de carácter público del art. 31.3 CE, en general, y de aquellas que no tienen carácter tributario, en cuya categoría encontrarían encaje las aquí impugnadas.

Las principales conclusiones que se extraen de las sentencias citadas son las siguientes:

a) Una interpretación sistemática de la Constitución lleva necesariamente a no considerar como sinónimas la expresión tributos del art. 133.1 CE y la más genérica de prestaciones patrimoniales de carácter público del art. 31.3 CE.

b) El alcance de la reserva de ley es distinto tanto entre las diferentes prestaciones patrimoniales de naturaleza tributaria, como entre las que son tributarias y las que no lo son.

c) En el caso de las prestaciones patrimoniales de carácter público en general, sean o no tributarias, se ha reiterado que el hecho de que la ley permita que normas reglamentarias fijen la cuantía de la prestación patrimonial de carácter público, no vulnera el principio de reserva de ley, pues no se excluye que la ley pueda contener remisiones a normas infra ordenadas, siempre que las mismas no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

En el específico supuesto de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, lo esencial es que su establecimiento

se lleve a cabo bien por la propia ley, bien con arreglo a la misma, lo que exige que sea una norma legal la que establezca los criterios a partir de los cuáles deben cuantificarse, de acuerdo con los fines y principios de la legislación sectorial en la que en cada caso se inserte.

d) Por tanto, lo esencial para determinar el régimen jurídico constitucionalmente exigible a una prestación pública es la doble concurrencia de la nota de coactividad y acción pública, razón por la que se reserva a la ley el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público.

STC 134/2019. Leyes singulares.

FJ 5. a) Debemos comenzar recordando la doctrina del Tribunal sobre las leyes singulares, que no son, por este mero hecho, inconstitucionales, si bien, al no constituir un ejercicio normal de la potestad legislativa, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución. Por ello, cuando la ley o la disposición con rango legal objeto del proceso es calificada como ley singular, por alguna de las partes, antes que nada, debe examinarse su naturaleza, pues una vez determinada esta, estaremos en condiciones de pronunciarnos sobre las vulneraciones que se le reprochan.

Los tipos de leyes singulares identificados por nuestra doctrina son: i) un primer tipo de ley singular es la ley autoaplicativa, término este que hace alusión a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto, como era el supuesto analizado en la STC 129/2013, de 4 de junio; ii) en segundo lugar, una ley también puede calificarse de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida; y iii) finalmente, pertenecen, asimismo, a este género aquellas dictadas en atención 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 ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro.

STC 161/2019. Leyes de contenido heterogéneo.

3. Ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo. Así pues, la heterogeneidad intrínseca de las «leyes ómnibus» no está, *per se*, constitucionalmente proscrita, por el hecho de amparar preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente. El dogma de la deseable homogeneidad de un texto

legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite en nuestro ordenamiento jurídico es el previsto en la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa «el hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí» [art. 5.2 c)].

Esta doctrina sentada respecto a las leyes estatales resulta trasladable a las leyes autonómicas.

#### 2.4.2.5 *Amparos parlamentarios*

La STC 12/2019 otorga el amparo por vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas (art. 23.2 CE). Trabajos comisión parlamentaria.

FJ 2. Si bien el derecho fundamental que cita la demanda es el de participación política, reconocido en el art. 23.2 CE, en cuanto que como parlamentarios elegidos por los ciudadanos ejercen un cargo público y la Constitución ampara su derecho a desempeñarlo libremente y con independencia dentro de los límites que establezca el legislador, no ha de olvidarse que la titularidad y el ejercicio de este derecho guarda íntima conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes legítimos, que reconoce el art. 23.1 CE, toda vez que el ejercicio de su derecho se actúa por medio de aquellos representantes.

Conforme a reiterada doctrina de este Tribunal el art. 23.2 CE consagra la dimensión pasiva del derecho de participación política, reconociendo el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. A este contenido explícito del precepto ha ligado nuestra jurisprudencia un contenido implícito cual es, en primer lugar, el derecho a permanecer, en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes, en los cargos o funciones públicas a los que se accedió, no pudiendo ser removido el cargo electo de los mismos si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos. En segundo lugar, el derecho al ejercicio o desempeño del cargo público representativo conforme a lo previsto en las leyes y finalmente y respecto de cualquiera de esas dimensiones que hemos identificado como integrantes del dere-

cho de participación política reconocido en el art. 23.2 CE –acceso, permanencia y ejercicio–, la garantía de su perfeccionamiento en condiciones de igualdad y de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes.

Por consiguiente, se ha subrayado de modo invariable y constante el carácter de derecho de configuración legal del consagrado en el art. 23.2 CE, así como, que una vez fijados y ordenados los derechos y atribuciones de los representantes electos, quedan integrados en el estatus propio del 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 que se integren.

En relación con ese particular y en cuanto a la relevancia que en la determinación de aquellos derechos y atribuciones poseen los reglamentos parlamentarios, este Tribunal ha manifestado, que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo 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 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, bajo pena no solo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también, el de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos *ex art. 23.1 CE*.

FJ 4. A la vista de ese régimen jurídico, no cabe duda de que la facultad de proponer la creación, impulsar la actividad, la convocatoria o las comparecencias correspondientes en una comisión de investigación corresponde, con los requisitos que el Reglamento de las Cortes establece, a los grupos parlamentarios y a los procuradores miembros de la comisión, teniendo facultades de convocatoria tanto su presidente como el de las Cortes de Castilla y León.

Igualmente se deriva del régimen reglamentario descrito que dichas facultades forman parte del *ius in officium* de los parlamentarios, debiendo entenderse incluidas dentro del núcleo básico de la fun-

ción parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE cuando su finalidad sea la de control del Gobierno.

FJ 5. A la vista de todos esos datos fácticos, parece inevitable concluir que el discurrir de los trabajos de la comisión, desde una perspectiva estrictamente objetiva y concretamente en lo relativo a la imprescindible práctica de las comparecencias que puede favorecer la indagación sobre los asuntos que se investigan, se ha traducido en una dinámica que paraliza, perturba, obstruye o cuando menos dilata y demora su finalidad, y con ello restringe el ejercicio del cargo por parte de los procuradores miembros de la misma.

Esa conclusión no significa afirmar que exista intencionalidad lesiva del art. 23.2 CE. Sobre la lesión objetiva, no intencional, de un derecho fundamental, hemos dicho desde la STC 11/1998 que la vulneración de derechos fundamentales no queda supeditada a la concurrencia de dolo o culpa en la conducta del sujeto activo, esto es, a la indagación de factores psicológicos y subjetivos de arduo control. Este elemento intencional es irrelevante, bastando constatar la presencia de un nexo de causalidad adecuado entre el comportamiento anti-jurídico y el resultado prohibido por la norma.

STC 17/2019. Veto presupuestario.

FJ 2. Por último, en relación con el tipo de acto parlamentario que se cuestiona en este caso, este Tribunal ha venido afirmando que las proposiciones de ley promovidas por los grupos parlamentarios no solo son una forma, sin duda, la más señalada y expresiva, de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las cámaras parlamentarias. Son también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el pleno de la cámara, y que les permite obligar a que este se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración. El ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye, pues, 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 constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante.

Así pues, la presentación de una proposición de ley a la mesa de la cámara legislativa por parte de un grupo parlamentario forma parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes elegidos que lo integran, de modo que la inadmisión de esa iniciativa legislativa, por parte del órgano parlamentario de referencia, incide de modo esencial y directo en el ejercicio de la función parlamentaria.

FJ 3. En el fundamento jurídico 5 de la STC 94/2018 queda compendiada nuestra doctrina sobre la facultad que confiere al Gobierno el art. 134.6 CE y las funciones de control que corresponden a la mesa del Congreso.

(2) En lo que se refiere al alcance temporal del veto presupuestario, 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, entendiendo por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE). También ha señalado la doctrina constitucional que la consecuencia de lo anterior es que el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el art. 134 CE. En lo que se refiere a los denominados ejercicios plurianuales, después de reconocer este Tribunal que todo presupuesto está lógica y temporalmente conectado con las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores, y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros, afirma de modo tajante que sin embargo, tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la potestad del art. 134.6 CE se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso.

(3) Respecto de la motivación que debe contener la resolución del Gobierno cuando haga uso de la facultad de veto del art. 134.6 CE, la doctrina de este Tribunal ha declarado que el Gobierno podrá oponerse solo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto. 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, tendrá incidencia directa sobre la propia función del Legislativo Asimismo, esta potestad del Gobierno se vincula y ciñe a los casos en los cuales una proposición de ley tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor, lo que significa, como deriva de la propia literalidad del art. 134.6 CE, que implique

razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario.

En relación con las facultades de control de la mesa, en el referido fundamento se compendia la doctrina constitucional establecida al respecto, tanto desde la perspectiva de control de facultad de veto del Gobierno como desde el prisma de la función que debe ejercer en garantía de los derechos reconocidos en el art. 23 CE.

(ii) En lo que se refiere a la primera de las responsabilidades, incumbe a las mesas parlamentarias llevar a cabo un control reglado sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno, de carácter técnico-jurídico, si bien no puede responder en ningún caso a criterios de oportunidad política. Por otra parte, se trata de un doble control, formal y material. En lo que respecta al primero de ellos, bastará con verificar que el Gobierno haya dado respuesta expresa y motivada a la remisión de la proposición de ley, a los efectos de mostrar su conformidad o disconformidad, en este último caso a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante (aumento de los créditos o disminución de los ingresos) y que lo haga dentro de plazo, o alternativamente, que dicha respuesta no se haya producido, debiendo obrar entonces en la forma prevista en el art. 126.3 RCD (dar curso a la proposición de ley). En lo que se refiere al control material, este Tribunal le ha reconocido a las mesas parlamentarias un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria, que se puede llevar a efecto mediante 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 este, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto que, en cada ejercicio, cumple la función instrumental a la propia acción de Gobierno.

En definitiva, la mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo, en el enjuiciamiento del impacto, sino tan solo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis.

(iii) Por lo que se refiere a la segunda de las responsabilidades, citada supra, la mesa debe velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del art. 23 CE, de tal manera que, en los supuestos como el de autos, en que decida mostrar su conformidad al ejercicio de la facultad de veto por parte del Gobierno a la iniciativa legislativa de un grupo parlamentario, y, en consecuencia inadmitirla, su respuesta puede implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, el derecho de participación ciudadana, por lo que la respuesta debe estar formal y materialmente moti-

vada, a fin de que tras ella no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario.

La STC 41/2019 otorga amparo por vulneración del art. 23.2 CE. En el mismo sentido la STC 42/2019. Supresión de trámites esenciales del procedimiento legislativo.

FJ 3. En su análisis, se ha de tener en cuenta que dichos acuerdos formaron parte del procedimiento parlamentario seguido para la tramitación y final aprobación de la Ley del Parlament de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y que este Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diferentes resoluciones sobre dicha tramitación (ATC 123/2017, SSTC 114/2017 y 10/2018).

Para examinar las vulneraciones aducidas por los recurrentes en amparo se han de tener en cuenta dichas resoluciones, aunque alguna de ellas se haya dictado en procedimientos de naturaleza diferente al recurso de amparo, ya que ello no es óbice para la aplicación de dichos pronunciamientos en la resolución del presente recurso, como afirmó la STC 10/2018, la STC 114/2017 resuelve un recurso de inconstitucionalidad y, por tanto, en ella se realiza un análisis abstracto de los vicios de procedimiento, como causa de la inconstitucionalidad de la norma y no, de forma específica, como eventuales vulneraciones de derechos o facultades atribuidos a los parlamentarios. Ahora bien, «ambas cuestiones están directamente relacionadas, pues la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo conduce a la inconstitucionalidad de la Ley, precisamente, porque alteran de modo sustancial, el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras».

FJ 4. El derecho de los parlamentarios a ejercer su cargo público (art. 23.2 CE) y el correlativo derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), pueden resultar vulnerados si no se respetan las normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios y tales normas inciden en aspectos que forman parte de la función representativa.

Atendiendo a que los acuerdos objeto de este recurso de amparo han sido adoptados en el curso de un procedimiento que culminó con la aprobación de una ley, ha de reiterarse 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 el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen una mani-

festación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante.

En este sentido, se ha de recordar que la preservación del pluralismo político en el curso de los procedimientos legislativos es inseparable del respeto a la posición y derechos de las minorías y a la integridad misma de los derechos de los representantes para el ejercicio en condiciones de igualdad, y con arreglo a las normas reglamentarias de sus funciones propias; con ellos se realiza, al propio tiempo, el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de la institución de la representación política (art. 23.1 CE). Estos derechos fundamentales, estrechamente relacionados, podrían resultar vulnerados en el caso de que se hubiera incurrido en infracciones de los reglamentos de las cámaras, o de otras normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios, que hubieran afectado al núcleo de la función de los representantes políticos, núcleo del que forma parte, desde luego, el ejercicio de la función legislativa.

STC 96/2019. Deniega el amparo.

FJ 3. Nuestra doctrina ha afirmado reiteradamente que el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los reglamentos parlamentarios, si bien, no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo 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 art. 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden y coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes.

El derecho de los parlamentarios a ejercer su cargo público (art. 23.2 CE) y el correlativo derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), pueden resultar vulnerados si no se respetan las normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios y tales normas inciden en aspectos que forman parte del núcleo de la función representativa.

La participación de los miembros de las cámaras parlamentarias en el ejercicio de la función legislativa constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante.

Entre las funciones de la mesa del Parlament de Cataluña se encuentran las de calificar, de conformidad con el reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, declarar su admisión o inadmisión a trámite, así como decidir su tramitación [art. 37.3 d) y e), RPC]. El control que la mesa ejerce sobre los escritos y documentos

presentados es, esencialmente, el del examen de la viabilidad formal de tales propuestas, que excluye cualquier juicio de oportunidad.

Ahora bien, un control de esta naturaleza puede, asimismo, incluir una verificación de la conformidad a derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido.

El Tribunal Constitucional solamente puede realizar un control negativo, pues no le es dado reemplazar la voluntad de los órganos de las cámaras, en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios.

STC 110/2019. Deniega el amparo.

FJ 2. Los demandantes invocan los derechos fundamentales enunciados en el art. 23 CE.

Desde las SSTC 10/1983 y 32/1985 tiene sentado el Tribunal que el derecho de acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley (con los reglamentos parlamentarios, en lo que ahora interesa), sin constricciones o perturbaciones ilegítimas. Desde esas sentencias, el Tribunal ha dicho, y así lo recuerda hasta el presente, que cuando se trata de cargos representativos, el derecho enunciado en el número 2 de este precepto ha de ponerse en relación con el que le precede en el mismo artículo, de conformidad con el cual, los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, relación de obligada constatación si se tiene en cuenta que son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a la participación, al margen ahora la de carácter directo que asimismo el propio precepto garantiza. Y también una muy reiterada jurisprudencia constitucional viene destacando que el derecho que aquí se considera, por ser de configuración legal, ha de realizarse y preservarse de conformidad con las normas que en cada caso lo regulen, incluidas las de los respectivos reglamentos de las cámaras representativas. En todo caso, en el art. 23.2 no ha asumido la Constitución un genérico derecho, con la condición de fundamental, al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la consecuencia de que el derecho de los representantes, y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse violado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan al núcleo de los derechos y facultades de los representantes o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante; normas internas, en fin, para cuya aplicación cuentan los

órganos de las cámaras con un margen de interpretación que el Tribunal no puede dejar de reconocer.

El planteamiento versa estrictamente sobre cuáles sean, sobre la base de los arts. 23.2 CE y 150.1 RCD, las respectivas atribuciones y responsabilidades de la mesa y del pleno de la cámara, cuando por los autores de una determinada proposición de ley se solicite de la primera, que proponga al segundo su tramitación en lectura única.

Es de recordar, a este respecto, que, cuando se ha impugnado ante esta jurisdicción el recurso a procedimientos legislativos en lectura única, el Tribunal ha declarado, con reiteración, que no le correspondía sino un control negativo sobre la concurrencia o no de las condiciones reglamentarias para ello, no siéndole dado reemplazar la voluntad del órgano autor de la propuesta o la del plenario que la aprobó. Menos aún procedería tal planteamiento, si lo que se censura es, como ahora, el rechazo de una solicitud de tramitación sumaria o concentrada en la que resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de las normas. Fuera de duda ha de quedar, en definitiva, que la comprensión y consecuente aplicación por los órganos parlamentarios de las cláusulas o conceptos abiertos que figuran en el art. 150.1 RCD no puede ser controlada en modo alguno por el Tribunal. Cuestión distinta es la valoración en derecho de la tesis según la cual a la mesa del Congreso no le correspondía siquiera realizar apreciación alguna sobre la verificación de aquellas condiciones, sino trasladar al pleno, para tal verificación y para su decisión final, la solicitud de tramitación controvertida.

Lo que se fundamenta y pide en la demanda no puede ser comparado ni acogido por el Tribunal.

FJ 3 A) Ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso de los Diputados ofrecen base normativa que permita identificar el pretendido derecho de los demandantes y, menos aún, con rango de fundamental, a que la solicitud de tramitación en lectura única de la proposición de ley presentada por el grupo en que se integran deba de ser remitida directamente a la decisión del pleno por la mesa y sin examen ni control previo alguno, en consecuencia, por parte de este órgano rector.

B) Los derechos de los recurrentes al ejercicio del cargo representativo sin restricciones ilegítimas (art. 23.2 CE) no han sido, en atención a lo considerado hasta aquí, vulnerados. Tampoco tal conculcación se ha producido, por el aducido apartamiento de la mesa, en las resoluciones impugnadas. Tanto de lo decidido en un caso anterior, que se

invoca a título de precedente, como de lo que constituiría una práctica o costumbre parlamentaria.

La quiebra inmotivada del propio precedente puede llegar a suponer, cuando afecta a las condiciones de ejercicio del cargo representativo, una infracción del derecho enunciado en el art. 23.2 CE, pero en el supuesto actual, no quedó comprometido o limitado derecho alguno, ni fundamental ni meramente reglamentario, de los diputados.

También los usos parlamentarios pueden llegar a ser dignos de consideración para el debido respeto de los derechos de los representantes pero su invocación, en las concretas circunstancias enjuiciadas, carece de relieve constitucional. No solo resulta, que en este caso, no queda afectado derecho alguno, se trata, adicionalmente, de que lo que la mesa decidió aquí fue no ejercer una facultad que el reglamento le confiere, facultad que no puede estimarse suprimida o cancelada por el uso, pues son los reglamentos de las asambleas los que limitan el valor jurídico de lo que se invoque como tal, no a la inversa, sin que sea digno de reconocimiento uso alguno contrario al reglamento ni admisible, en consecuencia, la extinción por una supuesta desvirtuación de facultades o competencias expresamente atribuidas por la norma a los órganos de las cámaras.

STC 115/2019. Otorga el amparo en el mismo sentido 128/2019 y 156/2019.

FJ 2. El contenido del art. 23.2 CE ha sido calificado por la jurisprudencia constitucional, desde el principio, como derecho de configuración legal, siguiendo la dicción literal del texto del precepto, y que supone que, una vez dotado de contenido a través de los reglamentos parlamentarios y otras disposiciones legales, se conforma un estatuto de derechos y atribuciones al que denominamos *ius in officium*, que ostentan los parlamentarios para poder ejercer adecuadamente su función pública. Este complejo de facultades y derechos pueden ser invocados por sus titulares a través de la apelación al *ius in officium*, cuando se consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren.

El derecho invocado es de los parlamentarios integrantes todos ellos de un grupo minoritario en el Parlament de Catalunya, frente a la mesa de la cámara.

FJ 3. Esta conflictividad, entre los grupos parlamentarios minoritarios y los grupos parlamentarios que integran la mayoría parlamentaria, ha estado presente en el Parlament de Catalunya desde las elecciones autonómicas del 27 de septiembre de 2015, cuyos resultados son interpretados por quienes ostentan la mayoría de escaños en la

cámara como un mandato democrático dirigido a las fuerzas parlamentarias cuyo objetivo es que Cataluña sea un estado independiente.

Una de las formas en que la confrontación entre posiciones mayoritarias y minoritarias ha llegado a la jurisdicción constitucional ha sido a través del planteamiento de recursos de amparo parlamentarios [art. 42 LOTC], por parte de los grupos minoritarios, frente a las decisiones adoptadas por los órganos parlamentarios, cuando estas han sido consideradas como restrictivas de los derechos de participación política de los integrantes de aquellos grupos.

El art. 23.2 CE se refiere al derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos. El precepto alude al derecho de todos los ciudadanos, sin distinciones, a optar al ejercicio de cargos en los que se ejerce poder de decisión, en el marco de un Estado social y democrático de derecho, en el que el respeto a la posición y los derechos de las minorías actúa como elemento constitutivo del propio sistema, que legitima su propio funcionamiento. Sin respeto a los derechos de las minorías políticas, no hay modo de preservar el pluralismo propio del Estado democrático, propugnado por el art. 1.1 CE como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico.

Hay que tener en cuenta que el pluralismo político, como valor superior del ordenamiento jurídico, junto a los valores de libertad, igualdad y justicia (art. 1.1 CE), adquiere uno de sus más claros sentidos en la actividad parlamentaria, al permitir ejercer a las minorías una función de control en el seno mismo de la representación política. Y desde esta posición, las minorías políticas, a las que alcanza también la obligación de acatamiento de la Constitución y el ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), solo pueden ejercer esa función de defensa del ordenamiento mediante el control de los actos de los órganos parlamentarios y, como en este caso, intentando impedir que se adopten resoluciones que claramente contravienen el texto constitucional. Si se obstaculiza la función del control parlamentario a una minoría política, se lesiona el núcleo esencial *del ius in officium*, cuyo contenido mínimo consiste en el ejercicio del control de la actividad parlamentaria.

Como sostiene el TEDH, «el pluralismo, tolerancia y espíritu de apertura caracterizan una sociedad democrática. Aunque deban subordinarse, en ocasiones, los intereses de los individuos a los de un grupo, la democracia no se reconduce a la supremacía constante de la opinión de una mayoría, sino que exige un equilibrio que asegure a los individuos minoritarios un tratamiento justo, que evite todo abuso de una posición dominante» [(STEDH de 26 de abril de 2016 (*Izzettin Doğan y otros c. Turquía*), en el mismo sentido las sentencias de 29 de junio

de 2007 (Folgerø y otros c. Noruega), y de 13 de agosto de 1981 (Young, James y Webster c. Reino Unido). Esta doctrina, formulada para asegurar el respeto a las minorías de todo orden, puede ser proyectada en aras a garantizar la posición de las minorías políticas en el seno de cámaras parlamentarias. Y el respeto a ese equilibrio pasa por el respeto de los procedimientos previstos para la adopción de determinado tipo de decisiones. Así, el pluralismo político, sin el ajuste a límites o cauces que aseguren el respeto de las posiciones de las minorías, al menos el respeto a sus posiciones dialécticas, no es valor suficiente para asegurar, por sí mismo, la pervivencia del Estado democrático.

FJ 4. Tratándose de un derecho de configuración legal, compete a los reglamentos de las cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de quienes ocupan el escaño. Estos derechos y atribuciones, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, al que ya nos hemos referido como *ius in officium*.

No puede obviarse que los órganos parlamentarios responden también a los equilibrios que, dentro de la cámara, se dan entre las mayorías y las minorías y que, por tanto, las decisiones de dichos órganos son expresión de las decisiones de las mayorías políticas que los conforman. Por eso, cuando se recurren decisiones de los órganos parlamentarios, por considerarlas limitativas de los derechos de participación política de quienes integran los grupos minoritarios, ha de tenerse en cuenta que tales decisiones son asimismo expresión de los derechos de participación política de quienes conforman la mayoría.

FJ 5. El Tribunal ha venido declarando que las cámaras son el instrumento que sirve para el ejercicio del derecho de participación del ciudadano en los asuntos públicos por medio de representantes, no sus mesas, que cumplen una función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación. Esa función permite a la mesa controlar la regularidad legal de los escritos parlamentarios, siempre que ese examen sea realizado en contraste con la regulación parlamentaria, no encubra un juicio sobre la oportunidad de la iniciativa, en los casos en que este juicio esté atribuido a una cámara parlamentaria. Eso no impide que el reglamento parlamentario habilite a la mesa para extender su examen más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre que se refieran a iniciativas que vengan limitadas materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario pertinente; pero que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal.

FJ 6. El Tribunal ha dicho que, con carácter excepcional, las mesas pueden controlar el contenido material de las iniciativas parlamentarias, para el caso de que se trate de propuestas o proposiciones cuya inconstitucionalidad sea palmaria y evidente y establece:

i) Con carácter general las mesas no deben inadmitir propuestas o proposiciones, a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, porque ello infringiría el derecho fundamental de sus impulsores, reconocido en el art. 23.2 CE.

ii) Este principio general consiente una limitada salvedad, pudiendo las mesas inadmitir a trámite propuestas o proposiciones cuya contradicción con el Derecho, o cuya inconstitucionalidad, sean palmarias y evidentes.

iii) De esa excepcional potestad para no dar curso a la propuesta de que se trate, no puede deducirse una obligación de la mesa de paralizar la tramitación de las iniciativas evidentemente inconstitucionales.

iv) No obstante lo dicho, la facultad de las mesas de las asambleas legislativas de efectuar un control de constitucionalidad sobre el contenido de las propuestas e iniciativas palmaria y manifiestamente inconstitucionales que se presenten a su consideración, se transforma en obligación cuando medie un mandato del Tribunal Constitucional, acompañado incluso de un apercibimiento, en la medida en que la admisión a trámite de la iniciativa supone la trasgresión directa de un pronunciamiento de este Tribunal que exige que se impida o paralice toda iniciativa contraria a la suspensión acordada.

FJ 7. El incumplimiento de este deber determina la lesión del *ius in officium* de los parlamentarios recurrentes. La admisión de la iniciativa impide que, puedan ejercer legítimamente sus funciones representativas, pues, en tales circunstancias, el ejercicio de su cargo conllevaría no acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional e incurrir, por tanto, en un grave ilícito constitucional.

STC 159/2019. Otorga amparo.

FJ 4. Hemos de descartar de entrada la aplicación del art. 14 CE. De acuerdo con reiterada doctrina constitucional, el art. 23.2 CE especifica el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, siendo este, 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 art. 14 CE.

b) El derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE), estrechamente conectado con la dignidad humana ampara la buena reputación

de una persona protegiéndola frente a expresiones o ultrajes que la hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio.

En el caso que nos ocupa, la atribución al recurrente de un nuevo escaño en el salón de plenos, no incide negativamente *per se* en la consideración que los demás puedan tener de él.

FJ 5. El derecho fundamental concernido en este recurso de amparo es el de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos.

a) El art. 23.2 CE, reconoce el derecho de todos de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. El contenido del derecho se extiende a la permanencia en el ejercicio del cargo público y a desempeñarlo de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas, pues la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetado el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico. Esta garantía adquiere especial relevancia cuando se trata, de representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE.

b) El derecho al desempeño de cargos públicos representativos sin perturbaciones ilegítimas ha sido clasificado entre aquellos cuya configuración se defiende constitucionalmente a la Ley, a cuyos requisitos ha de acomodarse su ejercicio, como advierte el inciso final de la norma. Es un derecho de configuración legal y, en consecuencia, compete a la Ley, comprensiva de los reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos públicos, pasando, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el estatus propio de cada cargo.

c) Este derecho fundamental no es, al igual que ocurre con el resto de los derechos, incondicionado o absoluto. Por el contrario, se trata de un derecho delimitado en su contenido tanto por su naturaleza como por su función. Se ha sostenido que la doble función o doble carácter de la mayoría de los derechos fundamentales, su carácter de derecho subjetivo y su carácter de elemento objetivo del orden democrático, acaso no sea nunca tan patente como en el caso del derecho que nos ocupa.

La Constitución no ha asumido en el art. 23.2 CE un genérico derecho fundamental respecto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan solo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno.

d) El derecho de acceso y ejercicio de cargos públicos representativos sin perturbaciones se impone también, en su contenido esencial, al legislador.

e) Los órganos parlamentarios, a los que se ha de reconocer margen interpretativo suficiente para ello: i) deben formular una exégesis 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 ii) deben motivar, en su caso, las razones de su aplicación, bajo pena, no solo de vulnerar el derecho de los representantes de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). La motivación de los acuerdos del órgano parlamentario resulta esencial para llevar a cabo el juicio de proporcionalidad de la diferencia de trato.

FJ 7. En la STC 151/2017 establecimos:

a) Las restricciones o limitaciones impuestas a los concejales no adscritos responden en principio a un fin legítimo.

b) Tales limitaciones o restricciones no pueden operar, en contra de la garantía de igualdad, sobre los derechos integrantes del *ius in officium*, núcleo de la función representativa.

c) La garantía de igualdad antes referida ha de armonizarse con la libertad de mandato.

d) El juicio de igualdad exige examinar la proporcionalidad de la diferencia de trato, considerando: (i) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella; ii) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia y, iii) si resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios para otros bienes o intereses en conflicto, el denominado juicio de proporcionalidad en sentido estricto.

Esta doctrina es trasladable al caso que nos ocupa por ser igualmente predicable respecto de los representantes parlamentarios la relevancia jurídica de su adscripción política.

#### 2.4.2.6 *Jurisprudencia referida a otras materias*

STC 19/2019. Sobre la presencia del candidato en la sesión de investidura. También las SSTC 45/2019 y 96/2019.

FJ 4. Ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña establecen expresamente que el candidato a la presidencia de la Generalitat deba comparecer de forma presencial ante la Cámara para poder celebrar la sesión de investidura. Esta exigencia, sin embargo, se encuentra implícita en estas normas. Así lo imponen, por una parte, la naturaleza parlamentaria de este procedimiento y, por otra, la propia configuración del procedimiento de investidura.

A) El ejercicio de las funciones representativas ha de desarrollarse, como regla general, de forma personal y presencial.

a) El ejercicio personal del cargo público representativo es una exigencia que deriva del propio carácter de la representación que se ostenta, que corresponde únicamente al representante, no a terceros que puedan actuar por delegación de aquel. Las funciones que integran el *ius in officium* han de ser ejercidas, como regla general, personalmente por el cargo público, pues su delegación en un tercero rompe el vínculo entre representantes y representados y afecta por ello al derecho que consagra el art. 23.1 CE. Estos cargos públicos, aunque representan al pueblo en su conjunto, obtienen un mandato que es producto de la voluntad de quienes los eligieron, por lo que el respeto de esta voluntad exige que las funciones representativas se ejerzan personalmente por quien ha sido elegido, salvo excepciones justificadas en la necesidad de salvaguardar un bien constitucional merecedor de mayor protección.

El art. 79.3 CE, al establecer que el voto de los senadores y diputados es personal e indelegable, expresa este principio. Por ello, el principio constitucional que contiene, el carácter personal e indelegable del oficio representativo, al operar sobre una concreta manifestación del derecho fundamental que consagra el art. 23.1 CE, determina que las facultades inherentes al ejercicio de la representación política no puedan ser objeto de delegación. Por esta razón, los parlamentarios deben, como regla general, ejercer las funciones propias de su *ius in officium* de forma personal.

b) De igual modo, y también como regla general, las actuaciones parlamentarias han de ejercerse de modo presencial. La presencia de los parlamentarios en las cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos. En relación con las Cortes Generales, el art. 79 CE, en su apartado pri-

mero, establece que para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros presentes. Asimismo, el art. 60.3 EAC, cuando regula el funcionamiento del Parlament de Catalunya, requiere que se encuentre reunido, con la presencia de la mayoría absoluta de los diputados y prescribe, además, que la mayoría exigida para adoptar los acuerdos se conforme por los votos de los diputados presentes. Por otra parte, los reglamentos de las cámaras disponen que los parlamentarios tienen el deber de asistir a las reuniones del pleno de la cámara y a las de las comisiones a que pertenezcan. Así lo establece, el propio Reglamento del Parlament de Catalunya en su art. 4.1. Este deber de asistencia determina, por tanto, que los parlamentarios tienen el deber de comparecer en persona ante la Cámara para poder participar en las sesiones parlamentarias. Por esta razón, el Reglamento del Parlament de Catalunya, cuando regula los debates, solo contempla la posibilidad de que el orador pueda hablar desde la tribuna o desde el escaño (art. 85.3); no prevé la posibilidad de participar en ausencia.

Por lo demás, no solo los parlamentarios tienen el deber de acudir a la cámara. La comparecencia presencial es, en principio, exigible a cualquiera que sea llamado a comparecer ante el parlamento. Por este motivo, el art. 110 CE, expresando un principio de alcance general, establece que las cámaras y sus comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno, y el mismo principio contiene el art. 73.2 EAC, al atribuir esta misma potestad al Parlament de Catalunya.

Las normas citadas son expresión, en definitiva, de un principio del que se deriva el carácter presencial de la actividad parlamentaria. En los procedimientos parlamentarios la interacción entre los presentes es un elemento esencial para que la cámara pueda formar su voluntad. La formación de la voluntad de las cámaras solo puede realizarse a través de un procedimiento en el que se garantice el debate y la discusión y para ello es esencial que los parlamentarios asistan a las sesiones de la cámara.

La actuación de forma presencial es, por tanto, necesaria para que los órganos colegiados, en general, puedan formar debidamente su voluntad, pero, además, en el caso de los órganos colegiados de carácter representativo es, una garantía del correcto ejercicio del derecho de participación política.

B) La naturaleza del acto de investidura exige que este procedimiento no pueda celebrarse sin la presencia en la cámara del candidato.

El art. 67 EAC, al regular la elección del presidente de la Generalitat, se limita a establecer que el President o Presidenta de la Generalitat es elegido/a por el Parlament de entre sus miembros (art. 67.2 EAC) y a prever como causa de cese en este cargo la aprobación de una moción de censura o la denegación de una cuestión de confianza (art. 67.5 EAC). Este precepto no dispone expresamente, como sí lo hace el art. 99.2 CE, al regular la investidura del presidente del Gobierno de la Nación, que el candidato tenga que exponer su programa político y solicitar a la cámara su confianza. No obstante, de ello no cabe deducir que la investidura del presidente de la Generalitat no haya de ser también una investidura programática. El art. 152.1 CE, al definir el sistema institucional básico de las comunidades autónomas, configura un sistema de gobierno de carácter parlamentario que, como es propio de estos sistemas de gobierno, se basa en una relación fiduciaria entre el ejecutivo y la asamblea. Esto supone que la elección del presidente de la Generalitat ha de serlo mediante una investidura análoga a la establecida por la Constitución para la Presidencia del Gobierno de la Nación. Es, por tanto, una exigencia constitucional que el candidato a presidente de la Generalitat comparezca ante la cámara para defender su programa de gobierno y solicitar su confianza. Por esta razón, aunque el art. 67 del EAC no establezca expresamente este trámite, implícitamente, al referirse a la investidura (art. 67.3), lo está reconociendo, pues, por las razones expuestas, este término ha de aludir necesariamente a una investidura programática; única que tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional. Por ello, tanto el art. 149 RPC como el art. 4 de la Ley 13/2008, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, prevén este tipo de investidura.

La cuestión que ahora debe resolverse, es si esta actuación ha de llevarla a cabo personalmente el candidato y, además, si debe hacerlo de forma presencial, acudiendo a la sede del Parlament, pues el art. 149 RPC, al desarrollar el art. 67 EAC, no establece expresamente esta exigencia. Como se acaba de exponer, las actuaciones parlamentarias han de realizarse, con carácter general, de forma personal y presencial. Por ello, para poder apreciar que es constitucionalmente admisible celebrar una sesión de investidura en la que el candidato no estuviera presente sería preciso que existiera un bien o valor constitucional que justificara en este supuesto el principio que exige, con carácter general, que las actuaciones parlamentarias se realicen de forma presencial. En este caso, no solo no existe ningún bien o valor constitucional que justifique la excepción de este principio, sino que, además, la propia naturaleza de este procedimiento impide que pueda

celebrarse una sesión de investidura en la que el candidato no compareciera ante la cámara para defender personal y presencialmente su programa de gobierno.

a) La actuación del candidato en la sesión de investidura (la presentación de su programa de gobierno, y la solicitud de la confianza, así como la intervención en el debate) tiene carácter personalísimo.

b) La sesión de investidura no puede celebrarse sin la presencia del candidato en el Parlament. La comparecencia a través de medios telemáticos menoscabaría el desarrollo de este procedimiento parlamentario, en el que la interacción entre el candidato y los otros diputados es esencial para su recto desenvolvimiento. Tales medios podrían permitir que el candidato expusiera su programa de gobierno e interviniera a distancia en el debate, pero no podrían garantizar el correcto desarrollo del procedimiento de investidura.

FJ 5. La exigencia de que la función parlamentaria se ejerza en un determinado espacio físico, la sede del Parlament, no tiene solo como finalidad garantizar que los parlamentarios puedan ejercer su función representativa en un lugar en el que no puedan ser perturbados, sino que cumple también una función simbólica, al ser ese el único lugar en el que el sujeto inmaterial que es el pueblo se hace presente ante la ciudadanía como unidad de imputación y se evidencia la centralidad de esta institución.

FJ 6. La investidura no presencial comporta, además, una vulneración de los derechos de los parlamentarios reconocidos en el art. 23 CE. Como ha señalado el Tribunal, el derecho de los parlamentarios a ejercer su cargo público (art. 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en las funciones públicas a través de sus representantes (art. 23.1 CE) pueden resultar vulnerados si no se respetan las normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios y tales normas inciden en aspectos que forman parte del núcleo de la función representativa.

STC 76/2019. Analiza la recogida de datos sobre opiniones políticas por los partidos políticos. La declara inconstitucional.

FJ 5. La impugnación tiene por objeto un precepto legal, cuya doble singularidad estriba en el destinatario y el objeto de la habilitación. Por un lado, los sujetos habilitados para recopilar los datos personales no pueden considerarse meras personas jurídico-privadas titulares del derecho de asociación, contemplado en el art. 22 CE, pues son instrumento fundamental para la participación política (art. 6 CE) y ejercen cierta función pública en su condición de organizaciones sociales de relevancia constitucional. Por ello, este Tribunal debe

velar por que, en este como en otros ámbitos, la actuación de los partidos políticos tenga bajo sus pies un suelo firme de Estado de derecho, ajeno a la incertidumbre y la arbitrariedad. Por otro lado, los datos personales que pueden recopilarse integran una categoría especial de datos, que, como la información relativa a la salud, son especialmente sensibles y, por tanto, dignos de especial protección para la garantía de los derechos fundamentales.

Teniendo presente, tanto la especial sensibilidad de los datos personales afectados, como la especial posición constitucional de los sujetos autorizados a recopilarlos, debemos precisar a continuación los parámetros de enjuiciamiento que permitan resolver el contenido esencial del derecho fundamental a la protección de datos personales (art. 18.4 CE en conexión con el art. 53.1 CE).

a) A los efectos del presente proceso bastará recordar que el contenido del derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso, y que estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos, se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular. A su vez, ese derecho a consentir el conocimiento y el tratamiento, informático o no, de los datos personales, requiere como complementos indispensables, por un lado, la facultad de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo, y, por otro lado, el poder oponerse a esa posesión y usos, exigiendo del titular del fichero que le informe de qué datos posee sobre su persona, accediendo a sus oportunos registros y asientos, y qué destino han tenido, lo que alcanza también a posibles cesionarios; y, en su caso, requerirle para que los rectifique o los cancele.

b) El art. 18.4 CE no solo consagra un derecho fundamental autónomo a controlar el flujo de informaciones que conciernen a cada persona, sino también, como se desprende de su último inciso, para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, un derecho instrumental ordenado a la protección de otros derechos fundamentales, esto es, un instituto de garantía de los derechos a la intimidad y al

honor y del pleno disfrute de los restantes derechos de los ciudadanos. Así, hemos afirmado el carácter instrumental del derecho fundamental reconocido en el art. 18.4 CE para la garantía de la libertad sindical, así también debemos entenderlo, desde luego, con respecto a la libertad ideológica.

Por tanto, el derecho fundamental afectado es el de protección de datos personales, desde una doble perspectiva, como derecho fundamental autónomo dirigido a controlar el flujo de informaciones que concierne a cada persona, y como derecho fundamental instrumental ordenado a la protección del también derecho fundamental a la libertad ideológica.

c) La libertad ideológica, consagrada en el art. 16 CE tiene una dimensión positiva, pues se protege sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley y también una dimensión negativa, pues incluye el derecho de toda persona a no ser obligada a declarar sobre su ideología (apartado 2).

En síntesis, la libertad ideológica comprende la proclamación de ideas o posiciones políticas propias o adhesión a las ajenas, tanto individual como colectivamente, así como la posibilidad de abandonarlas o cambiarlas por otras en todo momento, pero también el secreto o silencio sobre las ideas o posiciones políticas propias, sin ser objeto de coacción o perturbación alguna antes o después de su proclamación o modificación derivada del silencio libremente elegido.

d) Como los demás derechos, el derecho fundamental a la protección de datos personales no tiene carácter absoluto. Puede ser restringido por medio de la ley, siempre que ello responda a un fin de interés general, y los requisitos y el alcance de la restricción estén suficientemente precisados en la ley y respeten el principio de proporcionalidad. A los efectos del presente proceso deben destacarse dos requisitos de esos límites:

– En primer lugar, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas debe responder a un fin constitucionalmente legítimo o encaminarse a la protección o la salvaguarda de un bien constitucionalmente relevante.

– En segundo lugar, por mandato expreso de la Constitución, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, ora incida directamente sobre su desarrollo (art. 81.1 CE), ora limite o condicione su ejercicio (art. 53.1 CE), precisa una habilitación legal. En la STC 49/1999, FJ 4, definimos la función constitucional de esa reserva de ley en los siguientes térmi-

nos: Esa reserva de ley desempeña una doble función, a saber, de una parte, asegura que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos, no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otro, en un ordenamiento jurídico como el nuestro, en el que los jueces y magistrados se hallan sometidos únicamente al imperio de la ley, y no existe, en puridad, la vinculación al precedente, constituye, en definitiva, el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Por eso, en lo que a nuestro ordenamiento se refiere, hemos caracterizado la seguridad jurídica como una suma de legalidad y certeza del derecho.

Esta doble función de la reserva de ley se traduce en una doble exigencia: por un lado, la necesaria intervención de la ley para habilitar la injerencia; y, por otro lado, esa norma legal ha de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica, esto es, ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención. En otras palabras, no solo excluye apoderamientos a favor de las normas reglamentarias sino que también implica otras exigencias respecto al contenido de la Ley que establece tales límites.

La segunda exigencia mencionada constituye la dimensión cualitativa de la reserva de ley, y se concreta en las exigencias de previsibilidad y certeza de las medidas restrictivas en el ámbito de los derechos fundamentales. En la STC 292/2000, FJ 15, señalamos que, aun teniendo un fundamento constitucional, las limitaciones del derecho fundamental establecidas por una ley pueden vulnerar la Constitución si adolecen de falta de certeza y previsibilidad en los propios límites que imponen y su modo de aplicación, pues la falta de precisión de la ley en los presupuestos materiales de la limitación de un derecho fundamental es susceptible de generar una indeterminación sobre los casos a los que se aplica tal restricción. Al producirse este resultado, más allá de toda interpretación razonable, la ley ya no cumple su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe, pues deja que en su lugar opere simplemente la voluntad de quien ha de aplicarla. En la misma sentencia y fundamento jurídico precisamos también el tipo de vulneración que acarrea la falta de certeza y previsibilidad en los propios límites esto es, no solo lesionaría el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), concebida como certeza sobre el ordenamiento aplicable y expectativa razonablemente fundada de la persona sobre cuál ha de ser la actuación del poder aplicando el Derecho, sino que al mismo tiempo dicha ley estaría lesionando el conte-

nido esencial del derecho fundamental así restringido, dado que la forma en que se han fijado sus límites lo hacen irreconocible e imposibilitan, en la práctica, su ejercicio.

En la STC 89/2019 se analiza el acuerdo del Senado de 27 de noviembre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del art. 155 CE. También sobre esta materia al STC 90/2019.

FJ 4. Este Tribunal ya ha señalado que en este precepto constitucional (art. 155) se configura una de las modalidades de control de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas (STC 33/2018). Control que debe calificarse de extraordinario, pues, el art. 155 CE regula una vía específica de coerción directa o un medio de coerción del Estado sobre las comunidades autónomas para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados o como medida de último recurso del Estado ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz o de incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas.

El art. 155 CE confiere a dos órganos la articulación del poder de coerción sobre las comunidades autónomas. El Gobierno, al que le corresponde tanto iniciar el procedimiento mediante el previo requerimiento, como, en su caso, la propuesta de las medidas que considere necesarias; y al Senado, al que incumbe la decisión final sobre si procede aprobar las medidas propuestas por el Gobierno y en qué términos. Se configura así un procedimiento extraordinario de intervención estatal sobre las comunidades autónomas, respecto del que cabe especificar ahora ciertos rasgos básicos:

a) Este Tribunal ha admitido que el Estado, en materias de su competencia, pueda establecer medidas de vigilancia o supervisión de la actividad de las comunidades autónomas. La autonomía constitucionalmente garantizada es compatible con los controles sobre la actuación de aquellas, siempre que tales controles se ajusten a la Constitución. Por otro lado, ha hecho hincapié, en que los controles genéricos e indeterminados resultan contrarios al principio constitucional de autonomía. También ha excluido que las competencias estatales permitan proyectar sobre la autonomía que la Constitución garantiza controles de carácter jerárquico o que coloquen a las comunidades autónomas, en situaciones de subordinación, pues tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de este deriva. En todo caso, el ejercicio de las competencias propias del Estado no puede suponer una sustitución en la

definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia.

El procedimiento del art. 155 CE no responde a dicha lógica, ya que no se trata de un control de naturaleza competencial como el que el bloque de constitucionalidad atribuye en determinados supuestos al Estado respecto de las comunidades autónomas. Se trata del uso de la coerción estatal que da lugar a una injerencia en la autonomía de las comunidades autónomas, la cual quedará temporalmente constreñida en mayor o menor grado, según la concreta situación lo requiera, en pro de la consecución de los fines para los que la norma fundamental autoriza dicha injerencia.

Esta coerción esté sometida a límites por lo dispuesto en el propio art. 155 CE o en otros preceptos constitucionales.

b) Consecuentemente, el potencial control del Estado sobre las comunidades autónomas previsto en el art. 155 CE no es de naturaleza competencial. Gobierno y Senado son aquí llamados por la Constitución a actuar como garantes del ordenamiento integral del Estado o de la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales, dotados de un grado inferior de autonomía. Solo ello explica, en atención a los ya aludidos principios de unidad y de supremacía del interés de la nación, la posición de superioridad en la que aquí queda el Estado respecto de las comunidades autónomas. Posición que le autoriza a limitar al autogobierno en las circunstancias extraordinarias y con las garantías que el art. 155 establece.

Estamos ante un precepto cuya aplicación solo procede en circunstancias especialmente críticas, a fin de remediar la conducta de una comunidad autónoma, manifestada mediante actos o disposiciones formales, o resultante de comportamientos fácticos, en la que se pone de manifiesto la grave alteración jurídica e institucional en parte del territorio nacional. Reparación que corresponde, en primer lugar, a la propia comunidad autónoma, una vez requerida para ello, y que asumirán el Senado y el Gobierno, si ese requerimiento no fuera atendido, resultando inexcusable, acudir a la coerción directa.

El art. 155 CE se refiere al incumplimiento de las obligaciones que la Constitución u otras leyes impongan a la comunidad autónoma y también a una actuación autonómica que atente gravemente al interés general de España.

Ahora bien, el que sea un procedimiento apto para limitar, constreñir o asumir competencias autonómicas, no implica que pueda ser entendido o aplicado como si la vía que abre el art. 155 CE quedara

exenta, a su vez, de todo límite. Eso supondría tanto como admitir que este precepto abre una brecha, dentro del mismo Estado constitucional, olvidando que el art. 155 CE no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar la validez y eficacia de la Constitución en aquellos supuestos en los que sea manifiesto que solo a través de esta vía es posible restaurar el orden constitucional.

Por lo mismo, las medidas necesarias que este precepto permite aprobar y adoptar están condicionadas por lo que resulta de su tenor, en el sentido de que han de responder a la finalidad, bien de obligar a la comunidad autónoma a cumplir con las obligaciones constitucionales y legales incumplidas, bien a preservar o proteger el mencionado interés general contra el que se ha atentado.

Esta norma permite la alteración temporal del funcionamiento del sistema institucional autonómico, pero, en modo alguno, puede dar lugar a la suspensión indefinida de la autonomía y, mucho menos, a la supresión institucional de la misma comunidad autónoma, como corporación pública de base territorial y naturaleza política, ni consentiría limitar o excepcionar el patrimonio común de los ciudadanos constituido por los derechos fundamentales, los cuales establecen una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna.

c) El art. 155 CE no es el único modo de hacer cumplir a una comunidad autónoma la obligación que la Constitución, el estatuto de autonomía o las leyes le imponen o de impedir que atente contra el interés general. A este procedimiento no cabe acudir para reparar los efectos de cualesquiera contravenciones, materiales o competenciales, de la Constitución o, en general, de las leyes, en las que hubieran incurrido, por acción o por omisión, los órganos superiores de una comunidad autónoma.

Este procedimiento de carácter extraordinario en el sentido de que solo puede emprenderse cuando tales vías generales o comunes de control jurisdiccionales o no, hayan resultado insuficientes para restablecer el orden constitucional transgredido o así se prevea fundadamente que vaya a ser en atención ya a la actitud inequívocamente renuente de los mismos órganos superiores de la comunidad autónoma y a la propia entidad del ilícito de que se trate. Es una vía de último recurso que no ha de implicar que este procedimiento deba venir necesariamente precedido de otros.

d) La aplicación del procedimiento no puede dar lugar a una constricción o limitación de la autonomía indefinida en el tiempo. Por su propia naturaleza, atendiendo a la finalidad que este procedimiento persigue, ha de tener un límite temporal bien expresamente determi-

nado o, como será lo más probable atendiendo a los supuestos que desencadenan su aplicación, determinable. Límite temporal que debe ser establecido por la cámara alta, a partir de la propuesta del Gobierno, ya que no cabe dejar en la incertidumbre el cuándo de la plena restauración de la autonomía, convirtiendo con ello la excepción en regla, con el perjuicio para la autonomía constitucionalmente garantizada.

FJ 5. La aplicación del art. 155 CE exige dos requisitos procedimentales. El previo requerimiento del Gobierno al presidente de la comunidad autónoma para que cese en el incumplimiento o en la actuación contraria al interés general. Y, en el caso de que el requerimiento no fuera atendido, la aprobación por el Senado, por mayoría absoluta, de las medidas coercitivas que estime oportunas a partir de la previa propuesta del Gobierno.

STC 98/2019 dictada en impugnación de disposiciones autonómicas. Sobre la materia también la STC 111/2019.

FJ 3 a) El art. 1.3 CE dispone que «la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria».

La monarquía parlamentaria deriva directamente de la Constitución, es configurada por ella y ha nacido del poder democrático del constituyente. El proceso constituyente fue fruto de un cambio político pactado y la monarquía debe su reconocimiento al consenso que integró posiciones políticas en una Constitución, donde la Corona fue una parte sustancial de ese pacto.

La legitimidad de la monarquía trae causa de la Constitución. Precisamente, de diferentes preceptos de aquella se desprende que el monarca no posee poder constituyente, porque radica este en el pueblo español, que es el único titular de la soberanía, de la que emanan todos los poderes del Estado; tampoco ostenta prerrogativas legislativas, ni es titular de la potestad ejecutiva, como tampoco ejerce funciones jurisdiccionales. Sin embargo, constituye un símbolo de la unidad y permanencia del Estado. Así, el art. 56.1 CE, después de disponer que el Rey es el Jefe del Estado, destaca, de modo inmediato, el simbolismo de su magistratura y el conjunto de las funciones constitucionales que le corresponden. El precepto también hace referencia al carácter del rey como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones, a su deber de asumir una posición neutral, por encima y más allá de los planteamientos y concretas iniciativas de las formaciones políticas.

Se sitúa, pues, en una posición *supra partes*, que le permite relacionarse con los poderes e instituciones del Estado facilitando el fun-

cionamiento efectivo de estos, pero no interfiere en la dirección política.

En definitiva, la configuración constitucional de la monarquía parlamentaria así diseñada, permite al rey, en cuanto titular de la Corona, ostentar una posición de *auctoritas*, pero no de *potestas*.

b) El rey, como Jefe del Estado es el símbolo de la unidad y permanencia del propio Estado (art. 56.1 CE), por lo que se trata de una institución genuinamente estatal, por lo que no interviene dentro del ámbito de las comunidades autónomas en actos en que sí lo hace cuando del ámbito estatal se trata: Así, no sanciona las leyes de las comunidades, tampoco nombra a los miembros de sus consejos de gobierno ni expide los decretos de estos, ni realiza la convocatoria de las elecciones, ni convoca o disuelve las respectivas asambleas legislativas, ni propone a estas el candidato a presidente de sus consejos ejecutivos.

Sin embargo, el rey interviene en los actos que afectan a la comunidad autónoma en su dimensión de parte integrante del Estado, en particular en el nombramiento de los presidentes de las comunidades autónomas, los cuales asumen no solo la suprema representación de la respectiva comunidad, sino también la ordinaria del Estado en aquella, tal como declara el art. 152.1 de la Constitución.

En la Constitución de 1978, ningún poder o institución autonómicos dispone de facultades o potestades de control político de los actos del jefe del Estado, que no interviene en la actividad ordinaria de aquellas, al proyectarse siempre sobre un plano de actuación diferente, a nivel de todo el Estado, en el ejercicio de las funciones que constitucionalmente le están asignadas.

c) El art. 56.3 CE completa el análisis de la figura del rey. Este precepto dispone que «la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el art. 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el art. 65.2.»

La Constitución reconoce a la persona del Rey una dual atribución. De una parte, la inviolabilidad, que es la expresión de una declaración de naturaleza político-jurídica del constituyente, encaminada a subrayar la alta dignidad que corresponde al monarca como jefe del Estado, a lo que ha de añadirse un estatus particular y específico del titular de la Corona, que acompaña a su función constitucional, para garantizar y asegurar ambos aspectos característicos. Esta especial protección jurídica, relacionada con la persona y no con las funciones que el titular de la Corona ostenta, lo sitúa al margen de la controversia política, erigiéndose en un privilegio de naturaleza sustantiva, que

se halla unido a la posición que el monarca desempeña en nuestro modelo constitucional, en el que ejerce la más alta magistratura del Estado.

Por ello, la inviolabilidad preserva al rey de cualquier tipo de censura o control de sus actos. De otro lado, a la inviolabilidad se une la no sujeción a responsabilidad, en referencia a que no pueda sufrir la imposición de consecuencias sancionatorias por un acto que, en otro caso, el ordenamiento así lo impondría. Ambos atributos que el art. 56.3 CE reconoce al rey se justifican en cuanto condición de funcionamiento eficaz y libre de la institución que ostenta.

En consecuencia, la inviolabilidad de la persona del Rey y la ausencia de responsabilidad por sus actos, con traslado de esta a las autoridades del Estado que los refrenden, constituyen un sistema específico de protección jurídica frente a cualquier tipo de injerencia.

FJ 4. La fuente constitucional de la legitimación de la resolución adoptada, en cuanto exterioriza, el ejercicio de una pretendida función de censura de un acto concreto del jefe del Estado, no puede estar fundamentada en la libertad de expresión de los parlamentarios que la hayan apoyado y aprobado.

Una resolución que constituye la manifestación de voluntad de una institución difiere completamente de la libre expresión que, en el seno del debate democrático, de opiniones y juicios de valor puedan hacer los ciudadanos o los parlamentarios, en el caso de que estos, en el curso de los debates o en relación con el ejercicio de sus funciones parlamentarias, expresen sus ideas, opiniones o juicios de valor, sobre las diferentes cuestiones que surjan en la vida social, pues, en tales casos, la puesta en el conocimiento público de aquellos gozarán de la protección constitucional que les depara el art. 20.1 a) CE.

Sin embargo, cuando es el Pleno de un órgano legislativo, el que, por vía de resolución aprobada conforme a las normas procedimentales que establece su reglamento orgánico, adopta una decisión y toma posición ante un hecho de relevancia pública, tal decisión constituye la expresión de la voluntad de una institución del Estado. Como tal, no supone el ejercicio de una libertad o derecho fundamental, sino el de una competencia, atribución o función. En otras palabras: los poderes públicos tienen competencias y potestades fiduciarias, pero no, con carácter general, derechos fundamentales.

STC 105/2019. Estructura territorial.

FJ 4, a) La autonomía local constitucionalmente garantizada se configura, según nuestra doctrina, como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar. Se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar

a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible. La autonomía local permite configuraciones legales diversas y al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

Específicamente y respecto a la autonomía provincial este Tribunal tiene declarado que la Constitución garantiza autonomía a la provincia para la gestión de sus intereses (art. 137 CE) sin precisar cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia. La concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, que debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial. Las competencias de la diputación serán, pues, las que decidan atribuirle el Estado y las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus competencias, sin perjuicio de la garantía constitucional de la autonomía provincial. Las competencias instrumentales entroncan directamente con la Constitución, el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial constituye el núcleo de la actividad de la provincia, en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios cuya autonomía presenta rasgos y perfiles específicos respecto de la municipal.

Asimismo, hay que tener en cuenta, que el art. 149.1.18 CE autoriza una legislación básica estatal que desarrolle el apoyo a los municipios como núcleo de la actividad de la provincia, en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios con autonomía constitucionalmente garantizada. A su vez, las tareas provinciales de cooperación con el municipio, lejos de vulnerar la autonomía municipal, contribuyen a facilitar su desarrollo efectivo.

El modelo de autonomía provincial no queda limitado única y exclusivamente al desarrollo de dicha garantía institucional, sino que se extiende a aquello que resulte necesario para la definición del modelo común de autonomía provincial, con independencia del posterior desarrollo normativo de las bases que, en todo caso, corresponde a las comunidades autónomas.

Al existir distintas entidades locales superpuestas sobre una misma base territorial, la definición del modelo de autonomía de cada una de ellas incidirá, necesariamente, en el resto. La unidad misma del sistema en su conjunto y el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan.

El Estado tiene la competencia constitucionalmente atribuida para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Las competencias autonómicas, en materia de régimen local, son desarrollo de las bases estatales.

FJ 6 i) La comarca carece de garantía constitucional, sin perjuicio de su configuración como agrupación de municipios en el art. 152.3 CE, precepto que permite a los estatutos de autonomía establecer circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios limítrofes. Por consiguiente, los estatutos de autonomía pueden prever o no la creación de comarcas (arts. 141.3 y 152.3 CE). El art. 65 EAV posibilita que una ley de Les Corts, en el marco de la legislación del Estado, que deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios, pueda determinar la división comarcal. Eso implica que, en la Comunidad Valenciana, la comarca sea una entidad de carácter potestativo.

Por su parte, la Ley reguladora de las bases de régimen local configura tres tipos de agrupaciones supramunicipales; las comarcas (art. 42.1), las entidades metropolitanas (art. 43) y las mancomunidades (art. 44).

ii) La doctrina constitucional ha resaltado la diferente naturaleza de las comarcas y de las mancomunidades de municipios. Respecto a las primeras afirma que la organización comarcal, esté o no prevista en los estatutos, puede ser objeto de legislación estrictamente autonómica. Sobre las mancomunidades, la doctrina afirma que del derecho de los municipios a asociarse entre sí, en su doble vertiente de libertad de creación y libertad de no ser obligados a asociarse o a permanecer en ellas, previsto en la Carta Europea de la autonomía local (art. 19) y en la Ley de Bases de Régimen Local (art. 44.1), señala que las mancomunidades no son entidades locales constitucionalmente consagradas, si bien tampoco han sido configuradas por el legislador básico como entidades cuya existencia dependa de la voluntad de las comunidades autónomas. Las mancomunidades son entidades locales dotadas de personalidad y capacidad independiente de la de los ayuntamientos mancomunados para

el cumplimiento de los fines, pero, en la medida en que no son titulares de otros intereses que los de los municipios encomendantes, participan de la autonomía que constitucionalmente se predica de los entes locales que las forman.

STC 111/2019. Impugnación de disposiciones autonómicas.

FJ 3 B) Deben ser rechazadas las apelaciones a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE], al debate político en el Estado democrático de derecho, al pluralismo político (art. 1.1 CE), al sometimiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico de poderes públicos y ciudadanos (art. 9.1 CE) y a la posible defensa de cualquier proyecto político, incluso los que no coincidan con la Constitución, de lo que se derivaría que la creación de esta concreta comisión de investigación no sería contraria al ordenamiento, ni supondría una extralimitación de las facultades del Parlament de Cataluña.

Dos son las razones que justifican la irrelevancia, en este proceso, de tales invocaciones:

(i) En primer lugar, la creación de una comisión de investigación parlamentaria, así como el despliegue por la instituida de sus facultades propias, son actos, uno y otros, de ejercicio de potestades públicas, no de libertades ciudadanas.

Cuando el pleno de un órgano legislativo adopta una decisión, tal decisión constituye la expresión de la voluntad de una institución del Estado. Como tal, no supone el ejercicio de una libertad o derecho fundamental, sino el de una competencia, atribución o función.

(ii) En segundo término, siendo del todo cierto que los parlamentos son escenarios privilegiados del debate público en clave de libertad y pluralidad, no lo es menos que lo que consta en la demanda no es lo manifestado en una deliberación o discusión parlamentaria, sino la decisión adoptada a su término, determinación o decisión que habrá de quedar sujeta a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

FJ 4. B) Al adoptar su resolución el Parlament de Cataluña ha hecho uso de una potestad estatutaria (art. 59.6 EAC) en un sentido que no es conforme a la Constitución, pues ninguna competencia ostenta la Generalitat o cualquier otra comunidad autónoma, para disponer cosa alguna sobre órganos de las instituciones generales del Estado, actuación que incurriría, por tanto, en incompetencia manifiesta.

FJ 5. De conformidad con el art. 56.3 CE, la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siem-

pre refrendados en la forma establecida en el art. 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el art. 65.2.

Recientemente en la STC 98/2019 este Tribunal se ha pronunciado sobre la inviolabilidad y no sujeción a responsabilidad del Rey reconocida en el art. 56.5 CE.

STC 158/2019: Principios de soberanía nacional y supremacía de la Constitución.

FJ 4. El imperio de la Constitución como norma suprema declarado expresamente por su art. 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 los poderes del Estado. Se destaca también que la soberanía de la nación, residenciada en el pueblo español, conlleva necesariamente su unidad (art. 2 CE), mediante la que la nación misma se constituye, al propio tiempo, en Estado social y democrático de derecho. Un Estado único, común para todos y en todo el territorio, sin perjuicio de su articulación compuesta o compleja por obra del reconocimiento constitucional de autonomías territoriales, siendo así el art. 1.2 CE base de todo nuestro ordenamiento jurídico.

El Tribunal nada tiene que decir sobre el recorrido histórico recogido en preámbulo de la Ley. No puede olvidarse que es doctrina jurisprudencial consolidada que las pretensiones de declaración de inconstitucionalidad y nulidad de párrafos o apartados del preámbulo o la exposición de motivos de una ley deben ser rechazadas a *limine*, pues los preámbulos o las exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo y no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad.

Nuestro razonamiento, que es una construcción propia de la jurisdicción constitucional, no puede tener otro punto de partida que la Constitución de 1978, y de su noción como norma suprema, a la que están sujetos todos los poderes del Estado (art. 9) y que resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE), lo que imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales. La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores. En este sentido, y desde luego, la actualización de los derechos histó-

ricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquellos que contradigan los principios constitucionales. Pues será de la misma disposición adicional primera CE y no de su legitimidad histórica de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia.

La doctrina del Tribunal sobre la disposición adicional primera CE y, concretamente, sobre el significado de la expresión territorios forales, ha sido constante: Con la expresión territorios forales, recogida en la disposición adicional primera del texto constitucional se hace referencia a aquellos territorios integrantes de la monarquía española que, pese a la unificación del derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, articulada en los decretos de nueva planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral.

Son peculiaridades que han tenido las provincias vascas a lo largo de la historia, comúnmente conocidas, junto con Navarra, como territorios históricos o territorios forales. Las partes del territorio a las que resulta de aplicación la disposición adicional primera CE son las comprendidas actualmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

Los derechos reconocidos a los territorios históricos por la disposición adicional primera CE, así acotados, no son por tanto extensibles a otras comunidades autónomas.