

## 2.4 Resolución de Cuestiones de Inconstitucionalidad y Recursos de Amparo

### 2.4.1 DISPOSICIONES LEGALES QUE EN EL AÑO 2020 HAN SIDO DECLARADAS INCONSTITUCIONALES O PRECISADAS DE ALGUNA CONCRETA INTERPRETACIÓN

En el año 2020 se ha modulado el alcance del pronunciamiento de inconstitucionalidad en las SSTC 15/2020, 16/2020, 25/2020, 65/2020, 78/2020, 84/2020, 96/2020, 134/2020, 135/2020 y 151/2020, en cada una de sus reseñas se recoge dicha modulación.

La STC 13/2020, de 28 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón que declara que el artículo 17, apartado 2, párrafo segundo es inconstitucional y nulo por contradecir el artículo 115.7 EAAr que atribuye la competencia de convocatoria del referéndum de ratificación de la norma estatutaria al gobierno de Aragón. Declara que el párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional segunda no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 3 h) que se remite al FJ 7 j) de la STC 158/2019.

La STC 14/2020, de 28 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto respecto del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler que declara inconstitucionales y nulas la disposición adicional primera y la disposición adicional tercera (art. 86. 3 CE).

La STC 15/2020, de 28 de enero, del Pleno, dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad planteada en relación al artículo 454 bis 1, párrafo primero de la ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal (arts. 24.1 y 117.3 CE). Con el alcance de que, en tanto el legislador no se pronuncie, el recurso será el directo de revisión.

La STC 16/2020, de 28 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto a la disposición adicional décimo séptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Murcia, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar la competencia del Estado sobre ordenación general de la economía [art. 149.1.13) CE] con los efectos previstos en el fundamento jurídico 6, esto es, que la nulidad del apartado primero no vulnerará a las situaciones consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuacio-

nes 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 25/2020, de 13 de febrero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con el artículo 47.1 de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, para el ejercicio de 2019, que declara inconstitucional y nulo el párrafo inicial «se establece un Fondo de Acción Social de carácter no consolidable por importe de 9.250.636 euros que se distribuye de la siguiente forma», el párrafo primero de la letra a) y el párrafo primero de la letra b) (arts. 149.1.13 y 156 CE): competencia estatal en la planificación de la economía, con el alcance señalado en el fundamento jurídico 6: «esta declaración debe proyectarse tan solo sobre el exceso respecto del fondo de acción social establecido en la ley de presupuestos de la comunidad autónoma para el ejercicio 2019 excede de 6.750.000 € (cuantía de ese fondo en el ejercicio 2018).

La STC 65/2020, de 18 de junio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con el artículo 5 de la ley del Parlamento de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero relativo a la administración tributaria de la Generalitat que:

1.º Declara la inconstitucionalidad y nulidad de:

- el inciso «aprobada por el Parlamento y desarrollada por el Gobierno» del art. 111-2, por desconocer las competencias estatales en aplicación de normas jurídicas, hacienda general y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.8, 14 y 18).
- los apartados segundo a quinto del art. 111-4 (art. 31.3 CE, regulación de reserva de ley en materia tributaria).
- los incisos «de prescripción y» y «las causas de interrupción del cómputo de plazos de prescripción» del apartado 1 b) del art. 111-6 (art. 149.1.8 CE).
- el art. 111-7 por ser contrario al art. 149.1.8 CE.
- el apartado primero del art. 111-8 (art. 149.1.8 CE).
- las letras c), d), e), f), g), h), i) y j) del art. 122-2 por vulnerar las competencias estatales en procedimiento administrativo común del art. 149.1.18 CE.
- el apartado primero y el apartado segundo del art. 122-4 (art. 149.1.8 CE).
- el apartado sexto del art. 122-10, con los efectos establecidos en el fundamento jurídico 17, de conformidad con el art. 40.1 LOTC,

esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad no permitirá revisar procesos fenecidos, mediante sentencia, con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de la mencionada disposición. Correspondiendo a este Tribunal precisar los efectos de la nulidad (STC 45/1989), razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) imponen en este caso acotar toda vía más esos efectos. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición impugnada producirá efectos a partir de la publicación de la presente sentencia, sin que, por tanto, resulten afectados por ella los «entendimientos» previamente aprobados, ni los actos sucesivos adoptados en aplicación de los anteriores hayan o no devenido firmes en la vía administrativa. (En sentido similar, STC 111/2016), por vulnerar las competencias estatales. Art. 149.1.18 CE.

– los apartados 3 d) y 3 e) del art. 217-3 por vulnerar las competencias estatales (art. 149.1.18).

2.º Declara que son conformes a la Constitución siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico que se indica en cada caso, los siguientes preceptos, apartados o incisos.

– el art. 111-6 [FJ8 b) y c)] esto es, que código tributario se aplica principalmente a los tributos propios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y sólo serán de aplicación a los tributos estatales cedidos aquellos concretos preceptos del Código que versen sobre aspectos normativos que hayan sido delegados en la ley específica de cesión, siempre que esos preceptos autonómicos se hayan dictado con el alcance y condiciones impuestas en dicha ley estatal.

– la falta de referencia a la LGT debe interpretarse en el sentido de que no es una exclusión cuando su aplicación viene exigida por el bloque de constitucionalidad.

– el apartado 1 a) del art. 111-6 [fundamento jurídico 31c)] ha de entenderse circunscrito a la eventual determinación del concreto plazo de caducidad de los procedimientos tributarios, en relación con los tributos propios de la Generalitat y en los tributos cedidos al concreto plazo de los procedimientos gestores para la aplicación delegada del impuesto sobre sucesión y donación, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y de los tributos sobre el juego por parte de la administración tributaria de la Generalitat.

– el apartado quinto del art. 111.8 b [fundamento jurídico 12 c)] esto es, la competencia autonómica de dictar disposiciones interpretativas sobre las normas que promulguen en el ámbito de su competencia sobre tributos:

– la letra a) del art. 122.2 (fundamento jurídico 14) siempre que la información que se facilite al contribuyente tenga por objeto la aplicación por el sujeto pasivo de los tributos cuya gestión tiene encomendada la comunidad autónoma.

– el inciso «de acuerdo con lo establecido en el presente código» del art. 122-6 [fundamento jurídico 13d)]. Esto es, circunscrito, de un lado, a la obtención de información de terceros con trascendencia tributaria de tributos propios de la Generalitat y, de otro, en materia de tributos cedidos, la obtención de información con trascendencia tributaria de carácter general y periódica, y no por requerimientos administrativos individualizados para la aplicación delegada del impuesto sobre sucesiones y donaciones, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y los tributos sobre el juego.

– el apartado 1 c) del art. 122-3 [fundamento jurídico 18 d)], esto es, la potestad administrativa autonómica de realizar actuaciones de colaboración en virtud de las normas internacionales y comunitarias sobre asistencia mutua queda circunscrita al suministro a la AEAT de datos, informes, dictámenes, valoraciones o documentos que la administración tributaria de la Generalitat haya obtenido en el ámbito de los tributos que gestiona.

– el apartado primero del art. 221-1 (fundamento jurídico 21b), las reclamaciones económico administrativas y otros recursos en materia tributaria a resolver por la Junta de Tributos de Cataluña, serán aquellas dictadas con relación a los tributos autonómicos propios y a los tributos estatales totalmente cedidos cuya aplicación, potestad sancionadora y revisión ha sido delegada (patrimonio, sucesiones, donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados sobre determinados medios de transporte y los tributos sobre el juego).

– los apartados 1d) y 1f) del art. 221-2 (fundamento jurídico 22). El recurso extraordinario de revisión por la Junta de Tributos de Cataluña tendrá solo por objeto a los tributos propios y a los tributos estatales totalmente cedidos. El conocimiento del recurso extraordinario para la unificación de criterio por la Junta de Tributos de Cataluña se circunscribe a los tributos propios.

– el apartado cuarto del art. 222.1 [fundamento jurídico 23 a)] el carácter vinculante de la doctrina reiterada del órgano económico-administrativo autonómico, se relaciona exclusivamente con la potestad de la comunidad autónoma para establecer sus propios tributos.

– el art. 222-4 (fundamento jurídico 29) esto es, el campo de aplicación se circunscribe a los procedimientos de revisión de los tributos propios.

- el art. 223-1 [fundamento jurídico 28 A)], especialidad procedimental de adaptación a las competencias materiales y de autoorganización administrativa autonómica.
- el art. 223-3 [fundamento jurídico 28 B)] se circunscribe atributos propios sobre los que ostenta competencia material.

La STC 78/2020, de 1 de julio, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo único del Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, que lo declara inconstitucional y nulo por haberse afectado mediante el instrumento normativo excepcional previsto en el art. 86.1 CE a la esencia del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el artículo 31.1 CE, con los efectos previstos en el fundamento jurídico sexto; esto es: No pueden considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la presente sentencia, ni las decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) ni tampoco, en este caso concreto, por exigencia del principio de seguridad (art. 9.3 CE) las consolidadas en vía administrativa por no haber sido impugnadas en tiempo y forma.

La STC 81/2020, de 15 de julio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales de la Comunidad Autónoma de La Rioja que declara inconstitucionales y nulos los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7 por vulnerar las competencias estatales en derecho civil 149.1.8 CE.

La STC 82/2020, de 15 de julio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes apartados o incisos:

- la letra b) del apartado 4 de la disposición transitoria cuarta; y el inciso «de acuerdo con la distribución establecida en el apartado 4 b) de la disposición transitoria cuarta» recogido en la letra b) del apartado 2 de la disposición transitoria quinta por vulnerar la autonomía local (art. 137 y 141 CE) y la suficiencia financiera (art. 142 CE).

La STC 83/2020, de 15 de julio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos, en el contexto de la violencia política en la Comu-

nidad Autónoma del País Vasco entre 1979 y 1999, que declara que el art. 7.1 de la Ley 12/2016, en la redacción dada por el artículo tercero de la Ley 5/2019 y las menciones «a la más completa resolución de los expedientes», de los arts. 14.2 e) y 14.4, y a que «la comisión realizará un resumen de los hechos del art. 14.8 de la Ley 12/2016, en la redacción dada por el artículo cuarto de la ley 5/2019 no son inconstitucionales en los términos de los fundamentos jurídicos 9 y 10 respectivamente, esto es, en el sentido de que las instituciones públicas autonómicas suministrarán en tiempo y forma todos los datos que les sean solicitados y facilitarán la colaboración, tanto de autoridades como del personal técnico a su servicio. Y siempre que el deslinde entre la tarea administrativa de reconocimiento y compensación respecto a la investigación y persecución de los hechos delictivos sea respetado, por cuanto sus conclusiones no son vinculantes para los tribunales ni puede afectar a resoluciones judiciales (principio de exclusividad jurisdiccional art. 117 CE).

La STC 84/2020, de 15 de julio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del artículo único apartado cuarto de la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2018, de 13 de noviembre, por la que se modifica el impuesto sobre la afección medioambiental causado por determinados aprovechamientos de agua embalsada por los parque eólicos y por la instalación de energía eléctrica de alta tensión regulada en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos que declara inconstitucionales y nulos: 1.º El art. 51.1 c) por contravenir las potestades tributarias de las Comunidades Autónomas (art. 6.2 LOFCA y 133.2 y 157.3 CE).

Por conexión con el apartado anterior se declaran también inconstitucionales y nulos:

a) El inciso «por las centrales nucleares» incluido en el título del capítulo I del título II y en el artículo 50.1 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, en la redacción dada por la Ley 6/2018.

b) Los artículos 50.4, 54.4 y 55.4 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, en la redacción dada por la Ley 6/2018.

c) La disposición transitoria de la Ley 6/2018.

(todo ello en virtud del art. 39.1 LOTC: debe hacerse extensiva la declaración de inconstitucionalidad al resto de los preceptos del texto legal que se refieren específicamente al mismo gravamen sobre las

centrales nucleares por concurrir una relación de conexión o consecuencia FJ 4).

La STC 96/2020, de 21 de julio, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo 6.1.3 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía, que declara que la palabra «todos» del art. 31 es inconstitucional y nula y el término «deslindar» del art. 6.1.3 son inconstitucionales en los términos del fundamento jurídico 6. (Esto es en la medida que atribuye la potestad de deslindar del art. 6.1 3 de la Junta de Andalucía respecto a montes de los que no es titular y cuyo deslinde no le corresponde conforme a la legislación básica). Debe tenerse en cuenta la facultad que el art. 39.1 LOTC confiere al Tribunal, en caso de declarar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de extender la citada declaración «por conexión o consecuencia» a otros preceptos de la misma ley. Esta facultad ha de aplicarse aquí por cuanto la inconstitucionalidad ha de extenderse al art. 31 de la misma ley y, concretamente, la palabra «todos» es inconstitucional y nula pues incurre en la misma vulneración competencial, al atribuir la potestad de deslinde a la administración forestal que no es otra que la autonómica, respecto de montes públicos que no son de titularidad de la Junta de Andalucía. (arts. 149.1.18 CE competencia estatal y procedimiento administrativo).

La STC 131/2020, de 21 de septiembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de la Ley 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneración de los derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999 que declara que el art. 7.1 de la Ley 12/2016 en la redacción dada por el artículo tercero de la Ley 5/2019 y las menciones «a la más completa resolución de los expedientes» de los arts. 14.2 e) y 14.4 y a que «la Comisión realizará un resumen de los hechos» del art. 14.8 de la Ley 12/2016, en la redacción dada por el artículo cuarto de la Ley 5/2019, no son inconstitucionales, interpretados en los términos de los apartados a) y b) del fundamento jurídico 5; esto es, en el sentido de que las instituciones públicas autonómicas suministrarán en tiempo y forma todos los datos que les sean solicitados y facilitaran la colaboración tanto de autoridades como de personal técnico a su servicio, sin que ello implique indagación alguna sobre los concretos responsables de los daños compensados, la comisión no debe realizar valoración alguna que pueda ser reputada como jurisdiccional, reser-

vada por el art. 117.3 CE a los jueces y tribunales.(Principio de exclusividad jurisdiccional art. 117 CE).

La STC 134/2020, de 23 de septiembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la tramitación energética y la protección de los consumidores que:

1.º Declara que son inconstitucionales y nulos los incisos «mediante la concesión de un pago único anual» del apartado primero del art. 9; «junto con la información de los beneficiarios y los importes que les corresponden de acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores» y «a partir de la información a que hace referencia el artículo 11» del apartado segundo del art. 10 y «durante el primer trimestre del año» del apartado tercero del art. 10, así como el art. 11 (competencias en materia de asistencia social art. 10.12 EAPV).

2.º Declara que la disposición adicional novena y la disposición final tercera son inconstitucionales en los términos de los fundamentos jurídicos 7 y 6 e), respectivamente, esto es, los títulos competenciales allí citados no amparan la regulación. La necesidad siempre presente de conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya anulación pudiera afectar a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos conduce a que la declaración de infracción competencial no implique la de aquellas resoluciones que ya hayan agotado sus efectos por referirse a un ejercicio económico cerrado (STC 9/2017). La pretensión del Gobierno Vasco respecto a la disposición adicional novena puede estimarse satisfecha, mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin que la declaración de infracción competencial implique la de aquellas resoluciones que, al amparo de dicha disposición adicional novena han concedido o no las subvenciones cuestionadas, ya dictadas, notificadas y ejecutadas.

La STC 135/2020, de 23 de septiembre, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Nación en relación con el Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña que declara:

1.º Los dos primeros párrafos del punto 9; el punto 10; el punto 18; el punto 37; los puntos 49 y 52; el punto 64; el inciso «y redes digitales de muy alta capacidad, de servicios y de una nueva industria asociados al desarrollo de la red 5G» del punto 86; los incisos «de un



salto cualitativo para guiar una acción exterior integral hacia el continente africano» del párrafo primero, «orientando, simultáneamente, la acción exterior del Gobierno de Cataluña para construir en dichos ámbitos unas sólidas relaciones de futuro» del párrafo segundo y el tercer párrafo, todos ellos del punto 93; el primer párrafo del punto 95; el primer párrafo del punto 107; los puntos 108, 109 y 111; los dos primeros párrafos del punto 112; el punto 113; el párrafo segundo del punto 115 y el punto 116 son inconstitucionales y nulos por vulnerar la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales, art. 149.1.3 y los arts. 149.1.21 y 149.1.24 competencia estatal sobre telecomunicaciones y sobre obras públicas de interés general.

2.º Los puntos 50 y 51 son inconstitucionales en la medida en que sean aplicables a las infraestructuras de titularidad estatal (art. 149.1.20 CE, competencias estatales sobre puertos y aeropuertos) art. 149.1.21 (competencia estatal sobre ferrocarriles).

3.º Las referencias a «Cataluña como actor reconocido en el mundo», del objetivo estratégico 1.2, y las alusiones a países, gobiernos y acuerdos que se contienen en diversos puntos del plan no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido expresado en el fundamento jurídico 7 A) b) de la presente resolución; esto es, en ningún caso puede ser entendido como una atribución de subjetividad internacional a esta comunidad autónoma, el objetivo operativo 2.1.1 «Avanzar hacia la soberanía económica en un contexto global» y el punto 75 son constitucionales en los términos del fundamento jurídico 7 B) (esto es avanzar en la capacidad de influir en las decisiones económicas que afecten a las competencias de Cataluña). El punto 77 ha de interpretarse conforme al fundamento jurídico 7 C) a) esto es, dichas actividades solo son admisibles en el marco de la necesaria coordinación con el Estado, a efectos de asegurar la unidad de acción ante las instituciones de la Unión Europea y los demás estados miembros) y los puntos 79, 82 y 83 no son inconstitucionales interpretados de conformidad con el fundamento jurídico 7 C) c) ii) esto es, han de ser referidos al traslado a las instituciones del Estado en los términos previstos en los art. 185 y 187 EAC. Los puntos 50 y 51 son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, si bien dado el hecho de que, al referirse a puertos de Cataluña y aeropuertos de Cataluña, pueden ser aplicables a infraestructuras de otras administraciones públicas, no han de declararse nulos sino inconstitucionales, y por tanto, inaplicables, en cuanto a las infraestructuras de titularidad estatal.

La STC 150/2020, de 22 de octubre, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 40 de la

Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de defensa de consumidores y usuarios, que lo declara inconstitucional y nulo por vulnerar el principio de legalidad (art. 25.1 CE).

La STC 151/2020, de 22 de octubre, del Pleno, dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad planteada sobre el último párrafo del art. 238 bis LECrim, 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 establece «contra el decreto del Secretario Judicial que resuelve el recurso de reposición no cabrá interponer recurso alguno» que lo declara inconstitucional y nulo por ser incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1CE) y con el principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional, consagrado en el art. 117.3 CE. Con el alcance de que en tanto el legislador no se pronuncia el recurso será el directo de revisión.

La STC 171/2020, de 16 de noviembre, de la Sala Primera del Tribunal, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de las policías locales de la Comunidad de Madrid que la declara inconstitucional y nula, aunque únicamente en su aplicación a la integración de los miembros de los cuerpos de policía local en el subgrupo C1 de clasificación, por vulnerar las competencias estatales sobre función pública (art. 149.1.18 CE).

La STC 172/2020, de 19 de noviembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana que:

Declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «no autorizado» del art. 36.23 (por suponer censura previa vedada por el artículo 20.2 CE).

Declara que los artículos 26.23, 37.3 y 37.7 no son inconstitucionalidad siempre que se interpreten en el sentido establecido respectivamente en el FJ7 C) el art. 26.23, esto es, solo será sancionable el acto de difundir y publicar, no la mera captación no seguida de publicación, el peligro debe ser próximo o concreto y debe respetarse la proporcionalidad, debe realizarse una ponderación que abordará la comprobación de si imágenes o datos pertenecen a la vida privada o se relacionan con la actividad oficial y el examen de la relevancia pública (art. 20.1d) y 25.1 CE), el FJ6 E) en el art. 37.3 esto es, las alteraciones menores deben ser verdaderamente relevantes en el sentido de presentar determinada entidad y gravedad (arts. 21.1 y 25 CE) y el FJ6F) en el art. 37.7, esto es, el término con infracción de lo dispuesto

en la ley debe ser entendido en el sentido de que la norma remitida tenga rango de ley (art. 25 CE).

Que la disposición final primera por la que se introduce la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social es conforme a la Constitución siempre que se interprete tal y como se ha indicado en el fundamento jurídico 8C) concretado en los siguientes puntos:

- a) Aplicación a las entradas individualizadas.
- b) Pleno control judicial.
- c) Cumplimiento de las obligaciones internacionales (art. 9.3 y 106.1 CE en conexión con el art. 24.1 CE).

#### 2.4.2 REFERENCIA A ALGUNAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

##### 2.4.2.1 *Jurisdicción Penal*

STC 87/2020. *Otorga el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en un supuesto de archivo de las actuaciones.*

FJ 3 A) El derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción, mediante el ejercicio de la acción penal, se ha configurado en la doctrina de este Tribunal como un *ius ut procedatur*, cuyo examen constitucional opera desde la perspectiva del art. 24.1 CE, siéndole asimismo aplicables las garantías del art. 24.2 CE.

Sus notas características son:

a) El ejercicio de la acción penal no otorga a su titular un derecho incondicionado a la apertura y plena sustanciación del proceso penal, tampoco impone a los órganos judiciales la obligación de una investigación más allá de lo necesario, alargando indebidamente la instrucción o el proceso.

b) El querellante o denunciante ostenta, como titular del *ius ut procedatur*, el derecho a poner en marcha un proceso penal, a que el mismo se sustancie de conformidad con las reglas del proceso justo y a obtener en él una respuesta razonable y fundada en derecho, pero no incluye el derecho material a obtener una condena y a la imposición de una pena, pues el *ius puniendi* es de naturaleza exclusivamente pública y su titularidad corresponde al Estado.

c) La tutela judicial efectiva del denunciante o querellante es satisfecha por la resolución judicial que acuerde la terminación antici-

pada del proceso penal, sin apertura de la fase de plenario, cuando aquella se asiente sobre una razonada y razonable concurrencia de los motivos legalmente previstos para acordar el sobreseimiento, libre o provisional (arts. 637 y 641 LECrim y, dado el caso, art. 779.1. LECrim). Por el contrario, habrá vulneración de este derecho si la decisión judicial de no proseguir con la indagación penal afecta, en cualquiera de esos momentos procesales, a diligencias oportunamente solicitadas por el recurrente, parte en el proceso judicial, que incidan en su derecho a la utilización de medios de prueba; o también cuando, realizadas estas de modo bastante, se vea afectada la determinación de lo sucedido a partir de las mismas o bien la calificación jurídica de los hechos que se constatan.

d) La efectividad del derecho a la tutela judicial coincidirá, en estos casos con la suficiencia de la indagación judicial. Dependerá, pues, no solo de que la decisión de sobreseimiento esté motivada y jurídicamente fundada, sino también de que la investigación de lo denunciado haya sido suficiente y efectiva, ya que la tutela que se solicita consiste inicialmente en que se indague sobre lo acaecido.

e) La suficiencia y efectividad de la investigación solo puede evaluarse valorándolas concretas circunstancias de la denuncia y de lo denunciado, así como la gravedad de lo denunciado y su previa opacidad, de tal manera que habrá vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, cuando no se abra o se clausure la instrucción existiendo sospechas razonables de la posible comisión de un delito y revelándose tales sospechas como susceptibles de ser despejadas mediante la investigación.

A partir de las consideraciones expuestas, hemos de señalar ya que, para que la investigación penal desplegada satisfaga el derecho a la tutela judicial efectiva de quien se encuentra en posición de víctima en supuestos de violencia de género o cometida en un entorno familiar o afectivo, será necesario no solo activar sin demoras las medidas de protección personal adecuadas al caso, sino también desplegar una instrucción que profundice sobre los hechos denunciados con el fin de descartar toda sospecha fundada de delito. En resumen, la investigación penal requiere en estos casos que la intervención judicial colme dos necesidades muy concretas: (i) emplear cuantas herramientas de investigación se presenten como racionalmente necesarias, suficientes y adecuadas ante toda sospecha fundada de delito, y (ii) evitar demoras injustificadas que puedan perjudicar el curso o el resultado de la investigación, además de la adecuada protección de quien figure como víctima, allí donde dicha protección se revele como necesaria.

STC 141/2020. *Otorga el amparo por vulneración del derecho a la tutela: acceso a la justicia, por una interpretación rigorista que impide el control judicial del embargo acordado por la administración tributaria.*

FJ 3. Es jurisprudencia constitucional reiterada 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. Este derecho queda igualmente satisfecho si el órgano judicial dicta una resolución apreciando –de manera razonada, no arbitraria ni incurso en error patente– alguna causa debidamente fundada en derecho que impida resolver sobre el fondo de la pretensión deducida. La jurisprudencia constitucional ha destacado que, dada la trascendencia que para la tutela judicial tienen las decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción, su control constitucional ha de verificarse de forma especialmente intensa, 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 impeditivas de un pronunciamiento sobre el fondo que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican. Esto implica la exigencia de que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la *ratio* de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de ella impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad. Entre las causas impeditivas cuya apreciación se ha considerado integrada en el derecho de acceso a la jurisdicción, la jurisprudencia constitucional ha incluido, en lo que aquí interesa, las fundamentadas en la falta de competencia jurisdiccional.

La jurisprudencia constitucional ha hecho hincapié en que el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de derecho de acceso a la jurisdicción, alcanza igualmente al control judicial sobre las medidas cautelares adoptadas en el ámbito administrativo, en tanto que constituyen una manifestación de la tutela cautelar que afecta a derechos protegidos por el art. 24.1 CE. Así, se ha afirmado que, a pesar del carácter instrumental y provisional de las medidas cautelares, no cabe ignorar que la resolución cautelar presenta una relevancia y trascendencia propias, en cuanto tiene una incidencia directa e inmediata en los derechos e intereses legítimos del afectado y puede causar la

pérdida irreversible de tales derechos e intereses incluidos sin duda en el ámbito del art. 24.1 CE. Y es esta afectación o incidencia directa e inmediata en derechos e intereses susceptibles de protección, la que determina que estos actos deban tener, en lo que se refiere a su eventual impugnabilidad, es decir, a los efectos de acceso a la jurisdicción y de su correspondiente control judicial, las mismas garantías que los actos definitivos.

STC 151/2020. *Cuestión interna de inconstitucionalidad del art. 238 bis LECrim.*

FJ 2. La regulación actual trae causa de la reforma de la oficina judicial, iniciada con la LO 19/2003, que obedece al objetivo de asegurar la prestación del servicio público que constituye la administración de Justicia de forma acorde con los nuevos retos que plantea la sociedad actual, a fin de dispensar a los ciudadanos un servicio próximo y de calidad, más ágil, eficiente y transparente, lo que implica conseguir una optimización y racionalización de los medios que se destinan a la Justicia. A tal efecto, una de las claves fundamentales de la reforma consiste, precisamente, en potenciar la intervención de los LAJ, llamados a responsabilizarse, por su capacitación profesional como técnicos en Derecho, de determinadas materias que, si bien quedan fuera de la potestad jurisdiccional atribuida con exclusividad a jueces y tribunales, no por ello, son menos importantes para la buena marcha del servicio público que constituye la administración de Justicia. De acuerdo con este nuevo modelo de oficina judicial, la toma de decisiones dentro del proceso se distribuye ahora entre jueces y magistrados, por un lado, y LAJ por otro, reservando a los primeros las resoluciones que se integran en la función estrictamente jurisdiccional, en consonancia con lo establecido en los arts. 24.1 y 117 CE. Resulta claro que el último párrafo del art. 238 bis LECrim, excluye todo control jurisdiccional del decreto del LAJ que resuelve el recurso de reposición y cierra la posibilidad de una tutela de derechos e intereses legítimos que la Constitución contempla que sea siempre dispensada por los jueces y tribunales, creando un sector de inmunidad que no se compadece con el art. 24.1 CE, ni con lo previsto en el art. 117.3 CE.

STC 163/2020. Vulneración del derecho a la tutela en su vertiente de acceso a la justicia. Resoluciones de la letrada de la Administración de Justicia que impide la revisión judicial al aplicar un precepto judicial anulado por la STC 151/2020. (SSTC 164/2020, 178/2020, 182/2020).

FJ 3. Acordada la nulidad del precepto que ha sido aplicado por la última de las resoluciones impugnadas en amparo, corresponde ahora

deducir sus efectos sobre este recurso. Tal y como nuestra doctrina viene sosteniendo, los mismos razonamientos que determinan la nulidad de la norma en el marco de una cuestión interna de constitucionalidad, conducen a la estimación de los motivos coincidentes contenidos en la demanda de amparo, sin que obste a ello que se trate de una declaración de inconstitucionalidad sobrevenida. Las razones son expuestas en la STC 125/2019: (i) tanto en la cuestión interna como en el recurso de amparo en el que la misma ha surgido se encuentra afectado el mismo precepto legal; (ii) las razones constitucionales que fundamentan la declaración de inconstitucionalidad, reconocen vulneraciones que coinciden sustancialmente con las que se denuncian en el recursos de amparo y (iii) las resoluciones impugnadas al aplicar la normativa impugnada, materializan la misma vulneración del derecho que se aprecia en la norma en la que tienen su fuente.

STC 132/2020. *Vulneración de los derechos del proceso, extradición para cumplir condena dictada en ausencia.*

FJ 3. Doctrina STC 26/2014 sobre OEDE.

La STC 26/2014 formula un parámetro de enjuiciamiento respecto del derecho a la defensa y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), que modifica el previamente establecido respecto de las entregas a autoridades jurisdiccionales extranjeras de personas sujetas a las autoridades jurisdiccionales en España. Esta modificación se basó, en su momento, en la consideración de que la entrega en el marco de la UE se sujetaba a unos condicionantes particulares, que habían de ser tenidos en cuenta para garantizar la eficacia de la denominada orden de detención o euroorden, regulada por la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea núm. 2002/584/JAI. La STC 26/2014 resolvió el recurso de amparo ..., en el curso de cuyo procedimiento se elevó al TJUE, la que ha sido, hasta la fecha, la única cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional (ATC 86/2011) circunstancia, que condiciona la formulación del parámetro de análisis constitucional que elabora dicha sentencia y, por tanto, la revisión de la jurisprudencia contenida en la STC 91/2000. La STC 26/2014 analizó la previa caracterización del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) en el marco de procesos de entrega en ejecución de una euroorden, concluyendo que no vulnera el contenido del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) la imposición de una condena sin la comparecencia del acusado y sin la posibilidad ulterior de subsanar su falta de presencia en el proceso penal seguido, cuando la falta de comparecencia en el acto del juicio conste que ha sido decidida de forma voluntaria e

inequívoca por un acusado debidamente emplazado y este ha sido efectivamente defendido por letrado designado.

4. La orden europea de detención y entrega y la extradición coinciden en su finalidad, siendo esta la entrega a un tercer país de una persona, bien para proceder a su enjuiciamiento, bien para el cumplimiento de una condena impuesta por sentencia judicial firme. Ambos instrumentos de cooperación jurídica internacional responden a demandas de auxilio judicial, pero uno y otro se basan en distintos principios jurídicos ajustándose a distintos procedimientos, ya que la tramitación que desarrollan los tratados o las normas nacionales o europeas para proceder a la entrega, en uno y otro caso, son manifestación procesal de los principios en que cada uno de ellos se sustenta. a) La extradición es un instrumento de auxilio jurisdiccional internacional cuya finalidad es reducir los espacios de impunidad que pudieran beneficiar a quienes evaden la acción de la justicia penal de un Estado concreto. Desde la perspectiva constitucional, el procedimiento de extradición se ve condicionado por el respeto al principio básico de legalidad extradicional, que actúa a su vez como garantía esencial del proceso extraditorio al exigir que la entrega venga autorizada por alguna de las disposiciones que menciona el art. 13.3 CE: tratado o ley atendiendo al principio de reciprocidad. b) La orden de detención europea se identifica como mecanismo de cooperación judicial, sin intermediación ejecutiva entre los Estados miembros de la Unión Europea, dentro del marco de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras.

5. Nuestra jurisprudencia asume, tanto en los supuestos de extradición como de euroorden, un canon mínimo aplicable a procedimientos no celebrados en territorio nacional, e integrado por los siguientes elementos: i) el derecho a participar en la vista oral y a defenderse por sí mismo, forma parte del núcleo del derecho de defensa, que ha de considerarse esencial desde la perspectiva del art. 24 CE; ii) el derecho del acusado a estar presente en el acto del juicio oral puede inferirse de los arts. 10 y 11 de la DUDH, del art. 14.1 y 3, del PIDCP, art. 6.3 c) del CEDH, iii) la condena *in absentia*, no inhabilita ni la extradición, ni la entrega en ejecución de una euroorden, pudiendo admitirse constitucionalmente en determinadas condiciones, atendiendo a intereses que son dignos de protección. La regla general desde la perspectiva del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) es que las personas condenadas en ausencia tienen derecho a que un tribunal se pronuncie de nuevo sobre el fondo del asunto tras ser oídas, sólo por vía de excepción se reconoce que no será necesario garantizar este derecho de revisión cuando se constate que la



persona condenada ha sido debidamente emplazada y ha decidido libremente renunciar a su presencia en el juicio, siempre que cuente durante el mismo con la asistencia de abogado para la defensa de sus intereses. El debido emplazamiento exige que el acusado, con la suficiente antelación, haya sido informado en persona de la fecha y el lugar del juicio o pueda establecerse por otros medios que sin lugar a dudas ha tenido un conocimiento efectivo de estos aspectos; y, por último, que la renuncia a estar presente en el acto de juicio debe de constar de manera inequívoca mediante una expresión de voluntad expresa o tácita.

STC 147/2020. *Extradición. Vulneración de los derechos a la tutela y al proceso con todas las garantías en conexión con libertad personal y de residencia por soportarse la demanda de extradición en un escrito de acusación carente de refrendo judicial.*

FJ 6. La STC 141/1998 se refiere al art. 13.3 CE, que aunque queda extramuros de los derechos fundamentales susceptibles de ser tutelados a través del recurso extraordinario de amparo, no escapa a su esfera de protección pues el principio *nulla traditio sine lege* implica que la primera y más fundamental de las garantías del proceso extraditorio es que la entrega venga autorizada por alguna de las disposiciones que menciona el art. 13.3 CE. Sucede como con otros pasajes de la Constitución que, si bien prevén concretas garantías procedimentales, no son susceptibles de ser invocados autónomamente en un recurso de amparo, pero sí en conexión con alguno de los derechos fundamentales y libertades comprendidos entre los arts. 14 a 30 de la Norma fundamental. Tal ocurre, por ejemplo, en los arts. 71, 102, 117.3 y 118 CE. Esta garantía obedece a distintas finalidades. Por una parte, pretende que la extradición quede sometida básicamente a reglas jurídicas y no exclusivamente a la voluntad de los Estados, que no pueden extraditar arbitrariamente a quienes se encuentran en su territorio, según se deriva del art. 9 de la DUDH, del art. 5.1 f) CEDH y del art. 13 del PIDCP.

Por otra parte, el principio *nulla traditio sine lege* supone subordinar a normas adoptadas por los legítimos representantes la actuación de los órganos judiciales que contribuyen a la decisión favorable o desfavorable respecto a la entrega. Finalmente, permite ofrecer a los destinatarios una mayor seguridad jurídica, en atención a la necesaria previsibilidad de las consecuencias de los propios actos, en relación con una medida como la extradición que determina efectos perjudiciales en la esfera del afectado y, en sentido amplio, en su derecho a la libertad. Resulta de este análisis jurisdiccional que, en el ámbito de la extradición pasiva, el derecho a la libertad no solo está comprometido

por lo que respecta a la condena a una sanción penal o al cumplimiento de una pena de reclusión en el estado requirente, sino asimismo por lo que se refiere a impedir la permanencia en territorio español de un extranjero mediante su traslado forzoso a la frontera y entrega a las autoridades reclamantes y, atendiendo al canon de motivación reforzado, dicho derecho fundamental se conecta con otros derechos fundamentales: con el derecho a la libertad (art. 17 CE) y con el derecho a la libertad de residencia y de entrada y salida del territorio del Estado (art. 19 CE), puesto que la declaración de procedencia de la extradición tendría efectos en el derecho del recurrente a permanecer en España y, como eventual consecuencia, el cumplimiento de una pena privativa de libertad.

El cumplimiento de este canon de motivación reforzada obliga a un escrutinio previo de la solicitud de extradición y de su justificación documental para, comprobar si se sustenta en decisiones o actos que hayan sido adoptados de una forma respetuosa con las garantías procesales y, tras una ponderación adecuada de su necesidad y proporcionalidad para realizar los fines de la extradición y, en un caso como este, asegurar la presencia del *extraditurus* en el juicio, pues solo a partir de este análisis será posible que los tribunales de nuestro país, puedan exteriorizar de un modo adecuado las razones justificativas de sus propias decisiones, desde la perspectiva de la incidencia limitadora que los derechos fundamentales tienen sobre el ejercicio de la potestad de extradición.

El análisis ha de extenderse, necesariamente, a las condiciones de objetividad e imparcialidad de la autoridad, cuya decisión se halla en el origen del procedimiento de auxilio judicial internacional, procedimiento que debe garantizar al reclamado, como mínimo una valoración imparcial de las pruebas disponibles, tanto de cargo como de descargo, y una ponderación de la necesidad de su entrega para la realización de los fines procesales esgrimidos.

STC 1/2020. *Otorga amparo por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia.* (Ver STC 35/2020)

FJ 4. El Pleno de este Tribunal ha resumido en las SSTC 88/2013 y 146/2017 la doctrina constitucional al respecto, recordando que esta cuestión ha sido objeto de un detenido y extenso análisis en numerosas sentencias, inspiradas en la doctrina del TEDH, doctrina que tiene su origen en la STC 167/2002 en que el Pleno del Tribunal declaró que el respeto a los principios de publicidad, inmediación y contradicción, que forman parte del contenido del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), impone inexorablemente que toda condena

articulada sobre pruebas personales se fundamente en una actividad probatoria que el órgano judicial haya examinado directa y personalmente, en un debate público, en el que se respete la posibilidad de contradicción; ha sido complementada con la STC 184/2009, señalando que también en estos casos se debe igualmente atender a la exigencia de la audiencia personal del acusado, como garantía específica, vinculada al derecho de defensa (art. 24.2 CE).

A partir de ello, se ha consolidado una jurisprudencia constitucional que puede quedar resumida en los siguientes elementos esenciales: (i) es contrario a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) que un órgano judicial, conociendo a través de un recurso, condene a quien había sido absuelto en la instancia o empeore su situación a partir de una nueva valoración de pruebas personales o de una reconsideración de los hechos estimados probados, para establecer su responsabilidad penal o una agravación de la misma, siempre que no haya celebrado una audiencia pública en que se desarrolle la necesaria actividad probatoria, con las garantías de publicidad, intermediación y contradicción que le son propias, y se dé al acusado la posibilidad de defenderse, exponiendo su testimonio personal; (ii) no cabe efectuar ese reproche constitucional, cuando la condena pronunciada en la segunda instancia o la agravación de la situación, a pesar de no haberse celebrado vista pública, tenga origen en una controversia, estrictamente jurídica entre los órganos judiciales de primera y segunda instancia, en que no estén implicadas las garantías de publicidad, intermediación y contradicción y para cuya resolución no resulte necesario oír al acusado y, (iii) por lo que se refiere a los concretos supuestos en que la controversia o discrepancias se producen en relación con la concurrencia de los elementos subjetivos necesarios para establecer o agravar la responsabilidad penal, tal enjuiciamiento deberá venir presidido, en todo caso, por la previa audiencia al acusado, ya que forma parte, a estos efectos, de la vertiente fáctica del juicio que corresponde efectuar a los órganos judiciales. Esta jurisprudencia resulta de aplicación incluso si el control se hace en casación y la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo aduce que no puede celebrar vista, lo que ha traído consigo que precisamente resoluciones del Tribunal Supremo, y de este Tribunal Constitucional que las confirmaban, hayan sido declaradas contrarias al art. 6.1 del CEDH.

7. *Principio acusatorio.* La doctrina de este Tribunal, en relación con el principio acusatorio ha establecido que si bien este principio no aparece expresamente mencionado entre los derechos constitucionales que disciplinan el proceso penal, hay que reconocer como protegidas en el art. 24.2 CE ciertas garantías que configuran los elementos

estructurales de dicho principio, que trasciende el derecho a ser informado de la acusación, ya que quedan vinculadas, además, con los derechos constitucionales de defensa y a la imparcialidad judicial. A ello se ha añadido que entre el haz de garantías protegidas por el art. 24.2 CE conformadoras del principio acusatorio (i) se encuentra la de que nadie puede ser condenado por cosa distinta de la que se le ha acusado y de la que, por lo tanto, haya podido defenderse, habiendo precisado que por cosa no puede entenderse únicamente un concreto devenir de acontecimientos, un *factum*, sino también la perspectiva jurídica que delimita de un cierto modo ese devenir y selecciona algunos de sus rasgos, pues el debate contradictorio recae no solo sobre los hechos, sino también sobre su calificación jurídica; (ii) la íntima relación entre el principio acusatorio y el derecho a la defensa implica la exigencia de que el imputado tenga posibilidad de rechazar la acusación que contra él ha sido formulada tras la celebración del necesario debate contradictorio en el que haya tenido oportunidad de conocer y rebatir los argumentos de la otra parte y presentar los propios, tanto los de carácter fáctico como los de naturaleza jurídica; (iii) este derecho de defensa contradictoria determina la obligación del órgano judicial de pronunciarse dentro de los términos del debate, lo cual, significa que, en última instancia ha de existir siempre correlación entre la acusación y el fallo (iv) esa sujeción no es tan estricta como para impedir al órgano judicial modificar la calificación de los hechos enjuiciados en el ámbito de los elementos que han sido o han podido ser objeto de debate contradictorio, de manera que no se produce infracción constitucional alguna, cuando el juez valora los hechos y los calibra de modo distinto a como venían siéndolo, siempre y cuando ello no suponga la introducción de un elemento o dato nuevo al que, dado su lógico desconocimiento, no hubiera podido referirse la parte para contradecirlo en su caso.

8. Por lo que respecta a la vulneración *del derecho a la legalidad penal* (art. 25.1 CE), desde la perspectiva del principio *non bis in ídem*, hay que destacar que es doctrina constitucional reiterada que (i) en su vertiente material este principio impide que un mismo sujeto sea sancionado en más de una ocasión, con el mismo fundamento y por los mismos hechos, toda vez que ello supondría una reacción punitiva desproporcionada que haría quebrar, además, la garantía de previsibilidad de las sanciones, (ii) que la jurisdicción de amparo tiene competencia para revisar el pronunciamiento de los órganos judiciales sobre la existencia de la triple identidad requerida de sujeto, hecho y fundamento, o incluso para analizarla directamente, en cuanto constituye el presupuesto de la interdicción constitucional de incurrir en *bis in ídem*

y delimita el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 25.1 CE.

9. Este Tribunal ha reiterado, que (i) la obligación de motivar las resoluciones judiciales no es solo una exigencia impuesta a los órganos judiciales por el art. 120.3 CE, sino también, y principalmente, un derecho de los intervinientes en el proceso que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el art. 24.1 CE, que únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que sus destinatarios y, eventualmente, los órganos encargados de revisar sus decisiones, puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión, constituyéndose en una garantía esencial para el justiciable mediante la cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad, y (ii) que, desde la perspectiva del deber de motivación de las resoluciones judiciales, podrá considerarse que se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando el razonamiento que funda dicha resolución resulte arbitrario, irrazonable o incurso en error patente, ya que no pueden admitirse como decisiones motivadas y razonadas aquellas en que se comprueba que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas o que siguen un desarrollo argumental incurso en quiebras lógicas de tal magnitud que conduzcan a la evidencia de no poder considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas.

STC 47/2020. *Vulneración del derecho a la tutela en relación con el principio acusatorio (pena superior a la solicitada).*

FJ 3 a) En la STC 155/2009 el Pleno de este Tribunal recordó lo expuesto en la STC 123/2005 reiterando que, aunque el principio acusatorio no aparezca expresamente mencionado entre los derechos constitucionales que disciplinan el proceso penal, ello no es óbice para entender protegidos por el art. 24.2 CE ciertos derechos fundamentales que configuran los elementos estructurales de dicho principio, que trasciende el derecho a ser informado de la acusación, para comprender un haz de garantías adicionales.

En este sentido, se resaltó la vinculación del principio acusatorio, tanto con los derechos constitucionales de defensa y a conocer la acusación, como con la garantía constitucional de la imparcialidad judicial. Por lo que afecta al fundamento del deber de congruencia entre la acusación y el fallo, como manifestación del principio acusatorio contenido en el derecho a un proceso con todas las garantías, tiene directa relación, principalmente, con el derecho a la defensa y a estar informado de la acusación; de modo que si el juzgador se extralimita en el

fallo, apreciando unos hechos o una calificación jurídica diferentes de los pretendidos por las acusaciones, priva a la defensa de la necesaria contradicción. Este deber de congruencia encuentra su fundamento en el derecho a un proceso con todas las garantías, esto es, el enjuiciamiento penal se ha de desarrollar con respeto a la delimitación de funciones entre la parte acusadora y el órgano de enjuiciamiento, pues un pronunciamiento judicial que vaya más allá de la concreta pretensión punitiva solicitada por quienes sostengan la acusación, implicará la invasión por el órgano judicial de competencias reservadas constitucionalmente a aquellas acusaciones, ya que estaría condenando al margen de lo solicitado por los legitimados para delimitarla; ello conduciría, además, a una pérdida de su necesaria posición de imparcialidad, con efectos sobre el derecho a un proceso con todas las garantías.

El juzgado queda sometido a un doble condicionamiento: fáctico y jurídico. El fáctico viene determinado por los hechos objeto de acusación, de modo que ningún hecho o acontecimiento que no haya sido delimitado como objeto para el ejercicio de la pretensión punitiva, podrá ser utilizado, para ser subsumido como elemento constitutivo de la responsabilidad penal. El condicionamiento jurídico queda constituido, a su vez, por la calificación que de esos hechos realice la acusación y la consiguiente petición sancionadora. Ahora bien, atendiendo a las propias facultades de pronunciamiento de oficio que tiene el juzgador penal, por las cuestiones de orden público implicadas en el ejercicio del *ius puniendi*, el juez podrá condenar por un delito distinto del solicitado por la acusación, siempre que sea homogéneo con él y no implique una pena de superior gravedad.

STC 3/2020 (STC 37/2020, STC 22/2020). *Proceso. Supuesta vulneración de los derechos a la libertad ideológica y personal, a la participación política, a la tutela y a la presunción de inocencia.*

FJ 5. En primer lugar, debemos negar tal condición a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), pues como hemos puesto de manifiesto, la falta de motivación, de la resolución judicial afecta primordialmente, por la vía de uno de sus requisitos formales esenciales, a la propia existencia del presupuesto habilitante para la privación de la libertad y, por lo tanto, al derecho a la misma consagrado en el art. 17 CE. Por otro lado, también debemos descartar la lesión del derecho a la presunción de inocencia, pues no puede resultar vulnerado por unas resoluciones judiciales que se limitan a imponer una medida cautelar en el seno de un proceso penal en el que el demandante de amparo no había sido aún juzgado, ni se había producido ninguna declaración de culpabilidad, por lo que falta el presupuesto para considerar conculcado el

referido derecho. Y si lo que se cuestiona con la invocación de este derecho fundamental es la existencia del presupuesto habilitante de la medida adoptada, la existencia de indicios racionales de criminalidad, la queja ha de reconducirse a las relativas al derecho a la libertad.

En cuanto al canon de control al que se sujeta este Tribunal al enjuiciar las decisiones judiciales que acuerdan la imposición de esa medida cautelar, en el fundamento jurídico 3 c) de la mencionada sentencia afirmamos que al Tribunal Constitucional le compete supervisar la existencia de motivación suficiente, en el doble sentido de resolución fundada y razonada, entendiendo por tal que al adoptar y mantener esta medida se haya ponderado la concurrencia de todos los extremos que justifican su adopción y que esta ponderación o, si se quiere, que esta subsunción, no sea arbitraria, en el sentido de que sea acorde con las pautas del normal razonamiento lógico y, muy especialmente, con los fines que justifican la institución de la prisión provisional. No corresponde, pues, al Tribunal 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 o mantenimiento se ha acordado de forma fundada, razonada, completa y acorde con los fines de la institución.

8. *Libertad ideológica por apreciar riesgo de reiteración delictiva (art. 16 CE).* Para que los actos de los poderes públicos puedan ser anulados por violaciones de la libertad ideológica reconocida en el art. 16.1 CE, es cuando menos preciso, de una parte, que aquellos perturben o impidan de algún modo la adopción o el mantenimiento en libertad de una determinada ideología o pensamiento y no simplemente que se incida en la expresión de determinados criterios –por más que ello pueda tener relevancia *ex art. 20.1 CE*–. De otra, se exige que entre el contenido y sostenimiento de estos y lo dispuesto en los actos que se combatan quepa apreciar una relación de causalidad suficiente para articular la imputación del ilícito constitucional. *Derecho a la participación política.* En síntesis, dijimos entonces que de conformidad con la jurisprudencia constitucional expuesta y la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos las decisiones judiciales que acuerden la imposición o el mantenimiento de una privación cautelar de libertad a un parlamentario o a un candidato en unas elecciones legislativas han de estar suficiente y razonablemente motivadas, en el sentido de que han de ponderar la injerencia de la medida adoptada en el derecho fundamental a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes [FJ 16 A)].

STC 4/2020. *Procés. Supuesta vulneración de los derechos al acceso y al ejercicio de los cargos públicos representativos, en relación*

*con la presunción de inocencia y libertad de expresión, denegación de permiso penitenciario, resultante de la valoración ponderada de distintos intereses constitucionales (SSTC9/2020, 23/2020, 36/2020).*

FJ 3. El análisis exige tomar en consideración la reiterada doctrina constitucional sobre el contenido y la vinculación existente entre ambos derechos fundamentales, (art. 23.1 y 23.2 CE) que ha sido expuesta recientemente en la STC 155/2019 en relación con la decisión de privación de libertad adoptada en la misma causa penal en relación con otro de los investigados. La aplicación de la doctrina constitucional expuesta al objeto del presente amparo exige destacar las dos siguientes consideraciones previas: a) La condición parlamentaria del recurrente y, por tanto, el derecho de representación política que conlleva, no son obstáculo para que, cuando concurren las condiciones constitucionales y legales necesarias, pueda acordarse y mantenerse en el tiempo su prisión provisional. b) Como acabamos de exponer, es la ley la que configura el ejercicio de los derechos aludidos, pero, en términos de ciudadanía, pese a la indudable relevancia que en una sociedad democrática presenta la representación parlamentaria, no es admisible pretender un régimen legal privilegiado e inmune de los cargos públicos representativos frente a la aplicación de la ley penal, cuando esta actúa en defensa y tutela de intereses dignos de protección.

5. Sobre los permisos penitenciarios y su relación con los derechos fundamentales afectados por la privación de libertad. En definitiva, el análisis de la queja debe iniciarse descartando que la obtención de un permiso de salida ordinario o extraordinario constituya parte del contenido de cualquiera de los derechos fundamentales que se ven afectados por la prisión provisional. No obstante, su denegación ha de estar fundada en criterios que resulten conformes con el contenido de los mismos y los principios legales y constitucionales a los que está orientada la institución, de forma que pueda ser calificada como proporcionada al interés que la justifica.

STC 5/2020. *Proces. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela, al proceso, manifestación, libertad de expresión y ejercicio de cargo público.*

FJ 8. Procede dar por reproducida la doctrina general de este Tribunal sobre la dimensión constitucional de la prisión provisional que aparece compendiada en el FJ 3 de la STC 30/2019 y reiterada, más recientemente, en la STC 155/2019, concretamente referida a la sujeción de la prisión provisional a los principios de legalidad, jurisdiccionalidad, excepcionalidad, modificabilidad y limitación temporal. No corresponde al Tribunal Constitucional determinar si concurren o no en la causa penal las circunstancias que permiten la adopción o el



mantenimiento de la prisión provisional, sino únicamente el control externo de que esa adopción o mantenimiento se ha acordado de forma fundada, razonada, completa y acorde con los fines de la institución.

STC 11/2020. *Procs. Supuesta vulneración de los derechos de la tutela judicial efectiva y al ejercicio de cargos públicos (STC 38/2020).*

FJ 7. *Doctrina constitucional sobre el art. 384 bis LECrim.* Nuestro enjuiciamiento debe tomar como punto de partida lo declarado en la STC 71/1994 que examinó la constitucionalidad del artículo 384 bis LECrim, de su fundamento jurídico sexto, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

a) El precepto legal no configura una suspensión del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE en el sentido del art. 55 CE, en cualquiera de sus dos apartados. Por el contrario, se engarza directamente en los derechos del art. 23.2 CE como derechos de configuración legal pues la regla enjuiciada no viene sino a prescribir, en negativo, uno de los requisitos para el mantenimiento en el ejercicio de una función o cargo público, concretamente el no encontrarse en situación de prisión provisional como consecuencia del procesamiento por delitos cometidos por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes.

b) La medida en cuestión no es autónoma, sino que surge de la confluencia de dos factores: la situación de prisión provisional y el procesamiento por delito cometido por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes. (i) Respecto del primer elemento, se razona que la medida se hace depender de algo que no es sino, materialmente, una suspensión del goce de la libertad personal. En efecto, la suspensión en el ejercicio de la función o cargo público solo tiene lugar una vez decretada la prisión provisional, de tal modo que, además, aquella solo se mantiene mientras dure la situación de prisión. (ii) Respecto del segundo, se dice que no cabe hacer abstracción de la naturaleza de los delitos en el contexto de cuya persecución esta medida se inserta. La medida de suspensión ha de afectar precisa y exclusivamente a los procesados y presos que lo hayan sido por aparecer –sin perjuicio de lo que resulte del juicio oral– como integrados o relacionados con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, es decir, previa la imputación formal y provisional de criminalidad por delitos que conllevan un desaffo mismo a la esencia del Estado democrático. Tal como ha encontrado reflejo en el propio texto constitucional. (iii) Finalmente, concluye reconociendo la legitimidad constitucional de la medida en función de la conjunción de estos dos elementos o factores y señala que el

supuesto contemplado en el art. 384 *bis* LECrim, por tanto, bien puede ser visto por el legislador, como inconciliable con la permanencia del procesado por estos delitos en el desempeño de funciones o cargos públicos o, más sencillamente, como incompatible con la concesión de cualquier permiso de salida de prisión para la eventual realización de actos concretos que supongan ejercicio de tal función o cargo. El requisito negativo de no hallarse en situación de prisión provisional por aquellos delitos es una condición cuya legitimidad y proporcionalidad no la hace contraria al contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23.2 CE.

STC 23/2020. *Proces. Permisos penitenciarios supuesta vulneración del art. 23 CE y de presunción de inocencia.*

FJ 6. *Art. 10.2 CE. Denuncia ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.* Denuncia la vulneración del art. 10.2 de la Constitución por haber desatendido los órganos judiciales los pronunciamientos expresados en la comunicación de 23 de marzo de 2018 por la que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que informó al representante del demandante, y también al del Estado Español, de la recepción y registro de su denuncia individual, que alegando la violación del art. 25 PIDCP de 1966, y con el mismo contenido que la formulada ante los órganos judiciales, fue presentada el 21 de marzo de 2018, en nombre del demandante ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

A diferencia de las funciones atribuidas al TEDH en relación con el convenio que lo instituye, el comité es una instancia no jurisdiccional de tutela de los derechos, un órgano de garantía que, mediante dictámenes, resuelve las quejas que pueden presentarse individualmente. Pero, como destacamos en la STC 70/2002, las competencias del comité le habilitan exclusivamente para recibir y examinar comunicaciones, tanto de estados como de individuos, para, en su caso, presentar observaciones al estado parte y al individuo, haciendo constar en su caso la existencia de una violación del Pacto en el caso concreto. Debido a su naturaleza, las observaciones que emite el comité no pueden constituir interpretación auténtica de Pacto, dado que, en ningún momento, ni el Pacto ni el Protocolo facultativo le otorgan competencia.

STC 36/2020. *Proces. Supuesta vulneración del derecho de participación política. Pretensión de ampliación de comunicación personal en el centro penitenciario y de la posibilidad de acceso a internet.*

FJ 6. Las consideraciones generales expuestas sobre la denegación de los permisos penitenciarios solicitados son plenamente aplicables a la queja que califica como una limitación desproporcionada la nega-

tiva judicial a ampliar durante el período electoral la posibilidad de acceso a internet (para trasladar a los electores su propuesta política a través de las redes sociales) y también las comunicaciones personales con medios de comunicación para conceder las entrevistas que le fueran solicitadas. Resulta indudable que los ciudadanos privados de libertad son titulares de los derechos fundamentales reconocidos a todos, aunque el ejercicio de tal titularidad viene delimitado por el hecho de poseer un *status libertatis* sustancialmente más reducido que el de los ciudadanos libres. Así se reconoce para los penados en el art. 25.2 CE y en el art. 3.1 LOGP.

En el caso de quienes cumplen condena privativa de libertad, los parámetros constitucionales de delimitación de sus derechos fundamentales son el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria, en cuanto regula la convivencia colectiva ordenada en los centros penitenciarios. En el caso de los presos preventivos, no es el fallo condenatorio ni el sentido de la pena lo que determine el ejercicio de sus derechos sino, fundamentalmente, el objeto de su detención y la finalidad de tutela cautelar penal que con su privación de libertad se persigue.

Por tanto, el análisis de la presente queja ha de partir, como premisa, de lo expuesto en la STC 4/2020, sobre la situación de prisión preventiva. Recordamos entonces que el art. 3 LOGP 1/1979, establece un mandato, dirigido a sus aplicadores, según el cual la actividad penitenciaria se ha de ejercer respetando, en todo caso, la personalidad humana de los reclusos y los derechos e intereses jurídicos de los mismos no afectados por la condena, sin establecerse diferencia alguna por razón de raza, opiniones políticas, creencias religiosas, condición social o cualesquiera otras circunstancias de análoga naturaleza. Como consecuencia, el mismo precepto establece como corolario que el interno puede ejercitar los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, sin exclusión del derecho de sufragio, salvo que fuesen incompatibles con el objeto de su detención o el cumplimiento de la condena. La norma extiende en su mandato de optimización a los presos preventivos objeto de detención y, al mismo tiempo, establece un límite específico: el ejercicio de estos derechos no será posible cuando no resulte conciliable con la finalidad que ha justificado la privación de libertad. De su enunciado cabe colegir que, en la medida en que sea materialmente posible, la norma se dirige a hacer compatibles la finalidad de las medidas cautelares y penas privativas de libertad con el resto de los derechos que definen el estatus jurídico en prisión de los internos.

STC 181/2020. *Vulneración del derecho a la libertad personal habeas corpus. Resolución judicial sin garantizar los derechos de los afectados a ser informados de los hechos y motivos de su detención y el efectivo control judicial de las privaciones de libertad gubernativas.* FJ 2

a) El derecho de la persona detenida a no declarar viene expresamente reconocido en el art. 17.3 CE. Su desarrollo normativo se encuentra en el art. 520.2 a) LECrim. El Tribunal ha declarado que su finalidad estriba en asegurar la situación de quien, privado de su libertad, se encuentra en la eventualidad de quedar sometido a un proceso, procurando que la situación de detención no produzca en ningún caso, la indefensión del afectado. La Constitución reconoce el derecho a no ser obligado a declarar en el art. 17.3 CE, en relación con la persona detenida y en el art. 24.2 CE, con especial referencia, por tanto, al proceso penal, los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, derechos estrechamente relacionados con los de defensa y a la presunción de inocencia, de los que constituyen una manifestación concreta. El contenido esencial de tales derechos es la interdicción de la compulsión del testimonio contra uno mismo y el reconocimiento de la necesaria libertad para declarar o no y para hacerlo en el sentido que se estime más conveniente.

c) El derecho a guardar silencio y a no declarar, que constituye una garantía instrumental del ejercicio del derecho de defensa, que aparece conectado con otros derechos como el derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia, comprende tres aspectos: (i) Que el detenido pueda ejercer libremente su derecho a no declarar, es decir, que no sea obligado a hacerlo. (ii) Que de esa conducta no se derive perjuicio alguno, ni para la efectividad de su derecho de defensa, ni tampoco para su derecho a la presunción de inocencia. (iii) Que, como derecho directamente vinculado al derecho a la defensa y a la presunción de inocencia, ha de predicarse respecto de aquellas preguntas relativas a los elementos esenciales objeto de investigación, que hayan motivado la detención, y que puedan ser determinantes para el ejercicio efectivo de tales derechos.

FJ 3. *Plazo.* a) El art. 17.2 CE dispone que la detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de 72 horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial. Esta redacción se reproduce, casi en su literalidad, en el art. 520.1, párrafo segundo, LECrim. El Tribunal ha reiterado que nuestra Constitución,

somete la detención de cualquier ciudadano al criterio de la necesidad estricta y, además, al criterio del lapso temporal más breve posible, en consonancia con lo dispuesto en el CEDH (art. 5.2 y 3) y PIDCP (art. 9.5). El art. 17.2 CE ha establecido dos plazos en lo que se refiere a los límites temporales de la detención preventiva, uno relativo y otro máximo absoluto. El primero consiste en el tiempo estrictamente necesario para la realización de la averiguación tendente al esclarecimiento de los hechos. El plazo máximo absoluto presenta una plena concreción temporal. Este sometimiento de la detención a plazos persigue la finalidad de ofrecer una mayor seguridad a los afectados por la medida, evitando que existan privaciones de libertad de duración indefinida, incierta o ilimitada. La vulneración del citado art. 17.2 CE se puede producir, no solo por rebasarse el plazo máximo absoluto, sino también cuando, no habiendo transcurrido ese plazo máximo, se traspasa el relativo.

4. *El derecho de información.* a) El art. 17.3 CE reconoce a toda persona detenida el derecho a ser informada de forma inmediata y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención. Por su parte, el art. 520.2 LECrim, en redacción introducida por la LO 5/2015, de 27 de abril, señala que toda persona detenida o presa será informada por escrito, en un lenguaje sencillo y accesible y en una lengua que comprenda y de forma inmediata, de los hechos que se le atribuyan y las razones motivadoras de su privación de libertad, así como de los derechos que le asisten. Este derecho es inherente a la propia detención ya que, como señala el art. 17.1 CE, nadie puede ser privado de libertad sino en los casos y en la forma previstos en la ley.

Pero, sobre todo, se configura como presupuesto absolutamente necesario para poder ejercer, en su caso, el derecho a impugnar la legalidad de la detención, a través del procedimiento de *habeas corpus* correspondiente (art. 17.4 CE). (i) La información ha de ser proporcionada al detenido por escrito. (ii) La ley reitera la exigencia constitucional de que la información ha de ser de forma inmediata en los casos de privación de libertad. (iii) La información solo es suficiente si tiene un triple contenido: se ha de extender a los hechos atribuidos, a las razones motivadoras de la privación de libertad y a los derechos que, durante su detención, definen su estatuto personal. La información que la policía debe facilitar al detenido se extiende, por tanto, a los motivos jurídicos y fácticos de la detención; es decir, no solo debe identificar y calificar provisionalmente la infracción penal que se sospecha ha cometido, sino también los datos objetivos que

permiten establecer una conexión lógica entre la conducta del sospechoso y el hecho investigado.

Debemos destacar también que la obligada referencia policial a las fuentes de prueba que permiten afirmar la concurrencia de los indicios que relacionan al sospechoso con el hecho investigado, dota de contenido al derecho de acceso a los elementos de las actuaciones que sean esenciales para impugnar la legalidad de la detención, garantía adicional del derecho constitucional a la libertad y seguridad personal que ha obtenido por primera vez reconocimiento legal como derecho al detenido en el nuevo artículo 520.2 d) LECrim.

5. *El derecho de acceso a las actuaciones policiales.* a) El derecho de acceso a las actuaciones policiales debe entenderse como ineludiblemente complementario e instrumental del derecho a ser informado de las razones de la detención y del derecho a impugnar su legalidad, reconocidos en los apartados 2 y 4 del art. 17 CE. Este derecho está en línea con lo dispuesto en el artículo 7.1 de la Directiva 2012/13/UE. Esta facultad de acceso tiene como finalidad facilitar la posibilidad de contrastar objetivamente la veracidad y consistencia de la información recibida y, en caso de desacuerdo, permite cuestionarla fundadamente ante la autoridad judicial. A partir de este doble fundamento, es posible determinar la forma y momento en que el derecho de acceso a los elementos esenciales de las actuaciones puede ejercerse. El intervalo se sitúa después de ser informado sobre las razones fácticas y jurídicas de la detención y antes de ser interrogado policialmente por primera vez. Al detenido le corresponde instar el ejercicio de su derecho, solicitando justificadamente los elementos de las actuaciones a que quiere acceder.

6. *El derecho al control judicial de la privación de libertad.* El artículo 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 artículo 17.4 CE establece que la ley regulará el procedimiento de *habeas corpus* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. La LO 6/1984, reguladora del procedimiento de *habeas corpus* ha desarrollado ese mandato constitucional. Su art. 1 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 estu-

vieran 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 declarado que, aun cuando la LOHC posibilite denegar la incoación del correspondiente procedimiento, 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 artículo 17.4 CE, ya que implica una resolución sobre el fondo que solo puede ser valorada y enjuiciada después de sustanciado el procedimiento y oído el detenido, con intervención del Ministerio Fiscal. 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. El frecuente incumplimiento de esta jurisprudencia constitucional que se pone de manifiesto con ocasión de los sucesivos recursos de amparo que se van presentado, es motivo de muy alta preocupación para el Tribunal Constitucional, en una materia que presenta especial sensibilidad desde el punto de vista del respeto a los derechos fundamentales y que constituye uno de los fundamentos elementales del Estado de Derecho desde el punto de vista histórico e institucional.

STC 180/2020. *Vulneración del derecho a la libertad personal. FJ 2. Derecho de información y de acceso a las actuaciones del privado cautelarmente de libertad [arts. 302, 505.3 y 520.2 d) LECrim] como garantías legales (art. 17.1 CE)*

FJ 2. Punto de partida de la doctrina constitucional es la constatación de que, junto al derecho de información y acceso que, con carácter general, corresponde a toda persona investigada o acusada (art. 118.1 LECrim), se contemplan específicas exigencias cuando se trata de un detenido o preso (art. 520.2 LECrim). Dicotomía que atiende a la afectación, en este caso, no solo del derecho de defensa, sino del derecho a la libertad, que entronca con las previsiones de los arts. 5 y 6 CEDH y la correspondiente jurisprudencia del TEDH, origen junto con la CDFUE (arts. 6, 47 y 48), de la referida Directiva 2012/13/UE, ya transpuesta al ordenamiento procesal español. En particular, el contenido de los derechos a la información y al acceso a los materiales del expediente reconocido a los sospechosos o acusados detenidos o privados de libertad (art. 4 de la Directiva), que se desarrolla en el art. 6.2 y en el art. 7.1 y 4 de la misma, ha sido incorporado a nuestra legislación a través de la modificación de los

arts. 302, 505, 520 y 527 LECrim operada por las LO 5/2015, de 27 de abril, y 13/2015, de 5 de octubre.

En la medida en que esas garantías se exigen por la ley para privar cautelarmente de libertad. Su inobservancia determina la lesión del derecho a la libertad personal del art. 17.1 CE, al no haberse producido esa privación con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley. Sin embargo, hemos constatado que, cuando se trata de un investigado o encausado en situación de privación de libertad, tanto la Directiva como la LECrim (art. 302, 505.3 y 527.1 d) excluyen de esa posibilidad de restricción temporal de derechos el específico conocimiento sobre los hechos que se imputan al investigado y las razones motivadoras de la privación de libertad, así como el acceso a los elementos de las actuaciones esenciales para cuestionar e impugnar la legalidad de la privación de libertad. En particular, el secreto sumarial habrá de convivir en estos casos, con una accesibilidad al sumario que constriña el conocimiento por el investigado del resultado de la investigación a aquello que resulte esencial, en el sentido de sustancial, fundamental o elemental para un adecuado ejercicio de su defensa frente a la privación de libertad.

El derecho de información comprende la comunicación a la persona detenida o presa por escrito, en un lenguaje sencillo y accesible, en una lengua que comprenda y de forma inmediata, de los hechos que se le atribuyan y las razones motivadoras de su privación de libertad, así como de los derechos que le asisten (art. 520.2 LECrim), entre los que se cuenta 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]. A) La información debe proporcionarse por escrito, de forma inmediata y de oficio. B) La información que debe ser facilitada a la persona detenida o presa solo es suficiente si tiene un triple contenido: se ha de extender a los hechos atribuidos, a las razones motivadoras de la privación de libertad y a los derechos que le asisten. a) Si se trata de un detenido por su supuesta participación en la comisión de un delito, la causa legal que justifica la detención se recoge en el art. 492.4 LECrim. No es suficiente, por tanto, con hacer referencia al hecho investigado, su lugar y fecha de comisión y su calificación jurídica provisional, sino que la información policial ha de poner también de manifiesto el fundamento de la conexión subjetiva y objetiva del detenido con el hecho ilícito que justifica la detención con obligada referencia policial a las fuentes de prueba que permiten afirmar la concurrencia de los indicios que relacionan al sospechoso con el hecho investigado. b) En el caso de la



prisión provisional, la información será asimismo la precisa para el ejercicio efectivo del derecho de defensa, la que permita un conocimiento de lo necesario para cuestionar las razones que habrían de justificar la medida cautelar. El control de su cumplimiento y, con ello, de la legalidad de la medida cautelar personal, presupone el conocimiento de qué hechos con apariencia delictiva se investigan y cuál es la conexión del investigado con esos hechos que permite creerle responsable de los mismos, además de los elementos de los que quepa inferir los fines constitucionales de aseguramiento que la justifican. Será preciso, en buena lógica, informar sobre los indicios de la comisión del delito por parte del investigado, capaces de sustentar la prisión provisional en el momento procesal de que se trate y la procedencia objetiva de los delitos, lo que implica una referencia a las fuentes de prueba.

4. El derecho de acceso a los materiales de las actuaciones esenciales para impugnar la legalidad de la detención o privación de libertad que se reconoce en los arts. 520.2 d) y 505.3 LECrim es el complemento inescindible del derecho a la información al que sirve como garantía instrumental, su finalidad consiste en otorgar la posibilidad de contrastar objetivamente la veracidad y consistencia de la información recibida para, en caso de desacuerdo, cuestionarla ante la autoridad judicial. a) Habida cuenta de su carácter instrumental respecto al derecho de información, el momento lógico del acceso será posterior a su suministro o disponibilidad. b) A diferencia del derecho de información, la garantía no opera de oficio, sino que requiere la rogación por el interesado. c) En lo que atañe al objeto del acceso, la conexión del derecho a la información y el derecho al acceso determina una influencia recíproca en la fijación de su contenido, siempre atento a su papel de garantía del derecho de defensa en los incidentes cautelares atinentes a la libertad.

STC 6/2020. *Vulneración de la libertad de expresión e información, denegación constitucionalmente ilícita de una entrevista a recluso.* El derecho a expresarse y a comunicar información de los reclusos viene determinado, no solo por el art. 20 CE, sino también por el art. 25.2 CE. Este no constituye únicamente una fuente de limitación o restricción de los derechos fundamentales de los presos, sino que incorpora, además, una cláusula de garantía que permite preservar en el ámbito de la relación de sujeción especial que vincule al privado de libertad con la administración penitenciaria a cuyo sometimiento se halla. Dicho precepto exige que cuando de la limitación de un derecho fundamental de un preso se trata, que su ejercicio no se encuentre expresa o implícitamente limitado en el fallo condenatorio, tal limitación se prevea en la ley penitenciaria. La reserva de ley prevista en el

art. 25.2 CE ha de entenderse en sentido formal. Tales exigencias resultan aplicables a la denegación de la comunicación con profesionales acreditados de la prensa en lo relacionado con su actividad, en cuanto que esta supone una limitación de los derechos de expresión e información de los presos, por lo que resulta un presupuesto habilitante inexcusable de dicha denegación una previsión clara y terminante en la legislación penitenciaria, tal y como disponen respecto a todos los derechos los arts. 25.2 CE y el 8.2 CEDH. Dicha previsión legislativa ha de venir justificada, además por una necesidad social acuciante.

Las resoluciones que limiten los derechos de los reclusos, aparte de respetar los límites constitucionales y legales deberán estar motivadas de manera suficiente y razonable.

STC 18/2020. *Concede amparo por vulneración del derecho a la libertad de expresión en sanción disciplinaria. Derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE)*

FJ 3 a– En el presente caso se plantea la protección del derecho fundamental a la libertad de expresión de quien encontrándose en una relación especial de sujeción con la administración penitenciaria por su condición de interno en un centro se ve sancionado por las expresiones utilizadas en sendos escritos de queja, en los que denunciaba anomalías en el funcionamiento del centro penitenciario y en la composición de la comisión disciplinaria ante la que compareció.

5. a) En relación con el ámbito penitenciario, este Tribunal ha señalado repetidamente que las relaciones jurídicas que, con ocasión del internamiento en un centro penitenciario se establecen entre las personas reclusas en el mismo y la Administración Penitenciaria, tienen naturaleza de relación especial de sujeción y así se desprende del art. 25.2 CE. El interno se integra en una institución preexistente que proyecta su autoridad sobre quienes, al margen de su condición común de ciudadanos y como consecuencia de la modificación de su *status libertatis*, adquieren el *status* específico de individuos sujetos a un poder público, que no es el que, con carácter general, existe sobre los ciudadanos libres. Esa relación de sujeción especial que, en todo caso, debe ser entendida en un sentido reductivo compatible con el valor preferente de los derechos fundamentales, origina un entramado de derechos y deberes recíprocos de la Administración Penitenciaria y el recluso. De ese entramado destaca, de un lado, la obligación esencial de la institución penitenciaria, a la que se encomienda como finalidad primordial la retención y custodia de los internos. Y, de otro lado, el correlativo deber del interno de acatar y observar las normas de régimen interior reguladoras de la vida del establecimiento. Los poderes

específicos que la Ley atribuye a la Administración penitenciaria para prevenir y eliminar alteraciones del régimen disciplinario y también para sancionar administrativamente las infracciones de dicho régimen que puedan cometer los internos, vienen limitados por los derechos fundamentales de los mismos y sus actos no están exentos de un control judicial habida cuenta de las garantías establecidas en el art. 9.3 CE, y las fijadas en el art. 106.1 CE. Control que corresponde a los Jueces de Vigilancia Penitenciaria [art. 76.2 e) LOGP], a quienes por tanto compete a través del procedimiento correspondiente determinar si existió o no vulneración de los derechos fundamentales de dichas personas.

b) Entre estos derechos se encuentra el derecho a la libertad de expresión que, según jurisprudencia consolidada, tiene por objeto la libre expresión de pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del cual deben incluirse las creencias y juicios de valor. Este derecho comprende la crítica de la conducta de otro, aun cuando sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige. Fuera del ámbito de protección de dicho derecho se sitúan las frases y expresiones ultrajantes u ofensivas, sin relación con las ideas u opiniones que se expongan, y por tanto, innecesarias a este propósito, dado que el art. 20.1 a) CE no reconoce un pretendido derecho al insulto, que sería, por lo demás incompatible con la norma fundamental.

c) Los límites a los que está sometida, deben ser siempre ponderados con exquisito rigor, habida cuenta de la posición preferente que ocupa la libertad de expresión, cuando entra en conflicto con otros derechos fundamentales o intereses cuyo desconocimiento lleva aparejado una sanción.

d) La condición de interno en un establecimiento penitenciario no puede implicar más limitación de sus derechos fundamentales que la expresada en el contenido del fallo condenatorio, la derivada del sentido de la pena y la prevista por la ley penitenciaria conforme a lo establecido en el art. 25.2 CE.

e) Completa lo anterior que cualquier sanción en el ámbito de la potestad disciplinaria sobre los internos penitenciarios supone de por sí una grave limitación a la ya restringida inherente al cumplimiento de una pena y no solo por la naturaleza especialmente afflictiva de algunas de las sanciones previstas en la legislación penitenciaria, sino por las muy importantes repercusiones y alcance que para el propio interno puede tener la incoación del procedimiento y la imposición de la sanción tanto en su régimen de vida como en el tratamiento penitenciario, al condicionar la aplicación de instituciones tan sensibles para

los derechos del interno como es el normal disfrute de los permisos de salida o la posibilidad de progresión en grado.

STC 28/2020. *Vulneración del derecho al honor.*

El Tribunal concluye, que mencionar en la anotación registral de prohibición de disponer los delitos por los que se siguen las diligencias previas supone una afectación del derecho al honor del recurrente, que es de particular intensidad.

La restricción necesariamente ha de (i) preverse en norma de rango legal; (ii) orientarse a la realización de un fin constitucionalmente legítimo, (iii) perseguirlo de un modo necesario y proporcionado, esto es, que la restricción legal, además de no ser sustituible por otra menos restrictiva, no genere más perjuicios al derecho al honor que beneficios para los fines constitucionales a que sirve. a) La anotación preventiva tiene cobertura legal en el art. 764 LECrim. b) La mención de los delitos en la anotación registral no cumple los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

STC 35/2020. *Vulneración del derecho a la libertad de expresión.*

La jurisprudencia constitucional sobre el control de constitucionalidad que debe desarrollarse en el juicio de proporcionalidad de la limitación del derecho a la libertad de expresión, en los supuestos de aplicación de los delitos de enaltecimiento del terrorismo, reseña que la labor que debe desarrollar el órgano judicial penal consiste en valorar, como cuestión previa a la aplicación del tipo penal y atendiendo siempre a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si la conducta que enjuicia constituye un ejercicio lícito del derecho fundamental a la libertad de expresión y, en consecuencia, se justifica por el valor predominante de la libertad de expresión, lo que determina que 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 constituye, en sí misma, una vulneración de los derechos fundamentales no tomados en consideración.

Por lo tanto, la labor de control de constitucionalidad que bajo la invocación del derecho a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] debe desarrollarse en este tipo de supuestos debe quedar limitada, antes de entrar en aspectos de legalidad ordinaria referidos a la concreta aplicación del tipo penal, a verificar si las resoluciones judiciales impugnadas, al imponer la sanción penal, han valorado como cuestión previa si la conducta que se enjuicia constituye un ejercicio lícito del derecho fundamental a la libertad de expresión y, en ese marco de

valoración, han ponderado las diversas circunstancias concurrentes en el caso, pues así lo impone el principio de supremacía de la Constitución y de respeto a los derechos fundamentales.

STC 142/2020. *Vulneración del derecho de defensa en relación con la libertad de expresión [arts. 20. 1.ª) y 24.2 CE]*.

FJ 2 La libertad de expresión e información del abogado en el ejercicio de la actividad de defensa es una manifestación cualificada del derecho reconocido en el art. 20 CE, porque se encuentra vinculada con carácter inescindible a los derechos de defensa de la parte y al adecuado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales en el cumplimiento del propio y fundamental papel que la Constitución les atribuye (art. 117 CE).

Por esta razón, hemos reiterado que cuando la ejercen los abogados se trata de una manifestación de la libertad de expresión especialmente resistente, inmune a otras restricciones que es claro que en otro contexto habrían de operar, dado su valor instrumental al ejercicio de otros derechos fundamentales, lo que justifica el empleo de una mayor beligerancia en los argumentos que ante los Tribunales de Justicia se expongan. Por ello su ejercicio ha de valorarse en el marco en que se ejerce, y atendiendo a su funcionalidad para el logro de las finalidades que justifican su privilegiado régimen, sin que carezca de límites ni ampare el desconocimiento del mínimo respeto debido a las demás partes presentes en el procedimiento, y a la autoridad e imparcialidad del Poder Judicial, que el art. 10.2 del CEDH erige como límite explícito a la libertad de expresión. Así hemos tenido oportunidad de señalar que excluidos el insulto y la descalificación, la libre expresión de un abogado en el ejercicio de la defensa de su patrocinado ha de ser amparada por este Tribunal cuando en el marco de la misma se efectúan afirmaciones y juicios instrumentalmente ordenados a la argumentación necesaria a los fines de impetrar de los órganos judiciales la debida tutela de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

El principio del que debe partirse (STEDH 25 de junio de 2020, *asunto Bagirov contra Azerbaiyán*) es que el buen funcionamiento de los tribunales no sería posible sin unas relaciones basadas en la consideración y mutuo respeto entre los distintos protagonistas en el sistema de justicia, en el que los abogados ocupan una posición central como intermediarios entre el público y los tribunales.

Los abogados tienen entre otros el derecho a comentar las actuaciones de la Administración de Justicia. Los límites de una crítica admisible son distintos cuando se trata de los magistrados que actúan en el ejercicio de sus poderes, a cuando es un particular.

No obstante, su situación como servidores públicos no es la misma que la de los políticos y no cabe por ello someterles a un control de sus actos y gestos como sucede con aquellos. Los jueces deben beneficiarse de la confianza del público sin perturbaciones indebidas y por tanto puede ser necesario protegerlos contra los ataques verbales ofensivos cuando están a su servicio. (ii) Un límite al ejercicio legítimo de la libertad de expresión del abogado, es el insulto. (iii) De manera específica, el TEDH entiende que un factor a ponderar es la comprobación de que los hechos cursaron exclusivamente en el ámbito forense, esto es, que no trascendieron a conocimiento de terceros por su difusión. (iv) A la hora de ejercer su control, el Tribunal Europeo ha de considerar la injerencia litigiosa a la luz del conjunto del asunto, incluido el tenor de los comentarios que se recriminan al demandante y el contexto en el cual este los ha formulado. (v) Precisa también el Tribunal Europeo que la imposición de una sanción penal a un abogado, por las manifestaciones realizadas, contra la actuación de un juez es una posibilidad excepcional. (vi) Como consecuencia, el Alto Tribunal europeo propugna igualmente la preferencia de sanciones no penales como respuesta ante esta clase de manifestaciones.

STC 190/2020. *Supuesta vulneración de los derechos a la libertad ideológica y de expresión.*

FJ 2. El problema constitucional planteado no tiene que ver con la previsión legal abstracta de protección que establece nuestro ordenamiento jurídico, por una parte en el art. 10.1 de la Ley 39/1981, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas que castiga su ultraje al que se refirió la STC 119/1992, que la declaró conforme a la Constitución en lo sustancial, precepto equivalente al vigente art. 543 CP. Y, de otro, en el propio art. 543 CP. Además, esta figura penal aparece tipificada, también, en códigos penales de otros Estados de la Unión Europea. La norma penal de referencia persigue un fin legítimo, no es indeterminada y está prevista en la ley de forma accesible y previsible. Ninguna duda razonada cabe sobre la relevancia y legitimidad de la finalidad del tipo penal, pues se dirige a proteger los símbolos y emblemas del Estado constitucional, entre los que se encuentran las banderas, únicos símbolos expresamente constitucionalizados (art. 4 CE).

Por consiguiente, el art. 543 CP tipifica un delito de naturaleza pública y perseguible de oficio, que protege el mantenimiento del propio orden político que sanciona la Constitución, en atención a la función de representación que los símbolos y emblemas identificadores de España y sus comunidades autónomas desempeñan. 4. El problema sometido a nuestro enjuiciamiento ha de ser resuelto conforme a los

criterios específicos que derivan, no solo de la naturaleza y límites de nuestra jurisdicción, sino también del contenido de los derechos en juego y de la naturaleza penal de la sanción impuesta. En consecuencia, no ha de ser un mero juicio externo, que verse sobre la razonabilidad de las valoraciones efectuadas, sino que hemos de aplicar las exigencias dimanantes de la Constitución, para determinar si han sido o no respetados esos derechos fundamentales, pues sus razones no vinculan al Tribunal, ni reducen su jurisdicción a la simple revisión de la motivación de las resoluciones judiciales.

Por ello, es necesario precisar inicialmente si la conducta objeto de sanción penal constituye, en sí misma considerada, libre ejercicio de los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, se encuentra amparada por estos. Se trata de un análisis que no se sitúa en el ámbito de los límites al ejercicio del derecho fundamental, sino en el previo de la delimitación de su contenido y finalidad. Este escrutinio permite identificar aquellos supuestos en los que la conducta enjuiciada, por su contenido, por la finalidad a la que se orienta o por los medios empleados, desnaturaliza el ejercicio del derecho y se sitúa objetivamente al margen del contenido propio del mismo y, por ello, en el ámbito de lo punible; esto es, en los supuestos en que la invocación del derecho fundamental se erige en mero pretexto o subterfugio para cometer actos antijurídicos. Cuando la conducta penal se sitúa inequívocamente en el ámbito del contenido del derecho y, además, respeta los límites establecidos para su ejercicio, no puede ser objeto de sanción penal. Si la conducta forma parte del ámbito de protección propio de los derechos y libertades alegados será preciso examinar, en segundo término, si por ser ejercicio plenamente legítimo, tal circunstancia opera como causa excluyente de su antijuridicidad.

*STC 192/2020. La libertad de expresión.*

*Deniega.* En supuestos como el presente, dada la naturaleza sustantiva de los derechos fundamentales alegados y el contenido de la jurisdicción de amparo, 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 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.

Es preciso determinar si la conducta constituye un ejercicio lícito de los derechos fundamentales invocados y se encuentra amparada por

estos. Si la conducta constituye un acto ajustado al ejercicio regular del derecho fundamental, respondiendo por su contenido, finalidad o medios empleados a las posibilidades de actuación o resistencia que el derecho otorga, no resultará constitucionalmente legítima la imposición de una sanción penal, que solo será constitucionalmente posible cuando estemos frente a un aparente ejercicio del derecho fundamental, siempre que la conducta enjuiciada, por su contenido, por la finalidad a la que se orienta o por los medios empleados, desnaturalice o desfigure el derecho y se sitúe objetivamente al margen de su contenido esencial, quedando por ello en el ámbito de lo potencialmente punible.

En el caso sometido a nuestra consideración, el derecho fundamental que se ve concernido por su eventual conflicto con la libertad de expresión es el de libertad religiosa y de culto, garantizado en el art. 16 CE. Este art. 16 CE reconoce la libertad religiosa y de culto garantizándola tanto a los individuos como a la comunidad sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. En cuanto derecho subjetivo, la libertad religiosa tiene una doble dimensión, interna y externa. Así, garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual, y asimismo, junto a esta dimensión interna, esta libertad incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros. Dimensión externa que se traduce en la posibilidad de ejercicio de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso, por el sujeto colectivo o comunidad. El reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de *agere licere* lo es con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualquier grupo social

La interpretación del contenido de los tipos sancionadores y el control del proceso de subsunción de los hechos probados en los preceptos aplicados es una cuestión ajena al contenido propio de nuestra jurisdicción, al ser esta una función que, de acuerdo con lo establecido en el art. 117.3 CE, corresponde en exclusiva a los jueces y tribunales ordinarios. Ahora bien, la función que compete a este Tribunal es la de verificar que la subsunción de los hechos en el correspondiente tipo, administrativo o penal, respeta las exigencias del derecho a la legalidad penal. La constitucionalidad de la aplicación de las normas sancionadoras depende tanto del respeto al tenor literal del enunciado normativo, como de su previsibilidad, que debe ser analizada desde las pautas axiológicas que informan nuestro texto constitucional y



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

#### 2.4.2.2 *Jurisdicción Civil*

STC 29/2020. *Vulneración del derecho a la tutela. Emplazamiento mediante edictos de persona cuyo domicilio real figuraba en el proceso (SSTC 32/2020, 41/2020, 86/2020, 87/2020 y 167/2020).*

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 artículo 24.1 CE, la redacción dada al art. 686.3 LEC por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, sobre la comunicación del procedimiento de ejecución hipotecaria, en el caso de que sea negativa la notificación y el requerimiento de pago en el domicilio que consta en el registro de la propiedad y, más concretamente, sobre la necesidad de que el órgano judicial agote las posibilidades de averiguación del domicilio real antes de acudir a la notificación por edictos. Para este Tribunal, desde una estricta perspectiva constitucional, procede realizar una interpretación *secundum constitutionem* del art. 686.3 LEC, integrando su contenido, de forma sistemática, con el art. 553 LEC, precepto rector de la llamada al proceso de ejecución hipotecaria, y con la doctrina de este Tribunal en cuanto a la subsidiariedad de la comunicación edictal, que tiene su fuente directa en el acceso al proceso del art. 24.1 CE, de manera que la comunicación por edictos en el procedimiento de ejecución hipotecaria sólo puede utilizarse cuando se hayan agotado los medios de averiguación del domicilio del deudor o ejecutado.

STC 26/2020. *Vulneración del derecho a la tutela (art. 24.1 CE) por notificación por edictos (SSTC 62/2020 y 125/2020).*

FJ 4. Nuestra jurisprudencia prioriza la notificación personal, sin descartar la validez de fórmulas de notificación no personal siempre que se cumplan determinados requisitos. Así se aplica a cualquier procedimiento judicial dentro de cualquier orden jurisdiccional, la exigencia de procurar la citación personal de los interesados en dicho

procedimiento, siempre que tal citación sea factible, debiendo considerar el emplazamiento edictal como 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, un remedio que debiera limitarse a aquellos supuestos en los que no conste el domicilio de quien haya de ser emplazado o bien se ignore su paradero. La excepcionalidad del recurso a la notificación edictal, hace recaer sobre los órganos judiciales la responsabilidad de velar por la correcta constitución de la relación jurídico-procesal, sin que ello signifique exigir al juez o tribunal correspondiente el despliegue de una desmedida labor investigadora. Lo que si exige es el empleo de cuantos medios obren al alcance del órgano judicial, de suerte que a la vista de los ordenados quepa cabalmente concluir que se han agotado las posibilidades de localización y, por tanto, de notificación personal al demandado. Como última precisión, cabe destacar que, en aquellos supuestos en que el domicilio del demandado se encontraba en el extranjero, el Tribunal Constitucional ha mantenido esta misma doctrina, otorgando el amparo tanto en los casos en que el órgano judicial no había practicado el emplazamiento de aquel en el domicilio situado fuera del territorio nacional, que constaba en las actuaciones, como en aquellos otros en que el demandado había sido emplazado por edictos, sin haber agotado el juez previamente los instrumentos de búsqueda a su alcance.

STC 19/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Citación electrónica (SSTC 40/2020, 43/2020, 50/2020, 51/2020, 52/2020, 53/2020, 54/2020, 55/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 69/2020, 70/2020, 73/2020, 88/2020, 92/2020, 93/2020, 94/2020, 95/2020, 103/2020, 104/2020, 105/2020, 110/2020, 111/2020, 112/2020, 113/2020, 114/2020, 115/2020, 116/2020, 117/2020, 118/2020, 121/2020, 122/2020, 123/2020, 126/2020, 127/2020, 130/2020, 133/2020, 138/2020, 139/2020, 146/2020, 156/2020, 157/2020, 158/2020, 159/2020, 169/2020, 170/2020, 174/2020, 175/2020, 176/2020, 183/2020, 184/2020, 185/2020, 186/2020, 188/2020).*

FJ 2. El hecho de que, por imperativo legal, los sujetos mencionados en el art. 273.3 LEC) tengan que actuar en el proceso sirviéndose de esas vías tecnológicas y que, de acuerdo a lo previsto en el art. 152.2 LEC, ello dé lugar a que los actos de comunicación también se deban practicar por medios electrónicos, no autoriza a entender, con fundamento en ese deber de relacionarse con la administración de justicia por medios electrónicos o telemáticos, que queden constreñidos, en

cualquier caso y circunstancia, a recibir los actos de comunicación a través de esos medios, hasta el extremo de quedar neutralizada la regulación legal especialmente prevista, sin distinción de supuestos o sujetos, para las primeras citaciones o emplazamientos del demandado en el art. 155. 1 y 2 LEC. Tan es así que, por su vinculación a los poderes públicos tras la publicación el 19 de mayo de 2019 en el BOE de la STC 47/2019 (arts. 40.2 LOTC y 5.1 LOPJ), la secretaría general de la administración de justicia del Ministerio de Justicia dirigió una comunicación el 21 de mayo de 2019 a las secretarías de gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, citando la STC 47/2019, para que cuiden que la doctrina interpretativa de las normas procesales reguladoras del primer emplazamiento de personas jurídicas sentada por el Tribunal Constitucional, cuyo obligado acatamiento impone la LOPJ, sea observada en todas las oficinas judiciales del territorio.

STC 15/2020. *Dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad del art. 455 bis 1 párrafo primero LEC, en redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.*

FJ 2. 3. La aplicación de la jurisprudencia constitucional expuesta al precepto cuestionado determina que deba declararse que vulnera el art. 24.1 CE, el art. 454 bis.1, párrafo primero, LEC, al establecer que «contra el decreto resolutivo de la reposición no se dará recurso alguno, sin perjuicio de reproducir la cuestión, necesariamente, en la primera audiencia ante el Tribunal tras la toma de la decisión y, si no fuera posible por el estado de los autos, se podrá solicitar mediante escrito antes de que se dicte la resolución definitiva para que se solvete en ella». Esta redacción no permite descartar la eventualidad de que existan supuestos en que la decisión del letrado de la administración de justicia excluida por el legislador del control judicial –directo o indirecto– concierna a cuestiones relevantes en el marco del proceso que atañen a la función jurisdiccional reservada en exclusiva a jueces y magistrados y que, por tanto, deben quedar sometidas a su posibilidad de control de acuerdo con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

STC 17/2020. *Otorga el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 33/2020, 145/2020 y 162/2020).*

FJ 3. Procede por tanto que nos refiramos a lo decidido por el Pleno en su STC 15/2020. En tal sentido la sentencia resultó estimatoria de la cuestión planteada, declarándose la inconstitucionalidad y nulidad del art. 454, bis.1, párrafo primero LEC.4. Acordada la nuli-

dad del precepto que ha sido aplicado por las resoluciones impugnadas en este amparo, corresponde ahora deducir sus efectos sobre él.

Nuestra doctrina sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal, sobre un proceso de amparo en el que se impugnan resoluciones que aplicaron aquel, se contiene en la reciente STC 125/2019. Con cita de otras sentencias anteriores, hemos afirmado ahí que los mismos razonamientos que determinan la nulidad de la norma son los que conducen a la estimación de la demanda de amparo, para lo cual no obsta que se trate de una declaración de inconstitucionalidad sobrevenida, pues, como exige la doctrina de este Tribunal sobre los efectos de esa declaración en los procesos de amparo en curso, no solo se encuentra afectado el mismo precepto legal, sino que las razones constitucionales que fundamentan la declaración de inconstitucionalidad afectan a preceptos de la Constitución susceptibles de amparo, las resoluciones ahora impugnadas de aplicación de dicha normativa materializan la misma vulneración del derecho que apreciamos en la norma en que tienen su fuente.

STC 143/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones, fundada en la necesidad de interponer recurso de casación extraordinario por infracción procesal.*

FJ 4 a) En primer lugar, en lo que atañe al control constitucional por la posible vulneración del derecho al recurso (art. 24.1 CE), hemos dicho que a este Tribunal 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. En particular, cuando se trata de recursos devolutivos extraordinarios cuya competencia corresponde resolver al Tribunal Supremo, nuestra doctrina de control constitucional, relativa al recurso de casación pero predicable con igual fuerza de otros recursos extraordinarios que le han sido confiados por las leyes procesales, como puede ser justamente el recurso extraordinario por infracción procesal en el ámbito civil, es que comporta un control si cabe, más limitado, por una parte, porque la resolución judicial que se enjuicia es del Tribunal Supremo, a quien le está conferida la función de interpretar la ley –también, evidentemente, la procesal–, con el valor complementario que atribuye a su jurisprudencia el Código Civil, por otra parte, porque el recurso de casación tiene la naturaleza de recurso especial o extraordinario, lo que determina que debe fundarse en motivos tasados –*numerus clausus*– y que está sometido no solo a requisitos extrínsecos de tiempo y forma y a los presupuestos comunes

exigibles para los recursos ordinarios, sino a otros intrínsecos, sustantivos, relacionados con el contenido y la viabilidad de la pretensión; de donde se sigue que su régimen procesal es más estricto por su naturaleza de recurso extraordinario.

STC 85/2020. *Vulneración del derecho a la tutela, comunicación tardía por la letrada provisionalmente designada para la defensa, del informe de insostenibilidad.*

FJ 3. La jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a la gratuidad de la justicia (art. 119 CE) ha destacado los singulares aspectos que a continuación se resumen:

a) Existe una estrecha vinculación entre el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y la gratuidad de la asistencia jurídica para quienes carecen de suficientes recursos económicos (art. 119 CE), ya que el art. 119 CE consagra un derecho constitucional de carácter instrumental respecto (i) 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 y, más ampliamente, trata de asegurar que ninguna persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar; (ii) de los derechos a la igualdad de armas procesales y a la asistencia letrada (art. 24.2 CE), consagrando una garantía de los intereses de los justiciables y los generales de la justicia, que tiende a asegurar los principios de contradicción e igualdad procesal entre las partes y a facilitar así al órgano judicial la búsqueda de una sentencia ajustada a derecho y, por ello, indirectamente, coadyuva al ejercicio de la función jurisdiccional.

b) El derecho a la asistencia jurídica gratuita, como concreción de la gratuidad de la asistencia jurídica, para quienes carecen de suficientes recursos económicos (art. 119 CE), es un derecho prestacional de configuración legal, cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio corresponde delimitarlos, en primera instancia, al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias, si bien tomando en consideración que el inciso segundo del art. 119 CE 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.

c) La interpretación de la normativa reguladora del derecho a la asistencia jurídica gratuita debe venir guiada por la finalidad de garan-

tizar a todos los ciudadanos, con independencia de cuál sea su situación económica, el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, impidiendo cualquier desequilibrio en la efectividad de las garantías procesales garantizadas constitucionalmente en el art. 24 CE que pudiera provocar indefensión, y, en particular, permitiéndoles disponer de los plazos procesales en su integridad.

d) La relación entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita y el derecho de acceso a la jurisdicción determina que si se denegara la gratuidad de la justicia a quien cumple los requisitos legalmente previstos y pretende formular sus pretensiones u oponerse a las contrarias en la vía procesal, se estaría quebrantando al propio tiempo su derecho de acceso a la justicia, por lo que es plenamente aplicable el principio *pro actione*, que se opone a toda interpretación de los requisitos de procedibilidad que carezca de motivación o sea arbitraria, irrazonable o incurra en error patente, imponiendo asimismo la prohibición de las decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra causa muestren una palpable desproporción entre los fines que aquellos motivos protegen y los intereses que sacrifican.

STC 30/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva*. Motivación. *Cláusulas abusivas*. (SSTC 48/2020 y 140/2020).

FJ 2. La STC 31/2019 ha resultado un caso idéntico. Entrando en el fondo, la STC 31/2019, recuerda en primer término, que una selección irrazonable y arbitraria de la norma aplicable al proceso, vulnera el derecho fundamental del demandante de amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). La sentencia subraya que, de acuerdo con la Directiva 93/13/CEE, conforme a la interpretación realizada por parte del Tribunal de Justicia (sentencia de 26 de enero de 2017), resulta evidente que las cláusulas cuyo eventual carácter abusivo no haya sido aún examinado, en un anterior control judicial del contrato controvertido concluido con la adopción de una resolución con fuerza de cosa juzgada, deben ser conocidas por el juez nacional, bien a instancia de parte o de oficio.

De ahí que no quepa considerar que el plazo para denunciar la existencia de cláusulas abusivas haya precluido solo porque la parte ejecutada no formulase oposición a la ejecución, en el plazo de diez días previsto en el art. 557, en relación con el art. 556, ambos LEC. En aquel caso, las razones esgrimidas por el órgano judicial para rechazar el control de la abusividad del clausulado fueron, en sustancia, las siguientes: el recurrente debió oponerse a la ejecución alegando la abusividad en el citado plazo de diez días (arts. 557 y 556 LEC) y, en todo caso, el control de abusividad se habría realizado efectivamente en el auto que despachó la ejecución, pues revisó todos los requisitos

formales del título ejecutivo sin declarar la nulidad por abusividad de cláusula alguna. Según la STC 31/2019, estos argumentos son manifiestamente contrarios a la interpretación de la Directiva 93/2013, efectuada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 26 de enero de 2017. Ni el plazo de diez días previsto en los arts. 557 y 556 LEC era preclusivo, ni la sola afirmación de que la ejecución cumplía los requisitos procesales podía equivaler a un verdadero control de abusividad que impidiera un ulterior control de oficio o a instancia de parte.

Por todo ello, la STC 31/2019 concluye que el juzgado vulneró el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) con su inmotivada contestación acerca de la existencia de un control de la cláusula previo a la denuncia –única excepción contemplada por el Tribunal de Justicia para excluir, de haberse dictado resolución firme, un examen posterior–, pues mal puede realizar un control ni siquiera externo, de lo que carece de un razonamiento expreso.

STC 49/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión. Diligencia de ordenación emitida por el letrado de la Administración de Justicia que resuelve cuestiones de exclusiva competencia del juez (STC 208/2015).*

FJ 3. En el seno del proceso pueden descubrirse dos categorías de resoluciones, según tengan un carácter meramente procesal, susceptibles de ser acordadas por el letrado de la administración de justicia; o tengan un contenido jurisdiccional, siendo esas últimas exclusivas de los jueces y magistrados integrados en el poder judicial. Esa diversidad y la imposibilidad de que una decisión del letrado se vea privada de control judicial ha sido objeto de diversos pronunciamientos de este Tribunal. Dejando a salvo el principio de exclusividad de jueces y magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE), derivado a su vez del principio de independencia judicial (art. 117.1 CE), la STC 58/2016 afirmó que no puede merecer en principio reproche de inconstitucionalidad la opción tomada por el legislador.

Lo relevante en este supuesto, desde el prisma en que se sitúa este Tribunal, no es la nulidad que comporta resolver mediante diligencia de ordenación cuestiones que, conforme a la ley, han de ser resueltas por medio de providencia o auto, sino al hecho de que la actuación desarrollada por el letrado de la administración de justicia ha supuesto una manifiesta denegación de la tutela judicial efectiva, ya que impidió que el juez pudiera entrar a conocer sobre unas pretensiones –carácter abusivo de determinada cláusula y solicitud de nulidad de actuaciones– cuya resolución le compete con carácter exclusivo.

STC 34/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión. Anuncio de subasta que incurrió en error esencial manifiesto, al calificar el bien inmueble como local comercial, siendo un solar.*

FJ 3. En efecto (i) no se pone en cuestión que se cometiera un error en el anuncio de la subasta del bien controvertido, quedando constreñido el debate, ex art. 24.1 CE, a la relevancia del mismo y al perjuicio que pudo ocasionar a la parte demandante el incumplimiento de los requisitos de la publicidad del procedimiento de realización forzosa de aquel, lo que resulta de todo punto trascendente ya que es presupuesto de la hipótesis de la lesión, la existencia de aquel error cometido por el órgano judicial, pues, si no concurriera, la denegación de la nulidad solicitada, antes que lesiva, sería acorde a lo dispuesto en la normativa aplicable, (ii) dicho error en la identificación del bien objeto de subasta puede verificarse en un simple contraste entre el anuncio publicado, donde se constata la existencia de una confusión entre las categorías –obviamente dispares– de solar y local comercial, y lo dispuesto en los arts. 646 y 668 LEC, de los que se desprende la rigurosa exigencia de una correcta identificación de la finca objeto de la subasta, así como de cuantos datos y circunstancias sean relevantes para esta, (iii) no es intrascendente para valorar la decisión judicial, desde luego, que el régimen legal sea tan estricto e insistente en dicha exigencia de identificación, como se sigue de los preceptos de la de la LEC citados, lo que abunda en la idea de que cualquier dato significativo, que pueda inducir a confusión o error en la identificación, produce efectos objetivamente a la transparencia y libre concurrencia en el procedimiento de ejecución, al restringir el conocimiento de los posibles postores, (iv) es asimismo destacable la inactividad del órgano judicial, una vez constatado el error de identificación tras la denuncia de la parte afectada, que se negó a favorecer la corrección de ese defecto que podía ser reparado sin dificultad notable, procediendo a su subsanación.

La efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, que ha de procurarse mediante el cumplimiento por el órgano judicial de su deber legal de respetar lo que la ley dispone para la realización de bienes en el procedimiento ejecutivo, no puede desconocerse desviando a los recurrentes la carga de soportar los eventuales perjuicios que la incorrección de la publicidad pueda acarrear para el curso de la subasta, ni pretendiendo que los posibles destinatarios de la convocatoria realicen indagaciones adicionales no previstas por la norma ni promovidas por esta, sino todo lo contrario.



La modernización de la administración de justicia mediante la generalización en el uso de las nuevas tecnologías (STC 53/2019), no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento para facilitar el trabajo tanto del órgano judicial, como de los justiciables que actúan en los procesos a través de profesionales designados o directamente por ellos, cuando esto último es posible. No pueden en ningún caso erigirse tales medios tecnológicos en impedimento o valladar para la obtención de la tutela judicial a la que todas las personas (art. 24.1 CE) tienen derecho.

La decisión impugnada, por tanto, carece de anclaje normativo y desconoce la doctrina de este Tribunal en la materia, pues la indefensión alegada, en efecto, se causa por un defectuoso funcionamiento de la oficina judicial que deja desasistida de sus derechos en el procedimiento ejecutivo a la parte ejecutada, sin posibilidad adicional alguna de canalizar su pretensión y poder obtener, con la publicidad debida, eventuales mejores ofertas en la subasta. No concurre, por tanto, aquí, una denegación del derecho de acceso al proceso de ejecución, cuyo control constitucional se rige por el canon del principio *pro actione*, pero tampoco una mera cuestión sobre la racionalidad de la decisión tomada dentro de un procedimiento ejecutivo, en la que el canon de control se limita a comprobar si las decisiones se adoptan de forma razonablemente coherente con el contenido de la resolución que ejecutan. Se produce, antes bien, vistas las singulares circunstancias del caso de autos, un daño en el derecho de defensa del demandante, que vio afectados sus intereses en el procedimiento de subasta.

STC 46/2020. *Vulneración del derecho a la tutela. Motivación. Procedimiento arbitral.*

FJ 3. Para valorar si la decisión judicial recurrida vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, conviene recordar, en primer término que, según es consolidada doctrina constitucional, el derecho reconocido en el art. 24.1 CE no garantiza la corrección jurídica de la interpretación y aplicación del derecho llevada a cabo por los jueces y tribunales, pues no existe un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las normas, salvo que afecte al contenido de otros derechos constitucionales.

Ahora bien, lo que, en todo caso, sí garantiza el art. 24.1 CE es el derecho a obtener de los órganos judiciales una resolución motivada, es decir, que contenga los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión y que la motivación esté fundada en derecho, exigencia que no queda cumplida con la mera emisión de una declaración de volun-

tad en un sentido u otro, sino que debe ser consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento jurídico y no fruto de la arbitrariedad. Pero también hemos declarado en multitud de ocasiones que una resolución judicial vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando el razonamiento que la funda incurre en tal grado de arbitrariedad, irrazonabilidad o error que, por su evidencia y contenido, sean tan manifiestos y graves que para cualquier observador resulte patente que la resolución de hecho carece de toda motivación o razonamiento.

En estos casos, ciertamente excepcionales, este Tribunal incurriría en exceso de formalismo si admitiese como decisiones motivadas y razonadas aquellas que, a primera vista y sin necesidad de mayor esfuerzo intelectual y argumental, se comprueba que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas o siguen 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. FJ 4. A juicio de este Tribunal, la decisión impugnada es, cuando menos, irrazonable y vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). En efecto, las partes en litigio solicitaron de consuno el archivo del procedimiento –con efectos equivalentes al desistimiento por pérdida sobrevenida de interés en continuar con el mismo–, dado que se había alcanzado un acuerdo de satisfacción extrajudicial, cuya homologación igualmente se solicitó. La sentencia rechaza la solicitud de archivo al entender, primero, que no cabe aplicar el art. 22 LEC en el procedimiento de anulación de laudos arbitrales, dado que el procedimiento concluyó ya con el laudo, siendo el objeto del proceso de anulación del laudo otro distinto al procedimiento arbitral en sentido estricto. Con este razonamiento, que no se basa en norma procesal alguna, la sala evita entrar a decidir una cuestión que, *a priori*, es perfectamente admisible en este tipo de procedimientos.

STC 26/2020. *Vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías. Inadecuación del procedimiento seguido.*

FJ 5. Respecto de la cuestión es reiterada la doctrina constitucional que sostiene que la selección e interpretación de las normas procesales y su aplicación al caso concreto competen, en principio y como regla general, a los órganos judiciales en el ejercicio de la función jurisdiccional que con carácter exclusivo les confiere el art. 117.3 CE, no siendo función de este Tribunal examinar la interpretación de la legalidad hecha por los órganos judiciales, salvo que, por manifiestamente arbitraria, claramente errónea o por no satisfacer las exigencias de proporcionalidad inherentes a la restricción de un derecho funda-

mental implique, por sí misma, lesiones específicas de las garantías sustanciales del procedimiento, constitucionalizadas en el art. 24 CE.

Y ello porque como también hemos dicho en repetidas ocasiones el art. 24 CE no incluye un derecho fundamental a procesos determinados, siendo los órganos judiciales, los que, aplicando las normas competenciales o de otra índole, han de encauzar cada pretensión por el procedimiento adecuado. Junto a lo anterior, y siempre desde la perspectiva del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), las eventuales infracciones de las normas o reglas procesales solo constituyen una lesión del derecho a un proceso con todas las garantías, si con ellas se ocasiona una merma relevante de las posibilidades de defensa. La interpretación de la normativa procesal formulada por el juzgado resulta sumamente discutible en términos de legalidad procesal y, por ello, no puede descartarse atribuirle el calificativo de errónea.

Lo que puede afirmarse, con menos matices, es que esa interpretación resulta abiertamente restrictiva del derecho de defensa del recurrente en amparo, que no tiene modo alguno de oponerse y discutir la cuantía indemnizatoria solicitada por el ejecutante, en particular, si se tiene presente que no se le notificó personalmente el auto de despacho de la ejecución. Esta opción interpretativa, eventualmente errónea, deriva en una clara lesión del derecho a un proceso con todas las garantías, donde también se integra el derecho a la igualdad procesal de armas y medios, un derecho que es corolario de los principios de contradicción y bilateralidad, principio que exige que las partes cuenten con medios parejos de ataque y defensa, ya que para evitar el desequilibrio entre las partes, es necesario que ambas dispongan de las mismas posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación. Por tanto, ha de concluirse que también existió, en este caso, vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

STC 95/2020. *Deniega amparo. Indefensión.*

FJ 3. La indefensión de alcance constitucional es algo diverso de la indefensión meramente procesal y debe alcanzar una significación material produciendo una lesión efectiva. Ciertamente una transgresión de las normas formales, configuradas como garantía, es un factor necesario e inexcusable pero no suficiente para diagnosticar la indefensión con trascendencia constitucional. De este modo no basta, con que se haya producido la transgresión de una norma procesal, sino que es necesaria la concurrencia de otros requisitos. La indefensión ha de ser material y no meramente formal, lo que implica que del defecto procesal se derive un perjuicio real y efectivo para el demandado en sus posibilidades de defensa. En efecto, la indefensión que prohíbe el

art. 24.1 CE, no nace, de la sola y simple infracción por los órganos judiciales de las reglas procesales, pues el quebrantamiento de esta legalidad no provoca, en todos los casos, la eliminación o disminución sustancial de los derechos que corresponden a las partes en razón de su posición propia en el procedimiento ni, en consecuencia, la indefensión que la Constitución proscribiera. Sí surge esta indefensión cuando se produce una privación del derecho a alegar y a demostrar en el proceso los propios derechos y tiene su manifestación más trascendente cuando por el órgano judicial se impide a una parte el ejercicio de este derecho a la defensa, privándola de su potestad de alegar y, en su caso, de justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos, o para replicar dialécticamente las posiciones contrarias, en el ejercicio del indispensable principio de contradicción.

STC 27/2020. *Supuesta vulneración del derecho a la libertad de información. Internet.*

FJ 2. El enjuiciamiento no puede limitarse a un examen externo del modo en que ha valorado el órgano judicial la concurrencia de los derechos en conflicto, sino que corresponde aplicar a los hechos probados los cánones de constitucionalidad propios de aquellos derechos. Es doctrina de este Tribunal la de que el derecho a la propia imagen (art. 18.1 CE), como concreción del más amplio derecho a la dignidad de la persona, está dirigido a proteger su vida privada y familiar, lo que engloba su dimensión moral y también social, atribuyéndole dos facultades primordialmente: la de decidir qué información gráfica formada por sus rasgos físicos puede tener difusión pública y, la segunda, la de impedir la captación, reproducción o publicación de la propia imagen por parte de cualquier persona no autorizada fuera cual fuese la finalidad perseguida por esta.

En este sentido, hemos de volver a insistir en que el aspecto físico, en tanto que instrumento básico de identificación y proyección exterior y factor imprescindible para el propio reconocimiento como persona, constituye el primer elemento configurador de la esfera personal de todo individuo. Esto significa que la regla primera para lograr la protección de ese derecho fundamental consiste en que, para poder captar, reproducir y/o publicar la imagen de una persona es indispensable su consentimiento inequívoco, siendo excepcionales los supuestos en los que no se requiere dicha autorización y que aparecen contemplados en la LO 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Igualmente, hay que subrayar que la defensa que constitucionalmente se dispensa a la imagen de la persona también comprende las llamadas fotografías neutrales, es decir, todas aquellas que, aunque no

contengan información gráfica sobre la vida privada o familiar del retratado, muestran, sin embargo, su aspecto físico de modo que lo haga reconocible. Lo específico del derecho a la propia imagen es la protección frente a las reproducciones de la misma que, afectando a la esfera personal de su titular, no lesionan su buen nombre ni dan a conocer su vida íntima.

No es un derecho absoluto e incondicionado, existen circunstancias que pueden determinar que la regla general, ceda a favor de otros derechos o intereses constitucionalmente legítimos. Esto ocurrirá en los casos en los que exista un interés público en la captación o difusión de la imagen y este interés se considere constitucionalmente prevalente sobre el interés de la persona en evitar la captación o difusión de su imagen. Esto quiere decir que cuando el derecho a la propia imagen entre en colisión con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, particularmente las libertades de expresión e información [art. 20.1 a) y d) CE] deberán ponderarse los diferentes intereses enfrentados y, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, decidir qué interés merece mayor protección.

Para indicar si, en un caso concreto, el derecho de información debe prevalecer será preciso y necesario constatar, con carácter previo, la relevancia pública 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, y la veracidad de los hechos y afirmaciones contenidos en esa información. El valor preferente del derecho de información no significa dejar vacíos de contenido a los derechos fundamentales de las personas afectadas o perjudicadas por esa información, que ha de sacrificarse solo en la medida en que resulte necesario para asegurar una información libre en una sociedad democrática, como establece el artículo 10.2 del CEDH. Cuando el ejercicio del derecho de información no exija necesariamente el sacrificio de los derechos de otro, pueden constituir un ilícito las informaciones lesivas de esos derechos. Esto ocurre no solo en su confrontación con los derechos al honor y a la intimidad, sino también con el derecho fundamental a la propia imagen, por ejemplo, en aquellos casos en los que en la información se difundan fotografías o videoclips que solo puedan entenderse como meros instrumentos de satisfacción de la curiosidad ajena y hayan sido incluidos no con una función informativa, sino con la finalidad de saciar la expectación que, en aquellos términos, puede levantar una determinada noticia. La protección del derecho a la imagen cede, por tanto, en aquellos casos en los que la publicación de la imagen, por sí misma o en relación con la informa-

ción escrita a la que acompaña, posea interés público, es decir, contribuya a la formación de la opinión pública.

3. En este contexto, es innegable que algunos contornos de los derechos fundamentales al honor, a la intimidad y a la propia imagen (art. 18 CE), garantes todos ellos de la vida privada de los ciudadanos, pueden quedar desdibujados y que la utilización masificada de estas tecnologías de la información y de la comunicación, unida a los cambios en los usos sociales que ellas mismas han suscitado, añaden nuevos problemas jurídicos a los ya tradicionales. Si bien es un hecho que el funcionamiento de las redes sociales en Internet permite la difusión de información personal, también lo es que puede significar una pérdida de control de la información suministrada por el propio usuario. Hemos de advertir, sin embargo, por obvio que ello resulte, que los usuarios continúan siendo titulares de derechos fundamentales y que su contenido continúa siendo el mismo que en la era analógica. Por consiguiente, salvo excepciones tasadas, por más que los ciudadanos compartan voluntariamente en la red datos de carácter personal, continúan poseyendo su esfera privada que debe permanecer al margen de los millones de usuarios de las redes sociales en Internet, siempre que no hayan prestado su consentimiento de una manera inequívoca para ser observados o para que se utilice y publique su imagen.

4. El consentimiento solo ampara aquello que constituye el objeto de la declaración de voluntad. El titular del derecho fundamental debe autorizar el concreto acto de utilización de su imagen y los fines para los que la otorga.

5. Descartada la posibilidad de que podamos afirmar la existencia de un posible consentimiento por el perjudicado por el hecho de haber publicado una fotografía suya en la red social Facebook, pues es una autorización otorgada para su mera contemplación en un ámbito de interacción social, y habiendo desechado también que pueda interpretarse que esas plataformas deban ser consideradas lugares abiertos al público en el sentido del art. 8.2 a) de la LO 1/1982, la cuestión debatida se reduce a ponderar si la reproducción no consentida de la imagen de una persona anónima, pero que adquiere involuntariamente un papel en el hecho noticiable, en este caso como víctima del fallido intento de homicidio por parte de su hermano y el posterior suicidio de este, supuso una intromisión ilegítima en su derecho fundamental a la propia imagen.

STC 102/2020. (*Derecho a la igualdad*) art. 246.3 LEC Costas. FJ 3. Ante todo, es de significar que la queja no afecta, realmente, al art. 246.3 LEC en su conjunto, sino tan solo, al último inciso del

párrafo segundo, que prevé la imposición de las costas al abogado o al perito, tanto en el supuesto de la estimación total de la impugnación de la tasación como en el de la estimación parcial, a diferencia del supuesto del impugnante, a quien solo se impondrán las costas si la desestimación de su pretensión es total. Hemos de partir de la consideración de que, según una consolidada jurisprudencia constitucional, la condena en costas no se incluye dentro del derecho a la tutela judicial efectiva, lo que implica que el legislador es libre, en el marco de la Constitución para definir su contenido y los requisitos que han de guiar la imposición judicial de las costas procesales, sin más límite, que el de impedir que, al hacerlo, pueda imponer el legislador condiciones u obstáculos innecesarios o disuasorios del ejercicio de las acciones y recursos legalmente previstos para la defensa jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos.

Nuestro ordenamiento jurídico procesal, estructura la imposición de costas sobre dos sistemas excluyentes entre sí, aplicando uno u otro a los procesos según la previsión que la propia ley establezca: El objetivo, conforme al cual las costas se imponen a la parte cuyas pretensiones son desestimadas, sin dejar margen alguno a valoraciones judiciales sobre su conducta procesal, y el subjetivo, más flexible en el que se concede al órgano judicial potestad para imponerle los gastos del juicio, cuando aprecia mala fe o temeridad litigiosa en su actuación procesal. No obstante, la dificultad de apreciar la existencia de temeridad o mala fe en la interposición de recursos, y, sobre todo, en el mantenimiento de su acción, ha propiciado, en definitiva, que la tendencia mayoritaria en la doctrina, propugne la vinculación de la condena en costas a un hecho objetivo y de fácil determinación, como es el vencimiento, y no ya a la intención o comportamiento del vencido. Lo innegable es que las distintas leyes procesales consagran diversos criterios de imposición de la condena en costas en contra de los litigantes a los que sean rechazadas sus pretensiones, obligándoles así no solo a hacer frente a los gastos propios, sino también a sufragar los devengados por la contraparte, lo que constituye un verdadero instrumento disuasorio del ejercicio arbitrario o abusivo de los derechos en el proceso judicial.

STC 178/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con los derechos a la propia imagen y a la protección integral de los hijos (determinación de los apellidos).*

FJ 2. Respecto del deber de congruencia y la prohibición de alterar el objeto del proceso o, lo que lo que es lo mismo, incurrir en *mutatio libelli*, hemos advertido que dicha preclusión no afecta de forma exclusiva y autónoma a la primera instancia, sino que se proyecta

sobre los demás grados jurisdiccionales de los que conozca ese proceso, lo que se hace patente en el recurso de apelación, que se configura como una *revisio prioris instantiae* y no como un *novum iudicium*. También en el recurso de casación, como ha insistido reiteradamente el Tribunal Supremo, al prohibir el planteamiento, en el escrito de interposición, de cuestiones nuevas, no tratadas en la instancia. A lo anterior, hemos de añadir otra observación.

En los procesos sobre capacidad, filiación, matrimonio y menores, con arreglo a lo establecido en los arts. 748 y ss. LEC, el órgano judicial tiene que adoptar, imperativamente, a falta de acuerdo entre las partes, las medidas concernientes a los hijos (art. 39 CE). Por ello, es obvio que el principio de tutela del interés de los menores e integral de los hijos que ha inspirar cualquier decisión al respecto resulta incompatible con la rigidez procesal que impone la *perpetuatio iurisdictionis* (art. 412 LEC). De ahí que, como adecuadamente viene reconociendo la jurisdicción ordinaria, el legislador procesal establezca que estos procesos se resuelvan con arreglo a los hechos que hayan sido objeto de debate y resulten probados, con independencia del momento en que hayan sido alegados o introducidos de otra manera en el procedimiento.

En síntesis, se debe señalar que en cualquier procedimiento de familia en el que se examinen cuestiones que afecten a bienes o derechos de los menores, sometidos a la tutela del orden público, ha de considerarse tempestivo y oportuno que el juez o el tribunal de oficio pueda adoptar las decisiones y medidas que estime ajustadas a los intereses tutelados, aunque no formen parte de las pretensiones deducidas en los escritos rectores del procedimiento o sean contrarias a las mismas y sin sujeción al principio de perpetuación de jurisdicción, pues al tratarse de una institución de orden público no deben prevalecer las pretensiones de los progenitores, sino exclusivamente el real beneficio del hijo menor.

ATC 91/2020. Derecho a la vivienda (art. 47 CE).

FJ 3. El art. 47 CE se ubica entre los principios rectores de la política social y económica, los cuales, formalmente, disfrutan 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. Asimismo, sólo se pueden alegar ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo dispuesto en las leyes que los desarrollen.

El citado 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 ejerci-



cio 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 referido precepto constitucional. Las políticas de vivienda tratan de facilitar el acceso a una vivienda digna a personas necesitadas, que es un objetivo constitucional primordial (arts. 9.2 y 47 CE) que guarda relación con la protección social y económica de la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes retornados (artículo 42 CE) así como con la construcción como factor de desarrollo económico y generador de empleo (art. 40.1 CE). En la realización de dicho mandato debe tenerse presente que, dada la ubicación sistemática del art. 47 CE, nos encontramos ante una remisión a la libertad de configuración del legislador ordinario que deriva de lo dispuesto en el art. 53.3 CE. Conforme a su carácter informador es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector, (art. 1.1 de la Constitución), el margen que estos principios constitucionales dejan al legislador es muy amplio.

#### 2.4.2.3 *Jurisdicción Social*

STC 7/2020. *Vulneración del derecho a la tutela: inadecuada utilización de la dirección electrónica, como cauce de comunicación del primer emplazamiento de la entidad demandada (SSTC 63/2020, 72/2020).*

FJ 2. En la STC 47/2019 este Tribunal ha analizado el marco normativo establecido en la LJS, en relación con los actos de comunicación procesal. Hemos constatado que dicha Ley se remite (art. 56 LJS), en cuanto a la utilización de medios electrónicos, a lo previsto con carácter general en la LEC. Si bien dicha ley procesal impone a las personas jurídicas la obligación general de comunicarse con la administración de justicia a través de medios electrónicos [art. 273.3 a) LEC], el régimen jurídico específicamente aplicable al primer emplazamiento es el del art. 155.1, 2 y 3 LEC y del art. 273.4, párrafo 2 LEC, que exigen la remisión al domicilio de los litigantes (art. 155.1 LEC), estableciendo de forma específica, tanto la obligación de hacer constar, en la demanda o en la petición o solicitud con la que se inicie el proceso, el domicilio del demandado, a efectos del primer emplaza-

miento o citación de este (art. 155.2 LEC), como la de presentar en papel escritos y documentos que se presenten en vía telemática o electrónica que den lugar al primer emplazamiento, citación o requerimiento del demandado (art. 273.4, segundo párrafo LEC).

A la vista de esta regulación, este Tribunal ha concluido en la citada STC 47/2019 y así lo ha reiterado en otras, referidas a procedimientos de despido, como las SSTC 102/2019 y 150/2019 pero también en las SSTC 122/2019 en un procedimiento monitorio, o 129/2019, en un incidente concursal, que no se ha de llevar a cabo por medios electrónicos la comunicación al demandado, aún no personado en el procedimiento, en cuanto a los actos de citación o emplazamiento, conforme a lo previsto en el art. 155.1 LEC, los cuales se harán por remisión al domicilio de los litigantes. Tal es la regla que opera en el proceso de lo social (art. 53.1 LJS).

STC 119/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión. Citación (STC 161/2020).*

FJ 3. Este tribunal ha recordado la gran relevancia que en nuestra doctrina posee la correcta constitución de la relación jurídica procesal para garantizar el derecho de defensa reconocido en el art. 24 CE, que implica la posibilidad de un juicio contradictorio en que las partes puedan hacer valer sus derechos e intereses legítimos. De ahí la especial trascendencia de los actos de comunicación del órgano judicial con las partes, en particular el emplazamiento, citación o notificación a quien ha de ser o puede ser parte en el procedimiento, pues en tal caso, el acto de comunicación es el necesario instrumento que facilita la defensa en el proceso de los derechos e intereses cuestionados, 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 referido derecho fundamental, salvo 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 extraprocésal 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.

Esa especial trascendencia de los actos de comunicación determina, como hemos reiterado, que sobre el órgano judicial recaiga no

solo el deber de velar por la correcta ejecución de los actos de comunicación procesal, sino también el de asegurarse de que dichos actos sirven a su propósito de garantizar que la parte sea oída en el proceso. Ello comporta, en lo posible, la exigencia del emplazamiento personal de los afectados y, desde otra perspectiva, la limitación del empleo de la notificación edictal a aquellos supuestos en los que con fundamento en un criterio de razonabilidad se alcance la convicción o certeza de la inutilidad de la adopción de medidas o la utilización de medios tendentes al logro de dicho emplazamiento.

Hemos declarado que 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.

STC 66/2020. *Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: negativa empresarial a la reincorporación a su puesto de trabajo de quien cesó en su condición de concejal con dedicación exclusiva (STC 125/2018).*

FJ 3. (i) El art. 23.2 CE consagra la dimensión pasiva del derecho de participación política, que tiene un contenido explícito, el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes y otro implícito compuesto por (a) 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; (b) el derecho al ejercicio o desempeño del cargo público o representativo, conforme a lo previsto en las leyes (*ius in officium*); y (c) la prohibición de remoción del cargo si no es por causas y, de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos.

(ii) En lo referente al derecho de ejercicio, se ha establecido que no cualquier acto que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo tienen relevancia constitucional, los derechos y facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa.

(iii) Pertenecen al núcleo inherente a la función representativa, que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local, la participación en la actividad de control del gobierno local, en las deliberaciones del pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, y el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores actividades y participar en las comisiones informativas.

(iv) Serán contrarios al derecho reconocido en el artículo 23.2 CE cualesquiera actos tendentes, tanto a impedir la participación de un concejal electo en la deliberación del pleno de una corporación municipal, como la negativa del empresario a facilitar la asistencia del trabajador a tales actos o la calificación de dicha ausencia como injustificada, a efectos de adoptar medidas de carácter disciplinario contra aquel.

STC 74/2020. *Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a la libertad religiosa. Razonada denegación del cómputo de periodos de cotización respecto de los que no acredita el desarrollo de una actividad pastoral de modo estable y retribuido.*

FJ 2. Evolución de la regulación sobre la inclusión de los ministros de culto en el ámbito de la Seguridad Social.. El Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto, por el que se regula la Seguridad Social del clero, dictado en aplicación del art. 61.2 h) de la LGSS, de 30 de mayo de 1974, dispuso que los «clérigos de la Iglesia católica y demás ministros de otras iglesias y confesiones religiosas, debidamente inscritas en el correspondiente registro del Ministerio de Justicia quedarán incluidos en el ámbito de aplicación del régimen general de la Seguridad Social, en las condiciones que reglamentariamente se determinen».

El desarrollo reglamentario, se realizó por la Orden de 19 de diciembre de 1977, por la que se regulan determinados aspectos relativos a la inclusión del clero diocesano de la Iglesia Católica en el régimen general de la Seguridad Social. Para que pudieran quedar asimilados a los trabajadores por cuenta ajena, a los efectos de su inclusión en el régimen general de la Seguridad Social se exigía que desarrollen su actividad pastoral al servicio de organismos diocesanos o supra diocesanos por designación del ordinario competente y perciban por ello la dotación base para su sustentación. Asimismo, se establece que la base única mensual de cotización para todas las contingencias y actuaciones incluidas en la acción protectora estará constituida por el tope mínimo de la base de cotización para trabajadores mayores de dieciocho años vigente para cada momento en el régimen general de la Seguridad Social, sin el incremento correspondiente a pagas extraordinarias (art. 3). Se disponía que las diócesis y organismos supra diocesanos asumirán los derechos y obligaciones establecidos para los empresarios en el régimen general de la Seguridad Social (art. 4). Y quienes estaban ejerciendo el cometido pastoral, a efectos de cotización para la contingencia de jubilación: podrán ingresar la fracción de cuota del Régimen General asignada a las contingencias correspondientes a periodos anteriores.

Posteriormente la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, aprobó el acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, en cuyo art. 5 se indicó: «De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto, los ministros de culto de las Iglesias pertenecientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España que reúnan los requisitos expresados en el artículo 3, del presente Acuerdo, quedarán incluidos en el régimen general de la Seguridad Social. Serán asimilados a trabajadores por cuenta ajena. Las Iglesias respectivas asumirán los derechos y obligaciones establecidos para los empresarios en el régimen general de la Seguridad Social». En el indicado precepto se establecía como requisitos que los ministros de culto «estén dedicados, con carácter estable, a las funciones de culto o asistencia religiosa y acrediten el cumplimiento de estos requisitos», exigencias similares a las establecidas para el clero diocesano de la Iglesia Católica.

Con la finalidad de dar cumplimiento a las previsiones normativas enunciadas en el Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto se dictó el Real Decreto 369/1999, de 5 de marzo, sobre términos y condiciones de inclusión en el régimen general de la Seguridad Social de los ministros de culto de las Iglesias pertenecientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, estableciendo los términos y condiciones de dicha incorporación, pero sin hacer previsión alguna de derecho transitorio y relativa a los periodos de actividad pastoral previos a la inclusión en el sistema de Seguridad Social, a diferencia de lo que establecía en la citada Disposición transitoria primera de la orden de 19 de diciembre de 1977.

3. Contenido y alcance del derecho a la igualdad y de la prohibición de discriminación (art. 14 CE), en relación con la libertad religiosa (art. 16.1 CE).

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 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.

La esencia del derecho a la igualdad comporta que sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia de trato entre situaciones que pueden considerarse iguales y que además carece de una justificación objetiva y razonable vulnera el referido derecho. A iguales supuestos de hecho se deben aplicar iguales consecuencias jurídicas, no siendo posible distinguir dos supuestos de hecho mediante la utilización o introducción de elementos diferenciadores arbitrarios o carentes de fundamento racional. Están prohibidas aquellas desigualdades de trato que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados. 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.

La STC 197/2003 con carácter general, refirió que el art. 41 CE convierte a la Seguridad Social en una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto en el que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse por ello que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarse a las necesidades del momento.

El principio de *contributividad* que informa a nuestro sistema de Seguridad Social justifica sin duda que el legislador establezca que las bases reguladoras de las prestaciones de Seguridad Social se calculen en función de lo efectivamente cotizado. En relación con los miembros de congregaciones religiosas hemos afirmado que la cualidad de miembro de una orden religiosa no puede determinar la «deslaboralización» automática de la actividad profesional que presta, ni, por consiguiente, su exclusión del campo de aplicación del régimen correspondiente de la Seguridad Social. Pues la irrelevancia de la condición religiosa de la persona que ejerce una actividad profesional, con respecto de la configuración de un vínculo jurídico laboral ha sido proclamada reiteradamente por la jurisprudencia ordinaria. No debe

haber ningún impedimento para reconocer como laboral –si cumple con los requisitos exigidos para ello– la relación que un religioso mantiene tanto dentro de la comunidad a la que pertenece, como la relación con un tercero, cuando dicha actividad se subsume dentro de la participación en la actividad productiva exigida por el art. 1.1 ET y, en consecuencia, no debe existir obstáculo alguno para determinar su inclusión en el régimen general de la Seguridad Social. Es evidente que sería contrario al art. 14 CE efectuar distinciones en este ámbito que se basaran exclusivamente en la pertenencia a una u otra confesión.

STC 79/2020. *Vulneración del derecho a no padecer discriminación por razón de sexo: Discriminación indirecta en el cómputo del descanso retribuido que ignora que la reducción de jornada ordinaria y complementaria, tiene causa en el ejercicio del derecho a cuidar a los hijos y que las guardias realizadas bien que menores en número, son de la misma duración que para el resto de los trabajadores. (SSTC 90/2020, 91/2020, 120/2020, 124/2020, 128/2020, 129/2020, 168/2020)*

FJ 4. La virtualidad del art. 14 CE no se agota, sin embargo, en la proclamación del derecho a la igualdad, sino que a continuación el precepto se refiere a la prohibición de discriminación, entre otros motivos, por razón de sexo. Tal tipo de discriminación comprende no solo el tratamiento peyorativo que se funda en la pura y simple constatación del sexo de la persona afectada, sino en la concurrencia de razones o circunstancias que tengan con el sexo de la persona una conexión directa e inequívoca, como sucede con el embarazo y la maternidad.

No obstante, esta protección constitucional vinculada a factores diferenciales que inciden en las mujeres no se detiene en el embarazo y subsiguiente maternidad, sino que se extiende también al ejercicio por la trabajadora de los derechos asociados a la maternidad. Tales derechos, aunque son reconocidos por el ordenamiento jurídico indistintamente al hombre y a la mujer con el objeto de estimular cambios en la cultura familiar y promover el reparto de responsabilidades, sirven principalmente para compensar las dificultades y desventajas que agravan la posición de la mujer trabajadora. En efecto, se trata de derechos que inciden de modo singular en las mujeres, al ser las que principalmente asumen el cuidado de los hijos de corta edad y sufren, por ello, mayores dificultades para su inserción laboral y su mantenimiento en el mercado de trabajo. Ahora bien, es importante subrayar que la discriminación por razón de sexo no solo se produce cuando a la mujer trabajadora se le niega uno de esos derechos asociados a la

maternidad, sino también cuando, pese a su inicial reconocimiento y ejercicio, se le cause un perjuicio efectivo y constatable que consista en un trato peyorativo en sus condiciones de trabajo, o en una limitación o quebranto de sus derechos o legítimas expectativas económicas o profesionales en la relación laboral, por la exclusiva razón del ejercicio previo de ese derecho. En otras palabras, en tales casos la vulneración del art. 14 CE vendría determinada por el menoscabo de carácter discriminatorio, ocasionado en el patrimonio jurídico de la mujer trabajadora. Y, entre esos derechos asociados a la maternidad que, como se ha dicho, responden a la idea de compensar las desventajas reales que para la conservación de su empleo y para la conciliación de su vida laboral y familiar soporta la mujer trabajadora, se encuentran, precisamente, el derecho a la excedencia laboral por cuidado de hijos (art. 46.3 LET) y el derecho a la reducción de jornada por razones de guarda legal (art. 37.6 LET).

En fin, cabe recordar también que la específica prohibición de discriminación por razón de sexo no sólo comprende la discriminación directa a la que se ha hecho referencia, sino también la discriminación indirecta, es decir, aquel tratamiento formalmente neutro o no discriminatorio del que se deriva, por las diversas condiciones fácticas que se dan entre trabajadores de uno y otro sexo, un impacto adverso sobre los miembros de un determinado sexo.

ATC 171/2020. *Inadmite cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 47 LISOS.*

FJ 3. 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. Este precepto constitucional consagra la garantía institucional del sistema público de seguridad social, lo que conlleva que este sistema ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Este derecho es 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.

4. *La norma (art. 47 LISOS) no infringe el principio de taxatividad que consagra el art. 25.1 CE ni, por tanto, el principio de seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE.* Se considera que la sanción incurre en infracción constitucional por los siguientes motivos: (i) porque es una sanción genérica; (ii) porque el perjuicio económico no es el mismo en todos los casos; (iii) porque dependiendo de que se imponga al principio o al final del periodo por el que se reconoce la



prestación es más o menos onerosa y (iv) porque, tiene carácter retroactivo, al privar de las cantidades percibidas antes de que tenga lugar el hecho sancionado.

El principio de legalidad que consagra el art. 25.1 CE conlleva que las leyes que tipifican ilícitos penales o administrativos y sus correspondientes sanciones o penas deban realizar, el máximo esfuerzo posible para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones.

En el presente caso, la norma cuestionada satisface las exigencias que se derivan del principio de taxatividad que garantiza el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y, por tanto, también las exigencias de seguridad jurídica que impone el art. 9.3 CE, al definir con claridad que si se incurre en la infracción tipificada en el art. 25.3 LISOS –no comunicar las bajas en el momento en que se produzcan situaciones determinantes de la suspensión o extinción del derecho– la consecuencia que lleva incumplir ese deber es la extinción de la prestación.

5. *La norma no es contraria al art. 25.1 CE por infringir el principio de proporcionalidad.* Corresponde al legislador configurar el sistema de infracciones y sanciones atendiendo a los bienes jurídicamente protegidos. De acuerdo con esta doctrina, este juicio, que es de oportunidad, solo puede ser controlado por el Tribunal con el fin de verificar que la norma penal o sancionadora no produzca un patente derroche inútil de coacción que convierte la norma en arbitraria y que socava los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de Derecho. Por otra parte, el Tribunal ha establecido que el principio de proporcionalidad no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un canon de constitucionalidad autónomo, cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales. Por ello, ha sostenido que cuando lo que se aduce es la existencia de un trato desproporcionado, debe primero alegarse en qué medida se afecta, además, al contenido de otros derechos constitucionales, pues solo cuando la desproporción suponga vulneración de dichos derechos cabrá, en su caso, declarar la inconstitucionalidad de la norma.

6. *La norma cuestionada no lesiona el art. 33.3 CE.* El art. 33.3 CE en modo alguno impide que las leyes tomen como objeto de sus previsiones sancionatorias –en un sentido lato– el patrimonio de las personas. La Constitución no erige la propiedad privada y, en general, los derechos patrimoniales como reductos intangibles frente a sanciones previstas en el propio ordenamiento. Ni el sentido patente de la

propia Constitución (de su art. 33, específicamente) ni la tradición de nuestro ordenamiento consienten semejante conclusión.

ATC 172/2020. *Inadmite cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 6.1 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 1/2012, de 29 de febrero, de medidas temporales en determinadas materias de empleo público.*

FJ 2. El art. 32.2 TRLEEP dispone: «Se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación.

En todos estos supuestos, las normas autonómicas no inciden sobre la materia legislación laboral en el sentido del art. 149.1.7 CE, ya que no se refieren a una regulación laboral general, sino a condiciones concretas de los empleados públicos de la propia comunidad autónoma, sin afectar a la estructura básica y general de la normativa ni a sus categorías nucleares. Tampoco tienen por objeto fijar condiciones de trabajo que alteren los mínimos indisponibles establecidos por la legislación estatal. Por lo tanto, la norma no ha incurrido en vulneración de la competencia exclusiva del Estado en legislación laboral (art. 149.1.7 CE).

Tampoco vulnera el art. 37.1 CE, pues, en cuanto al derecho a la negociación colectiva y a la fuerza vinculante de los convenios, hemos declarado que no puede confundirse ni identificarse con una pretendida intangibilidad del convenio. Toda vez que, como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida, insistiendo el Tribunal en el contexto de esta declaración en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no solo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al revés.

#### 2.4.2.4 *Jurisdicción Contencioso-administrativa*

STC 80/2020. *Tutela legitimación.*

FJ 3. Constituye 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. Dada la trascendencia que para la tutela judicial tienen las decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción, su control constitucional ha de verificarse de forma especialmente intensa, 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, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican.

En concreto, por lo que hace a la legitimación activa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ha precisado este Tribunal 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 de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo o negativo actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real. 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. Interés legítimo, real y actual, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo, que 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.

STC 89/2020. *Vulneración del derecho a la tutela (acceso a la justicia) en relación con el derecho a la libertad sindical: resoluciones judiciales que ignoran la dimensión del sindicato como instancia representativa, que constitucionalmente tiene reconocida su función de defensa de determinados intereses.*

FJ 3. La organización sindical recurrente en amparo aduce la vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 24.1 y 28.1 CE, resultando, en efecto, que ambas alegaciones están forzadamente enlazadas. La apreciación de cuándo concurre un interés legí-

timo habilitante de la legitimación procesal, y por ende legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales *ex art. 117.3 CE*, si bien, en los supuestos en los que está en juego el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, el canon de enjuiciamiento constitucional de las decisiones de inadmisión es más severo o estricto que el que rige el derecho de acceso a los recursos, dado que nos encontramos ante el control de resoluciones judiciales que cierran el acceso al proceso y, por lo tanto, que resultan impeditivas de la obtención de una primera respuesta judicial sobre el fondo de los derechos e intereses sometidos a tutela.

Sobre la legitimación activa de los sindicatos en el orden contencioso-administrativo existe una doctrina que puede resumirse en los siguientes puntos:

a) Hay un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (arts. 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia, una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que, no descansa solo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. La función de los sindicatos desde la perspectiva constitucional, no es únicamente la de representar a sus miembros, a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del derecho privado. Cuando la Constitución y la ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores *uti singuli*, sean de necesario ejercicio colectivo, en virtud de una función de representación que el sindicato ostenta por sí mismo, sin que deba condicionar necesariamente su actividad a la relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación, que discurre en un plano diverso al de la acción propiamente dicha. Por esta razón, es posible reconocer en principio legitimado el sindicato para accionar en cualquier proceso en el que estén juego intereses colectivos.

b) Desde la STC 101/1996, venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos, reconducible a su relevancia constitucional, se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión

ejercitada, porque la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos, no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que esta pretende hacerse valer. Se trata, en definitiva, de aplicar a estas personas jurídicas sindicales las mismas exigencias que se aplican a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de actuar en un proceso, a saber: ostentar interés legítimo en él.

c) En definitiva, hemos señalado que para considerar procesalmente legitimado a un sindicato no basta con que este acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de lo que hemos denominado función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores. Debe existir, además, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, y el objeto del debate en el pleito de que se trate), vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado. Al analizarse un problema de legitimación sindical, cabe añadir, que el canon de constitucionalidad a aplicar es un canon reforzado, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho sustantivo fundamental como es el derecho a la libertad sindical.

STC 98/2020. *Vulneración del derecho a la tutela: acceso al recurso, resoluciones judiciales que interpretan la regulación legal del recurso de casación, basada en infracción de normas autonómicas, en sentido no coincidente con la STC 128/2018. (SSTC 99/2020, 106/2020, 107/2020, 108/2020).*

FJ 2. Este tribunal, ya desde su inicial STC 37/1995, ha venido apreciando, de modo reiterado una clara diferencia entre: (i) el derecho de acceso a la jurisdicción, que tiene su fundamento directo en el derecho a la tutela judicial (art. 24.1 CE), en donde el principio *pro actione* opera con la máxima intensidad para obtener del órgano judicial respuestas sobre el fondo de las pretensiones, aunque también pueda ser satisfecha con una decisión de inadmisión, por razones formales o materiales, siempre que sea motivada y se funde en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente; y (ii) el derecho de acceso al recurso, en el que, recaída ya la primera respuesta judicial, es el legislador quien, en todo tipo de procesos, a excepción del penal, dispone de un amplio margen de libertad para establecer la procedencia del recurso, delimitar los supuestos y motivos de impugnación, así como determinar, también, su naturaleza y alcance.

El control constitucional que el Tribunal debe realizar sobre las resoluciones judiciales dictadas sobre los presupuestos o requisitos de admisión de los recursos tiene carácter externo, correspondiendo entender que debe ser apreciada la vulneración del derecho de acceso al recurso cuando (i) la resolución judicial deniegue la admisibilidad de un medio impugnatorio que se apoye en una causa inexistente (ii) cuando aquella declaración de inadmisibilidad se fundamente en un juicio manifiestamente irracional, arbitrario o sustentado en un error fáctico patente. El control constitucional de la aplicación de las normas sobre admisibilidad del recurso es, si cabe, más limitado en lo referido al recurso de casación, porque la resolución judicial que se enjuicia es del Tribunal Supremo, a quien está conferida la función de interpretar la ley, también la procesal, con el valor complementario que atribuye a su jurisprudencia el Código Civil y por otra parte, porque el recurso de casación tiene la naturaleza de recurso especial o extraordinario, lo que determina que debe fundarse en motivos tasados, y que está sometido no solo a requisitos extrínsecos de tiempo y forma y a los presupuestos comunes exigibles para los recursos ordinarios, sino a otros intrínsecos, sustantivos relacionados con el contenido y la viabilidad de la pretensión, de donde se sigue que su régimen procesal es más estricto por su naturaleza de recurso extraordinario.

Este nuevo recurso de casación regulado en el art. 86.3 LJCA, ha sido objeto de enjuiciamiento de constitucionalidad en la STC 128/2018, y en SSTC 18/2019, y 26/2019, se ha aplicado su doctrina. También ha sido objeto de otro pronunciamiento del Tribunal el ATC 41/2018. a) El nuevo recurso de casación por infracción de normativa autonómica sustituye a los medios impugnatorios que anteriormente venían regulados en la LOPJ y LJCA. La doctrina de este Tribunal, (STC 128/2018) reiterada en SSTC 18/2019 y 26/2019 es la de entender que el art. 86.3, párrafos segundo y tercero LJCA es conforme a la Constitución. b) En el ATC 41/2018 se dijo que con este nuevo recurso se amplía el ámbito de aplicación a la generalidad de las resoluciones judiciales finales de la jurisdicción contencioso-administrativa y, mediante la técnica de selección fundada en el llamado interés casacional objetivo, se busca que cumpla estrictamente su función nomofiláctica. Esta última consideración sí resulta enteramente trasladable al recurso de casación autonómico, con la matización de que dicha función nomofiláctica se circunscribe a la interpretación y aplicación de las normas emanadas de la comunidad autónoma en cuyo territorio se halla el respectivo Tribunal Superior de Justicia.

STC 160/2020. *Vulneración del derecho de tutela: sentencia que atribuye efectos interruptores de la prescripción a las notificaciones defectuosas efectuadas por la administración.*

FJ 4. La doctrina sobre el error patente como causa de vulneración del derecho a obtener una resolución fundada en derecho (art. 24.1 CE): Este Tribunal viene considerando que un error del órgano judicial sobre las bases fácticas que han servido para fundamentar su decisión es susceptible de producir una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables, si bien no cabe otorgar relevancia constitucional a toda inexactitud o equivocación, sino que es necesario que concurran determinados requisitos. Así, que la resolución judicial sea el producto de un razonamiento equivocado, que no se corresponde con la realidad, por haber incurrido el órgano judicial en un error verificable de forma incontrovertible, a partir de las actuaciones judiciales, y que sea determinante de la decisión adoptada, constituyendo el soporte único o básico (*ratio decidendi*) de la resolución, de forma que no pueda saberse cuál hubiera sido el criterio del órgano judicial de no haber incurrido en dicho error.

Asimismo, este Tribunal ha manifestado que no puede calificarse de razonable una interpretación que prime los defectos en la actuación de la administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de notificar con todos los requisitos legales y perjudicando paralelamente al particular afectado por el acto administrativo, quien fue privado del conocimiento del procedimiento tributario en la fase de pago voluntario, siendo después, sin embargo, localizado en su domicilio real en la fase de apremio y ejecución de la deuda, todo ello como consecuencia de la falta de diligencia de la administración al no realizar una notificación debida desde el momento inicial.

STC 165/2020. *Vulneración del derecho a la tutela y al proceso debido por desestimar una pretensión indemnizatoria, que no atiende al incumplimiento por la administración sanitaria del deber de custodia de la prueba principal.*

FJ 3. La incongruencia omisiva se produce cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución, y sin que sea necesaria, para la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva, una contestación explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones que se aducen por las partes como fundamento de su pretensión, pudiendo bastar, en atención a las circunstancias particulares concurrentes, con una res-

puesta global o genérica, aunque se omita respecto de alegaciones concretas no sustanciales. A tales efectos, se plantea la necesidad de distinguir entre las que son meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones y estas últimas, en sí mismas consideradas, pues si con respecto a las primeras puede no ser necesaria una respuesta explícita y pormenorizada de todas ellas y, además, la eventual lesión del derecho fundamental deberá enfocarse desde el prisma del derecho a la motivación de toda resolución judicial, respecto de las segundas la exigencia de respuesta congruente se muestra con todo rigor siempre y cuando la pretensión omitida haya sido llevada al juicio en el momento procesal oportuno.

4. *Indefensión probatoria*. A) (i) En primer lugar, hemos recordado en nuestra STC 81/2018 que no está entre las funciones de este Tribunal revisar la valoración probatoria o alterar los hechos probados [art. 44.1 b) LOTC], al ser esta una función exclusiva de los órganos del Poder Judicial *ex art. 117.3 CE* Debiéndose reiterar la carencia de competencia del Tribunal Constitucional para proceder a una nueva valoración de los hechos, conforme a lo dispuesto en los arts. 117 CE y 44.1 b) LOTC. Al Tribunal Constitucional corresponde solo llevar una supervisión externa de la razonabilidad del discurso que enlaza la actividad probatoria con el relato fáctico resultante. Por lo demás, más allá de constatar *prima facie* cuáles son los datos que contienen las pruebas del caso, a los solos efectos de resolver la queja planteada, ninguna consideración cabe efectuar acerca del mayor o menor grado de convicción que merezcan dichas pruebas, sea de la documental como de los informes periciales aportados.

(ii) No nos compete tampoco el control en la aplicación de las reglas sobre distribución de la carga de la prueba, asignadas por el juzgado a cada una de las partes del proceso *a quo*, excepto solamente la consecuencia última que ha tenido esa aplicación.

Con carácter general la determinación de quién ha de soportar en un proceso, las consecuencias de la falta de prueba de un hecho, la llamada regla de juicio en que se traduce la carga de la prueba, en cuanto entraña la interpretación y aplicación de la legalidad procesal, resulta propia de la jurisdicción ordinaria, *ex art. 117.3 CE*. Resulta cierto, sin embargo, que este Tribunal ha reconocido varios ámbitos de relevancia constitucional en la aplicación de las reglas del *onus probandi* y su inversión en los distintos órdenes jurisdiccionales, como sucede con: (i) la vulneración de derechos fundamentales en las relaciones de trabajo, incluyendo conductas discriminatorias sufridas por el trabajador (ii) la enervación de la presunción de inocencia en el proceso penal (iii) los procesos electorales (iv) en fin, cuando la no



aplicación del llamado principio de facilidad probatoria ha acarreado la indefensión de la parte en el proceso de que se trate.

B) *Doctrina de la facilidad probatoria:* a) La STC 227/1991 ya estableció que en los casos en los que la administración dispone de una prueba sobre la cual el demandante funda su derecho, y aquella se niega sin causa justificada a su entrega con el fin de que pueda surtir efecto en el correspondiente proceso, sería contrario al derecho a la tutela judicial efectiva imponerle al interesado la consecuencia de la falta de prueba del hecho (carga): tales obstáculos y dificultades, debidos solo a deficiencias y carencias en el funcionamiento propio del INSS, no pueden repercutir en perjuicio de la solicitante de amparo, porque a nadie es lícito beneficiarse de la propia torpeza.

La privación de la prueba por una de las partes, comporta declarar, asimismo, que se ha lesionado el derecho de la actora a un proceso con todas las garantías del art. 24.2 CE, en relación con el derecho a la tutela judicial, ante dicha situación, en que las fuentes de prueba se encuentran en poder de una de las partes, la obligación constitucional de colaboración con los jueces y tribunales en el curso del proceso (art. 118.1 CE) determina como lógica consecuencia que, en materia probatoria, la parte emisora del informe esté especialmente obligada a aportar al proceso con fidelidad, exactitud y exhaustividad la totalidad de los datos requeridos, a fin de que el órgano judicial pueda descubrir la verdad, pues en otro caso se vulneraría el principio de igualdad de armas en la administración o ejecución de la prueba ya que sería suficiente un informe omisivo o evasivo para que el juez no pudiera fijar la totalidad de los hechos probados en la sentencia.

Proyectándose también en controversias de distinta naturaleza. Así: (i) en relación con la negativa del demandado en procesos sobre filiación, a someterse a la extracción de una muestra de ADN y sobre la prueba de la responsabilidad civil *ex delicto*, o en supuestos de prueba de un hecho negativo.

Hemos fijado, sin embargo, dos excepciones para las cuales no opera el principio de facilidad probatoria, lo que implica que las reglas de distribución del *onus probandi* se ha de aplicar de manera ordinaria, sin atemperar:

(i) Cuando se pueda hablar de imposibilidad material y no de negativa injustificada de la administración a la entrega del medio de prueba.

(ii) Cuando el deber de custodia del documento por una de las partes está sujeto a un plazo normativo, y este ya se ha superado a la fecha en la que se solicita el documento por la otra parte.

STC 67/2020. *Proceso con todas las garantías se deniega amparo.* La demanda parte de la premisa de que una prueba obtenida en el marco de un procedimiento penal, no puede ser utilizada después en un procedimiento administrativo tributario. Esta premisa debe ser rechazada, a partir de las siguientes consideraciones:

a) Lo primero que debe precisarse es que el art. 18.4 CE, que garantiza el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, no se ha vulnerado de acuerdo con nuestra jurisprudencia en la que se establece que la cesión de datos entre administraciones públicas sin consentimiento del afectado, cuando se cedan para el ejercicio de competencias distintas o que versen sobre materias distintas de aquellas que motivaron su recogida, únicamente será posible, fuera de los supuestos expresamente previstos por la propia Ley Orgánica de protección de datos, si existe previsión legal expresa para ello [art. 11.2 a) en relación con el 6.1 LOPD] ya que, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE, los límites al derecho a consentir la cesión de los datos a fines distintos para los que fueron recabados están sometidos a reserva de ley». En este caso, existe una previsión legal en el art. 94.3 LGT, que establece que «los juzgados y tribunales deberán facilitar a la administración tributaria, de oficio o a requerimiento de la misma, cuantos datos con trascendencia tributaria se desprendan de las actuaciones judiciales de las que conozcan, respetando, en su caso, el secreto de las diligencias sumariales». Todo ello, sin perjuicio de las obligaciones de información previstas en el art. 93 de la misma norma, y con las salvaguardas a que se refiere el art. 95, sobre el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria. En consecuencia, la obtención de los datos contables, obtenidos en el marco de un procedimiento penal, y su posterior traslado a la administración tributaria, no es susceptible de afectar al art. 18.4 CE por lo que debe descartarse que sea una prueba ilícita en el sentido del art. 11.1 LOPJ.

b) Las garantías procedimentales del art. 24.2 CE son aplicables a un procedimiento sancionador administrativo. Por ello, en el ámbito de un procedimiento administrativo, en materia tributaria son admisibles todas las pruebas que, en general, sean incorporadas de acuerdo con las normas que sobre medios y valoración de la prueba se contienen en el Código Civil y en la Ley 1/2000 LEC, a los que se remite expresamente el art. 106.1 LGT.

En el presente recurso, una vez resuelto que la prueba controvertida fue incorporada sin vulneración del art. 18.4 CE, es relevante determinar si, en el procedimiento concreto y desde la perspectiva del

art. 24.2 CE, la demandante tuvo la oportunidad de formular alegaciones frente a la prueba trasladada.

STC 42/2020. *Vulneración del derecho a la igualdad y a la tutela. Resoluciones administrativas y judiciales que no ponderan suficientemente las circunstancias fácticas de la relación de dependencia que sirve de fundamento a la posibilidad de reagrupación familiar.*

FJ 4 b). Ciertamente, en el ámbito de las resoluciones administrativas, hemos expresado (STC 159/2002) que dado que no estamos ante una resolución sancionadora, el motivo de amparo de la falta de motivación carece de fundamento. No obstante, también hemos puesto de manifiesto, en relación con la medida de expulsión del territorio nacional, contemplada en el art. 57.2 de la Ley 4/2000, que aunque esa medida pudiera no tener carácter sancionador, cabe la posible lesión del art. 24 CE si la revisión judicial del acto administrativo en cuestión no contiene la debida motivación de las circunstancias personales del recurrente, cuando están en juego asociados a derechos fundamentales, como los contemplados en los artículos 18.1 y 24.1 CE, una pluralidad de intereses constitucionales, como el de protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1 CE) en relación con el mandato del art. 10.2 CE, así como el art. 3.1 de la Convención de Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989, sobre los derechos del niño, al que conduce la previsión del art. 39.4 CE, el órgano judicial debió ponderar las circunstancias de cada supuesto y tener en cuenta la gravedad de los hechos, sin que pudiera ampararse, como hizo, en la imposibilidad legal de realizar tal ponderación.

En la STC 14/2017 este Tribunal ha recordado el deber de motivación en el ámbito administrativo con relevancia constitucional, no solo se produce en el supuesto de las sanciones administrativas, y que frente a la regla general, conforme a la cual el deber de motivación de los actos administrativos es un mandato derivado de normas que se mueven en el ámbito de lo que venimos denominando legalidad ordinaria, en determinados supuestos excepcionales tal deber alcanza una dimensión constitucional que lo hace fiscalizable a través del recurso de amparo constitucional. También se ha reiterado en dichas resoluciones que esto ocurre, precisamente, cuando los actos administrativos limitan o restringen el ejercicio de derechos fundamentales, pues, en tal caso, la actuación de la administración es tan grave que necesita encontrar una especial *causalización* y el hecho o el conjunto de hechos que la justifican deben explicarse, con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a que se sacrificó.

Específicamente, se ha destacado que la expulsión de un extranjero con residencia de larga duración supone una clara limitación a derechos fundamentales del actor que, como consecuencia de acordarse su expulsión del territorio nacional, se ha visto privado de autorización de residencia, lo que implica la alteración de su propia condición de ciudadano y de la posibilidad de ejercicio de los derechos y libertades inherentes a la misma, aparte de las consecuencias que la medida tiene en su vida familiar.

Por otro lado, recientemente se ha dictado, en el asunto C-836/18, la STJUE de 27 de febrero de 2020. En ella se resuelve la decisión prejudicial planteada sobre la posible vulneración del artículo 20 del TFUE, debido a la exigencia de que el ciudadano español deba cumplir los requisitos del art. 7.1 del RD 240/2007, como condición necesaria para el reconocimiento del derecho de residencia de su cónyuge extracomunitario, sin examinar la existencia de una relación de dependencia entre ellos de tal naturaleza que determinara que, en caso de denegarse el derecho de residencia del ciudadano de un tercer país, el ciudadano de la Unión no pudiera separarse del miembro de la familia que depende de él y hubiera de abandonar el territorio de la Unión.

El TJUE considera que no existe relación de dependencia que pueda justificar la concesión de un derecho de residencia derivado, al amparo de ese artículo (20 TFUE) por el mero hecho de que un nacional de un Estado miembro, mayor de edad y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, y su cónyuge mayor de edad que sea nacional de un tercer país, estén obligados a vivir juntos en virtud de las obligaciones que dimanen del matrimonio, según el derecho del Estado miembro de que es nacional el ciudadano de la Unión.

Pero lo anterior no excluye, por otro lado, la obligación de ponderar las circunstancias concurrentes que puedan influir en la configuración de esa relación de dependencia a que se refiere el TFUE (apartado 53): Cuando un nacional de un tercer país presenta ante la autoridad nacional competente una solicitud de residencia con fines de reagrupación familiar con un ciudadano de la Unión, nacional del Estado miembro de que se trate, dicha autoridad no puede denegar de manera automática esa solicitud por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga de recursos suficientes. Por el contrario, le corresponde valorar, basándose en los datos de que el nacional del tercer país y el ciudadano de la Unión deben poder facilitarle libremente y procediendo, en su caso, a las investigaciones necesarias, si existe entre esas dos personas una relación de dependencia, de modo que, en principio, deba concederse a dicho nacional de un tercer país un derecho de residencia, al amparo del art. 20 TFUE.

De esta forma, la citada sentencia del STJUE también impone la obligación de ponderar las circunstancias fácticas que determinan la relación de dependencia que sirve de fundamento a la posibilidad de reagrupación familiar.

STC 8/2020. *Vulneración de los derechos a la igualdad y a la presunción de inocencia (STC 125/2019), denegación de indemnización resultante de la aplicación de un precepto legal anulado. (SSTC 44/2020, 45/2020, 63/2020, 137/2020, 153/2020, 154/2020, 166/2020, 177/2020).*

FJ 3. (remisión a las SSTC 85/2019 y 125/2019). El objeto del presente proceso constitucional como los planteamientos introducidos por las partes en el debate son sustancialmente coincidentes con los abordados por el Pleno del Tribunal Constitucional en la reciente STC 125/2019, a cuyos fundamentos jurídicos debemos remitirnos. En concreto, en su fundamento jurídico 4 se determinaron los efectos sobre el recurso de amparo de la declaración de inconstitucionalidad de los incisos «por inexistencia del hecho imputado» y «por esta misma causa» del art. 294.1 LOPJ por la STC 85/2019 para concluir que procede otorgar el amparo en tanto que las resoluciones ahora impugnadas de aplicación de dicha normativa –a la que atendieron los órganos administrativos y judiciales por estar entonces vigente– materializan la misma vulneración del derecho a la igualdad y del derecho a la presunción de inocencia (arts. 14 y 24.2 CE) que apreciamos a la norma en la que tienen su fuente.

STC 71/2020. *Otorga amparo por discriminación por razón de sexo: discriminación refleja.*

FJ 3 a). El Tribunal ha declarado, en relación con la cláusula de no discriminación por razón de sexo del art. 14 CE que, a diferencia del principio genérico 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 de las exigencias materiales de proporcionalidad.

En definitiva, la prohibición constitucional específica de los actos discriminatorios por razón de sexo determina que se habrá producido la lesión directa del art. 14 CE cuando se acredite que el factor prohibido representó el fundamento de una minusvaloración o de un perjui-

cio laboral, no teniendo valor legitimador, en esos casos la concurrencia de otros motivos que hubieran podido justificar la medida, al margen del resultado discriminatorio.

Estas circunstancias especiales no obstan para concluir que se ha vulnerado el art. 14 CE por incurrir la Administración en una discriminación directa por razón de sexo. La particularidad de este caso reside en que lo determinante en las decisiones de la Administración por las que se denegó la licencia a la recurrente es una interpretación del art. 47.1 c) del acuerdo regulador de las condiciones de trabajo que se funda en un criterio directamente discriminatorio por razón de sexo en relación con los supuestos de hospitalización que dan derecho a dicha licencia (al excluir la hospitalización por alumbramiento y, en definitiva, por causa de maternidad, un valor protegido conforme a nuestra jurisprudencia). Como ya se ha advertido, tal discriminación proyecta también consecuencias negativas o perjudiciales, además, sobre las empleadas o empleados del Servicio Vasco de Salud que solicitan la licencia por asistir a su pariente hospitalizada. Se les deniega así, por un motivo discriminatorio, prohibido por el art. 14 CE, la posibilidad de acogerse a dicha licencia para prestarles su ayuda, menoscabando a su vez sus derechos. En definitiva, dichos familiares sufren las consecuencias de una discriminación por razón de sexo prohibida por el art. 14 CE, de manera refleja, por su vinculación familiar con quien que está hospitalizada por parto.

STC 150/2020. FJ 3. *Principio de legalidad.*

FJ 3 En nuestro ordenamiento jurídico administrativo, la administración pública tiene atribuida la potestad sancionadora y es perfectamente concorde con el art. 25.1 CE que disponga de un margen de apreciación en su aplicación, que puede ser posteriormente supervisado por la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero, por el contrario, la concreción de si una determinada conducta, correctamente tipificada como infracción, constituye una infracción grave, menos grave o leve debe estar previamente determinada en la norma, no respetando el principio de taxatividad una norma que traslade la calificación de las infracciones a un momento aplicativo posterior y externo a la previsión legal.

Esta es una exigencia que deriva del derecho a la legalidad que incorpora el art. 25. 1 CE y que se ha extendido al ordenamiento sancionador administrativo. El derecho a la legalidad sancionadora, conforme a la doctrina consolidada de este Tribunal comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de

seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora. En relación con la vertiente material de este derecho, hemos puesto de relieve que la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta, pero en modo alguno cabe encomendar por entero tal correspondencia a la discrecionalidad judicial o administrativa, ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la administración por norma legal vacía de contenido material propio.

Consecuentemente, el artículo 25.1 CE limita, no ya el ejercicio administrativo de la discrecionalidad, sino su atribución misma por parte del legislador.

STC 191/2020. *Vulneración del derecho a la igualdad y a la creación de centros docentes.*

FJ 4. Derecho a la igualdad (art. 14 CE) en relación con el derecho a la educación (art. 27 CE).

A) Este Tribunal tiene declarado –desde la STC 22/1981– 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 artículo 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello. Sería bien, 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. Se habrá pues de examinar si las situaciones que se traen a comparación pueden considerarse iguales y, en caso de que así sea, si la exclusión de las universidades privadas del régimen de becas y ayudas previsto en la orden objeto del presente recurso de amparo tiene una justificación objetiva, razonable y proporcionada.

B) a) El derecho de todos a la educación recogido sintéticamente en el apartado 1 del artículo 27 CE y desarrollado en los apartados siguientes, tiene una doble dimensión o contenido de derecho de libertad y prestacional. El primer contenido se identifica con la libertad de enseñanza y entre las vías por las que se concreta se encuentra el derecho a crear instituciones educativas, previsto específicamente en el artículo 27.6 CE, a cuyo tenor «se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales». Este derecho fundamental no distingue en función del nivel educativo y, por tanto, ampara también, la creación de universidades tanto públicas como privadas. El derecho fundamental del artículo 27.6 CE no se agota en el momento inicial del establecimiento del centro educativo, sino que se prolonga en el ejercicio de las facultades de dirección del mismo y se traduce en la potestad de dirección del titular. Y, desde una perspectiva negativa, exige la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección.

b) El derecho de todos a la educación, incorpora junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y, al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos, se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el núm. 5 del mismo precepto, así como su mandato, en su apartado 9, de las correspondientes ayudas públicas a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca. El contenido constitucionalmente garantizado de ese derecho, en su dimensión prestacional, no se limita a la enseñanza básica, sino que se extiende también a los niveles superiores.

En la configuración de dicho sistema, el legislador se encuentra ante la necesidad de conjugar no solo diversos valores y mandatos constitucionales entre sí, sino también tales mandatos con la insoslayable limitación de los recursos disponibles.

En relación con las ayudas a los centros docentes, sobre los poderes públicos pesa el deber positivo de garantizar la efectividad del derecho fundamental a la educación, es decir, el pluralismo educativo, sin que en ningún caso pueda afectarse el contenido esencial del derecho del titular a la dirección de su centro docente. Además, el legislador no es enteramente libre para habilitar de cualquier modo este necesario marco normativo. No podrá contrariar los derechos y libertades educativas presentes en el mismo artículo, deberá configurar el régimen de ayudas en el respeto al principio de igualdad y habrá de atenerse a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público.



ATC 40/2020. *Derecho de manifestación.*

a) No cabe una prohibición tácita de la celebración de una reunión o una manifestación. Para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución.

b) A diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE *contrario sensu*), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos, la práctica de requisas temporales de todo tipo de bienes y la imposición de prestaciones personales obligatorias, la intervención y la ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier clase, con excepción de domicilios privados; la limitación o el racionamiento del uso de servicios o del consumo de artículos de primera necesidad; la adopción de las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por una paralización de los servicios esenciales para la comunidad, cuando no se garanticen los servicios mínimos; y, en fin, la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento, siéndole aplicable al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización.

La discusión sobre si el decreto de declaración del estado de alarma supone o no, de facto, y, por derivación, la limitación de la libertad deambulatoria del art. 19 CE, una limitación excesiva o incluso una suspensión del derecho de manifestación no puede ser abordada en este recurso de amparo, sino de la interpretación de tal mecanismo de excepcionalidad por parte de la Administración y después por parte del propio Tribunal que refrenda tal prohibición.

i) El derecho de manifestación no es, como no lo es ninguno, un derecho ilimitado. El propio art. 21.1 CE asume en su apartado segundo la existencia de límites al ejercicio del derecho, cuando las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, que exigen de comunicación previa a la autoridad puedan suponer una alteración del orden público, con peligro para personas o bienes, existiendo razones fundadas para entenderlo así. Esta previsión es desarrollada por una constante jurisprudencia constitucional, que subraya que sus límites han de ser necesarios para conseguir el fin perseguido, debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone y, en todo caso, respetar su contenido esencial.

ii) En este supuesto la limitación tiene una finalidad que no solo ha de reputarse como legítima, sino que además tiene cobertura constitucional bastante en los arts. 15 CE, garantía de la integridad física de las personas y 43 CE protección de la salud, ambos tan intensamente conectados que es difícil imaginarlos por separado, máxime en las actuales circunstancias. Es aquí donde la finalidad de la medida restrictiva del ejercicio del derecho confluye con la justificación del Estado de alarma. En el estado actual de la investigación científica, no es posible tener ninguna certeza sobre las formas de contagio, ni sobre el impacto real de la propagación del virus, ni sus consecuencias. Ante esta incertidumbre las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de contactos y actividades grupales, son las únicas que se han adverbado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha, imprevisible cuando el legislador articuló la declaración de los estados excepcionales en el año 1981.

Parece obvio que la prohibición de celebrar manifestaciones, guarda una relación lógica y de necesidad evidente con la finalidad perseguida de evitar la propagación de una enfermedad.

iii) Por último, un juicio estricto sobre la proporcionalidad de la medida de prohibición, nos lleva a concluir que no existen indicios notables de la concurrencia de la lesión denunciada.

*ATC 72/2020. Igualdad y secesión normativa.*

FJ 3. Como tiene declarado este Tribunal desde la STC 22/1981, recogiendo doctrina del TEDH, en relación con el art. 14 CE, el principio de igualdad no implica 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 mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados, también es necesario, para que sea 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.

A la vista del término de comparación que propone el auto de planteamiento previo resulta preciso recordar, en primer lugar, que, en principio, no son términos homogéneos de comparación a efectos de lo dispuesto en el art. 14 CE, regímenes de la Seguridad Social distintos.

Asimismo, se hace necesario señalar, que fue el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, el que vino a encuadrar a todos aquellos empleados públicos del Estado que ingresaron en la función pública a partir del 1 de enero de 2011, en el régimen general de la Seguridad Social. Los funcionarios que habían ingresado antes del 1 de enero de 2011, permanecieron, sin embargo, en el régimen de clases pasivas del Estado. Se trata, por tanto, de un cambio en el régimen de protección, que se establece mediante una cesura temporal.

Cabe subrayar, en tercer lugar, que el Tribunal Constitucional ha recordado que la identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos puede ser un objetivo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo constitucional.

*ATC 126/2020. Concejales no adscritos.*

FJ 5 a). Al respecto, hay que recordar que las restricciones o limitaciones impuestas a los concejales no adscritos responden a un fin legítimo. Este tribunal viene admitiendo de un modo reiterado que poner freno al transfuguismo político es una finalidad constitucionalmente legítima y puede justificar que el legislador imponga ciertas limitaciones en el estatus del representante político que se coloca en

tal situación. Lo único que resultaría inconstitucional, según esa misma doctrina constitucional (STC 151/2017), es que algunas de estas medidas legales limitativas entrasen en conflicto con la naturaleza constitucional del cargo representativo, que implica, entre otros rasgos, el no sometimiento del mandato a ningún vínculo jurídico externo y la igualdad en el ejercicio del núcleo de la función representativa (STC 159/2019).

Por tanto, manteniendo el cargo de concejal, la mera atribución de la condición de concejal no adscrito no resulta lesiva del art. 23.2 CE, pues tal condición sería, en principio, plenamente constitucional si el régimen jurídico que se aparea a ella solo conllevase diferencias de trato que se justifiquen de un modo proporcionado, en algún fin constitucionalmente legítimo o que se relacionen con aspectos no nucleares de la función representativa.

STC 65/2020. *Lex repetita*.

FJ 8 D) a) a) La doctrina constitucional de la *lex repetita* distingue dos supuestos de reiteración autonómica de normas estatales en función de la exclusividad o no de la competencia estatal sobre la materia de la norma transcrita, con diferentes consecuencias jurídicas.

En el primer supuesto, en el que la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias, la falta de habilitación autonómica debe conducirnos, como regla general, a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, salvo supuestos excepcionales.

Un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado, dado que, en virtud de la doctrina sobre la *lex repetita* al legislador autonómico 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. Ahora bien, la proscripción de la reproducción de normas procesales por el legislador autonómico no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica, ejercida esta 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. En consecuencia, si la comunidad autónoma establece especialidades procesales necesarias para su derecho sustantivo propio, ejerciendo su competencia estatutaria en materia procesal en coherencia con la competencia exclusiva estatal sobre legislación pro-

cesal, podrá repetir de forma legítima normas generales procesales para dar sentido a la ley autonómica que las incluye. Esta excepción puede igualmente trasladarse a la reiteración de normas estatales de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) que persiguen dotar de sentido a las normas autonómicas de procedimientos administrativos *ratione materiae*, así como a la reproducción de normas tributarias sustantivas o procedimentales, de hacienda general (art. 149.1.14 CE).

El segundo supuesto de *lex repetita* que distingue la doctrina constitucional 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 autónoma, generalmente preceptos básicos reproducidos por normas autonómicas. La consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto. La reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones: (i) que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo, que realiza la Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias propias y (ii) que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma.

STC 81/2020. *Inconstitucionalidad mediata* (STC 16/2020, 96/2020, 100/2020).

FJ 4. En relación con la inconstitucionalidad mediata o indirecta, este Tribunal ha venido elaborando una consolidada doctrina, conforme a la cual para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: que la norma estatal supuestamente 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; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Por otra parte, corresponde al recurrente la carga de justificar tanto el carácter básico de la norma estatal con la que se pone en contraste la norma autonómica impugnada, como la efectiva e insalvable contradicción de esta con la norma básica. A tal efecto procede recordar que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente del recurrente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento que las sustente.

En consecuencia, no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma legal, mediante la mera invocación de una serie de preceptos del bloque de la constitucionalidad, sino que es preciso que la demanda contenga la argumentación específica que fundamente la presunta infracción constitucional. El incumplimiento de esta carga argumentativa por el recurrente exime al Tribunal Constitucional de examinar la concreta impugnación.

STC 148/2020 (STC 149/2020).

FJ 5. *Leyes singulares*. (STC 134/2019) Conforme a la doctrina de este Tribunal, las leyes singulares 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 disposición de 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.

En dicho análisis, debemos atender a los tipos de leyes singulares identificados por nuestra doctrina. La STC 203/2013 señala: i) un primer tipo de ley singular es la ley autoaplicativa, ley que contiene una actividad típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto; ii) en segundo lugar, una ley también puede calificarse de ley 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 este supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable a ningún otro.

Para que una ley pueda ser calificada como ley singular, por ser autoaplicativa, no es suficiente con que esta norma pueda aplicarse directamente, sin precisar desarrollo reglamentario ni actos intermedios de aplicación; es preciso, además, que a través de la ley se realice una actividad materialmente administrativa o típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto. Circunstancias que no se cumplen en este supuesto. Las determinaciones establecidas en la ley cuestionada tienen naturaleza normativa, pues regulan con carácter general y abstracto la actividad cinegética en Castilla y León, sin que su eficacia se agote con la aplicación a un caso concreto.

Tampoco puede calificarse como ley de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que a los que va dirigida, pues sus previsiones van dirigidas a una pluralidad indeterminada de sujetos que incluyen tanto a los que pretendan llevar a

cabo la actividad regulada, como a las administraciones competentes que han de desarrollar las actuaciones y adoptar las resoluciones necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de lo señalado en los preceptos controvertidos.

Cabe descartar asimismo que nos encontremos ante una ley singular dictada en relación a un supuesto de hecho concreto y singular, que agote su contenido en la adopción de la medida establecida por el legislador. Estamos, por el contrario, ante una norma que nace con vocación de permanencia, que se proyecta hacia el futuro y que es susceptible de una pluralidad de aplicaciones.

Finalmente, tampoco se produce una infracción de los arts. 9.3 y 24.1 CE por el hecho de que la ley autonómica se apruebe en un tiempo, coincidente con determinadas resoluciones judiciales, en concreto, con el auto de 21 de febrero de 2019, que acordó la suspensión cautelar del Decreto 10/2018. El hecho de que la aprobación de la ley conlleve que el incidente cautelar pueda perder objeto, no convierte a esa norma en ley singular, pues este efecto no agota el contenido de la norma cuestionada, la cual tiene efectos generales y abstractos, en relación con la regulación de la caza en la citada comunidad autónoma. En nuestro ordenamiento no existe la reserva reglamentaria, por lo que la ley puede regular cualquier materia, y esta posibilidad no puede verse restringida porque el reglamento, que regulaba dicha materia se encuentre impugnado en vía judicial, pues como ya ha establecido este Tribunal, del principio de exclusividad de jueces y magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional no puede inferirse la existencia de una correlativa prohibición impuesta al legislador, por la que se condicione su libertad de configuración para elegir el nivel de densidad normativa con que pretende regular una determinada materia.

*STC 14/2020. Límites del decreto-ley.*

FJ 2. De acuerdo con la consolidada jurisprudencia de este Tribunal, iniciada en la STC 29/1982, el control del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE exige, primero, que el Gobierno haga una definición explícita y razonada de la situación concurrente y segundo, que exista además una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten.

El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que emplea el art. 86.1 CE no constituye una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Y por eso hemos dicho que sin perjuicio del peso que

en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de extraordinaria y urgente necesidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante, por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución.

El control de este Tribunal es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno, pero ello no significa que no pueda cuestionarse, ante este Tribunal la veracidad de los datos o afirmaciones efectuadas por el Gobierno para justificar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Con la doctrina del control externo se trata simplemente de deslindar el control político o de oportunidad que este Tribunal tiene vedado del control estrictamente jurídico que debe verificar (art. 27 LOTC).

5. El Gobierno no ha justificado la necesidad de acudir a un real decreto-ley para la adopción de unas medidas para cuya puesta en práctica, en principio, no se aprecia la exigencia de contar con la habilitación de una norma con rango de ley. Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, lo que implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario. Ello nos ha llevado a reconocer la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del decreto-ley. Profundizando en esta doctrina, debemos concluir que la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver.



6. De acuerdo con nuestra doctrina, el decreto-ley no tiene vedada cualquier modificación que afecte a normas tributarias, sino solamente aquellas que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, alteren sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario, para lo cual es preciso tener en cuenta, en cada caso, en qué tributo concreto incide el decreto-ley, constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica, qué elementos del mismo –esenciales o no– resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (STC 73/2017).

En las sentencias dictadas hasta la fecha, este Tribunal ha considerado vedadas las modificaciones sustanciales del IRPF, por tratarse de uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario, ha extendido esta doctrina, al impuesto de sociedades, y al impuesto sobre la renta de no residentes, como apéndice o complemento de los anteriores. En cambio, hemos declarado que no conculca los límites del art. 86.1 CE la modificación por real decreto-ley del tipo de gravamen de impuestos especiales sobre el consumo, pues lejos de configurarse como un tributo global, grava una específica manifestación de capacidad económica. De la misma manera, hemos considerado que tampoco vulnera los límites del art. 86.1 CE la reducción de la base imponible de determinadas adquisiciones gravadas por el impuesto de sucesiones y donaciones.

STC 78/2020. *Reserva legal de las prestaciones patrimoniales de carácter público*. FJ 3. Cuando la Constitución autoriza el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público dispone que tenga lugar «con arreglo a la ley» (art. 31.3 CE), de modo que cualquier prestación patrimonial de carácter público, de naturaleza tributaria o no, debe fijarse por la propia ley o con arreglo a lo dispuesto en la misma. Ahora bien, de la misma manera que la Constitución ha sometido al imperio de la ley, con carácter general, el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público, cuando tienen naturaleza tributaria, ha condicionado los instrumentos normativos a través de los cuales se puede cumplir con aquella reserva, pues no solo limita el uso del decreto-ley a aquellos supuestos en los que no se afecte a los deberes de los ciudadanos regulados en el título I (art. 86.1 CE) y, concretamente, al deber de contribuir de todos al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), sino que impide la utilización de la Ley de presupuestos como instrumento a través del cual «crear tri-

butos» (art. 134.7 CE) y excluye la materia tributaria de la iniciativa popular (art. 87.3 CE).

Del hecho de que el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público esté sujeto al principio de reserva de ley (art. 31.3 CE) no se deriva necesariamente que la citada materia se encuentre excluida del ámbito de regulación del decreto-ley, que podrá penetrar en la misma, siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no afecte en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas. Ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional, para que mediante un decreto-ley se puedan establecer, modificar o derogar prestaciones patrimoniales de carácter público, siempre que concorra una situación de extraordinaria urgencia que justifique el uso de este instrumento normativo y que, mediante él, no se afecte al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

Para interpretar el límite material del art. 86.1 CE y, por tanto, determinar si ha existido afectación del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del art. 31.1 CE, el Tribunal ha declarado que el decreto-ley no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo. Así, vulneraría el art. 86.1 CE cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir, según su capacidad económica, en el conjunto del sistema tributario.

4. Para comprobar si la medida prevista en la disposición adicional decimocuarta de la Ley del impuesto sobre sociedades, introducida por el artículo único del Real Decreto-ley 2/2016, afecta, en el sentido constitucional del término, al deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, es preciso analizar tres extremos:

a) El tributo en el que ha incidido el precepto controvertido, indagando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario. Según la jurisprudencia constitucional, al impuesto sobre sociedades se le puede considerar, junto con el IRPF, como otra de las piezas básicas del sistema tributario y, concretamente, de la imposición directa en España. Sirve también al objetivo de personalizar el reparto de la carga fiscal según los criterios de capacidad económica y de igualdad, coadyuvando al cumplimiento de los principios de justicia tributaria y los objetivos de redistribución de la renta. Por tanto, la alteración sustancial de sus elementos esenciales

podría afectar también al modo de reparto de la carga tributaria que debe levantar la generalidad de las personas jurídicas que pongan de manifiesto una capacidad económica gravable.

b) Los elementos del tributo que han resultado alterados por el precepto controvertido. Los pagos fraccionados tienen la naturaleza de prestaciones coactivamente impuestas para la financiación del gasto público y, por tanto, de prestaciones patrimoniales de carácter público, de naturaleza tributaria, concretamente, impositiva. Aunque tienen carácter autónomo respecto de la obligación principal (art. 23.1 LGT), su existencia y justificación depende de la misma capacidad económica susceptible de ser sometida a imposición: la renta del contribuyente (art. 4.1 LIS), obtenida durante un ejercicio económico (arts. 11.1 y 27.1 LIS), gravada sucesivamente en el tiempo y cumulativamente sobre el mismo objeto. Los elementos que se han visto alterados por la medida controvertida son los relativos a la forma de cálculo de la capacidad económica exteriorizada en cada fracción del periodo impositivo, al porcentaje aplicable, así como a la determinación de la cuantía del ingreso.

c) La naturaleza y el alcance de la concreta regulación de que se trata.

Ha supuesto una alteración sustancial de la forma de cálculo del pago a cuenta, pues la magnitud resultante es sustancialmente distinta a la que posteriormente pueda derivar de la cuantificación final del impuesto, al que pretende servir de anticipo.

5. La medida cuestionada ha incidido en un impuesto (sociedades) que, en su integración con el IRPF, constituye uno de los dos pilares estructurales del sistema tributario a través de los cuales se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad. Esto los convierte en figuras impositivas primordiales para conseguir que el sistema tributario atienda tanto a la justicia tributaria, que exige el artículo 31.1 CE, como a los objetivos de redistribución de la renta y de solidaridad, que imponen los artículos 131.1 y 138.1 CE.

La disposición impugnada incide en tres elementos esenciales de la obligación tributaria de realizar pagos fraccionados.

STC 16/2020. *Contención del gasto de personal (STC 25/2020)*.

FJ 4. En la reciente STC 127/2019 sintetizamos nuestra doctrina sobre el alcance del art. 149.1.13 CE, en relación con las medidas de política general tendentes a la limitación del gasto de personal, en los siguientes términos:

Debemos tener en cuenta la doctrina de este Tribunal que encuadra las medidas estatales de contención del gasto de personal en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE. Esta doctrina encuentra un doble fundamento: i) que las medidas no solo alcanzan a los funcionarios públicos sino también a todo el personal al servicio del sector público; y ii) que su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita estructuralmente el régimen del personal al servicio del sector público. Este tipo de medidas de contención de gastos de personal, con la consecuente limitación de la autonomía presupuestaria de las comunidades autónomas, encuentra cobertura competencial también en el principio de coordinación con la hacienda estatal reconocido en el art. 156.1 CE, pues se relaciona con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general.

STC 65/2020. *Código tributario de Cataluña*.

FJ 4. a) Una cosa es la hacienda pública, entendida como conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico que constituyen el patrimonio financiero de un ente público territorial y otra distinta la administración de hacienda pública o hacienda pública subjetiva, entendida como conjunto de órganos de la administración (y entes de derecho público) encargados de su gestión; una función consistente en convertir a través de procedimientos administrativos los derechos de contenido económico (entre ellos, los tributos) en ingresos públicos con los que satisfacer el gasto público.

b) En el presente caso, se trata de una controversia sobre hacienda pública autonómica, entendida en su acepción estricta o sustantiva y, dentro de ella, sobre el alcance de las competencias normativas de la comunidad autónoma sobre los recursos tributarios que forman su hacienda. En este punto, este Tribunal ya afirmó (STC 14/1986) que el hecho de que el art. 149.1.14 CE haya atribuido competencia exclusiva al Estado sobre hacienda general, sin que figure en ningún momento, entre las que pueden atribuirse a las comunidades autónomas, la hacienda regional o cualquier otra locución similar que induzca a subsumir las cuestiones de tal índole en el ámbito propio de las funciones a desarrollar por las comunidades autónomas (art. 148 de la C. E) no es obstáculo a que deba admitirse que su hacienda privativa es materia propia de dichas comunidades. Es más, de una lectura conjunta del art. 156.1 CE, sobre autonomía financiera autonómica, del art. 157.3 CE sobre delimitación de competencias financieras autonómicas mediante ley orgánica y del art. 149.3 CE (al ser una materia no expresamente

atribuida al Estado y por tanto asumible estatutariamente por las comunidades autónomas), se depende que la hacienda privativa autonómica es no tanto una competencia que se reconoce a las comunidades autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autonómica. Y así se ha asumido estatutariamente por las comunidades autónomas competencia sobre su propia hacienda autónoma.

Debe precisarse que el art. 157.1 CE no diseña un concreto modelo de hacienda autonómica, ya que se limita a enumerar las distintas clases de rendimientos de que pueden disponer las comunidades autónomas para financiar su gasto público, entre los que se encuentran los derivados de a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado y de b) sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. Es, pues, la LOFCA la que, con carácter general y sobre los apoyos ofrecidos por la Constitución, la que establece un modelo común para todas las comunidades autónomas de régimen común, en el que se incluyen estos dos recursos tributarios. Esto mismo se dispone con carácter específico, para la hacienda de la Generalitat.

c) Dentro del marco constitucional flexible y abierto que regula el sistema de financiación autonómica (arts. 156 a 158 CE), completado por la LOFCA *ex* art. 157.3 CE y los estatutos de autonomía, se han ido sucediendo diferentes modelos. A partir del quinquenio 1997-2001 se pasó de un modelo de hacienda autonómica de transferencias, en las que el grueso de sus ingresos, procedían del presupuesto estatal, a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal, potenciando la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público.

Ahora bien, los sucesivos modelos de hacienda autonómica corresponsable implantados desde 1997, si bien amplían notablemente la financiación de carácter tributario, no lo hacen a través del fomento o la ampliación del margen para la tributación autonómica propia, sino por la vía de la cesión de determinados tributos estatales.

Por ello, en materia de tributos propios, las competencias de las comunidades autónomas han de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar lícitamente la competencia de las comunidades autónomas, más allá de los límites impuestos en la LOFCA y en el respectivo estatuto de autonomía. Tal es el caso, de la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales

(art. 149.1.1 CE), de la competencia para celebrar tratados internacionales sobre asistencia mutua en materia tributaria o para evitar la doble imposición y el fraude fiscal (art. 149.1.3 CE), de la competencia para regular en todo caso las reglas relativas a la eficacia y aplicación de las normas jurídicas (art. 149.1.8 CE), de la competencia que permite al Estado adoptar unas normas comunes sobre ordenación y aplicación de los tributos en virtud de su competencia sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE) y de la competencia legislativa sobre procedimiento administrativo común y sobre legislación básica de régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). En suma, las comunidades autónomas podrán establecer y exigir tributos, como preceptúa el art. 133.2 CE, de acuerdo con la Constitución y con las leyes que el Estado promulgue en el ejercicio de sus competencias, entre las que se encuentran no solo la LOFCA y los estatutos de autonomía, sino también aquellos preceptos de la LGT que, *ex art. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE*, establezcan principios y normas jurídicas generales, sustantivas y de procedimiento, del sistema tributario español, siempre que sean reconducibles efectivamente a los mencionados títulos competenciales estatales.

C) Encuadramiento de las competencias de las comunidades autónomas sobre tributos estatales cedidos.

a) Se trata de tributos de titularidad estatal, fruto de la potestad tributaria originaria del Estado *ex art. 133.1 CE* y de su competencia exclusiva sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE). En este sentido es el Estado el que establece en la LOFCA, *ex art. 157.3 CE*, la regulación esencial de la cesión, actualmente recogida en los arts. 10, 11, 19.2 y 20.2, 3 y 5 LOFCA, y en las leyes reguladoras del sistema de financiación se complementa y desarrolla ese marco orgánico general que determina el régimen de cesión de tributos a las comunidades autónomas, regulando las condiciones y el alcance de la misma.

b) Son, pues, tributos establecidos por el Estado y regulados principalmente por él, cuyo producto corresponde total o parcialmente a las comunidades autónomas, por lo que su cesión a las comunidades autónomas no implica la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias inherentes al mismo.

c) De un lado, el régimen de cesión contempla, primero, la atribución total o parcial de los rendimientos de estos tributos a las comunidades autónomas y, segundo, la posibilidad de que estas asuman, por delegación, determinadas competencias ejecutivas de aplicación de tributos, la potestad sancionadora y las funciones de revisión en vía

administrativa de los actos de aplicación y sanción dictados por estas administraciones tributarias.

d) De otro lado, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 150.1 CE y 19.2 LOFCA, la cesión de tributos a las comunidades autónomas incluye la delegación de competencias normativas que en cada caso se indiquen al regular la cesión aplicable *ratione temporis*.

e) La LGT se aplica a los tributos cedidos en función del alcance y las condiciones de la cesión, y del efectivo ejercicio por parte de las comunidades autónomas de las competencias normativas en su caso cedidas. Por tanto, será directamente aplicable, tanto la regulación sustantiva como procedimental, en aquellos aspectos de los tributos cedidos que no hayan sido objeto de cesión normativa; así como a aquellos aspectos en los que la comunidad autónoma no haya ejercido en todo o en parte la competencia normativa delegada.

f) Para el ejercicio de las competencias normativas de carácter procedimental de los tributos totalmente cedidos, deberá atenderse a los límites y condiciones de la cesión de las competencias administrativas de gestión y aplicación para evitar interpretaciones que conduzcan a resultados ilógicos o absurdos.

g) Las comunidades autónomas tienen una competencia normativa más amplia en materia de gestión tributaria en los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y en los tributos sobre el juego, pues el alcance de la delegación de ciertas competencias gestoras es mayor.

D) Puede concluirse que las comunidades autónomas no pueden al amparo de sus competencias normativas en materia tributaria, bien sobre sus tributos propios bien sobre los tributos cedidos por el Estado, establecer normas generales de ordenación y aplicación de tributos que, conforme a lo expuesto, sean de competencia estatal.

STC 81/2020. *Protección de los animales. Comunidad Autónoma de La Rioja.*

FJ 2. No le corresponde a este Tribunal dilucidar si la Ley 6/2018, contradice la regulación establecida por la Unión Europea, en materia de protección animal. Como hemos advertido en reiteradas ocasiones, el Derecho de la Unión Europea no es en sí mismo canon directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales, de modo que la eventual infracción de las normas de la Unión Europea por leyes estatales o autonómicas constituye un conflicto de normas que habrá de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y, en su caso, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

3. La protección animal conforma una política transversal, que resulta amparada por diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

En consecuencia, tanto la legislación estatal como la autonómica sobre protección o bienestar animal tienen que ser aprobadas respetando las competencias que el Estado y las comunidades autónomas ostentan sobre esas otras materias, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los correspondientes estatutos de autonomía, que inciden en la materia de protección de los animales.

La creciente preocupación en la sociedad actual por la protección o el bienestar animal se ha trasladado a las políticas públicas, dando lugar a la aparición de diferentes disposiciones normativas, estatales y de las comunidades autónomas. Ahora bien, la protección de los animales no figura como título específico en ninguno de los apartados de los arts. 148 y 149 CE y tampoco se contempla de manera expresa en el estatuto de autonomía de esa comunidad autónoma. Se trata de una materia relativamente novedosa en la que pueden concurrir diversos títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos. De este modo, la intervención del Estado en esta materia puede venir amparada en particular por títulos competenciales tales como –aunque no solo– los previstos en el art. 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), el art. 149.1.16 (bases y coordinación general de la sanidad) y 149.1.23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente). En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, son diversos también los títulos habilitantes de su estatuto de autonomía que podrían invocarse. Se trata en especial de los previstos en el art. 8.1.4 (coordinación de la planificación económica de la comunidad autónoma), 8.1.6 (comercio interior), 8.1.19 (agricultura y ganadería), 8.1.21 (pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza) y 8.1.29 (espectáculos); y en el art. 9.1 (protección medioambiental y de los ecosistemas), 9.3 (defensa de consumidores y usuarios) y 9.5 (sanidad e higiene).

En suma, en la materia de protección o bienestar de los animales nos encontramos ante un ámbito de entrecruzamiento o concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, estatales y autonómicos, debiendo recordarse que la atribución estatutaria de una determinada competencia con carácter exclusivo a la comunidad autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE). Estas se proyectarán cuando corresponda, sin necesidad de que el estatuto de autonomía incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales.



11. Ciertamente, nuestra Constitución ha elevado a valor jurídico fundamental la dignidad de la persona, como germen o núcleo de unos derechos que le son inherentes y vinculada íntimamente con el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Así, la dignidad es un valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás. La dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad suponen la base de nuestro sistema de derechos fundamentales.

Ahora bien, la dignidad de la persona reconocida por el art. 10.1 CE no significa ni que todo derecho le sea inherente –y por ello inviolable– ni que los que se califican de fundamentales sean *in toto* condiciones imprescindibles para su efectiva incolumidad, de modo que de cualquier restricción que a su ejercicio se imponga devenga un estado de indignidad. Proyectada sobre los derechos individuales, la regla del art. 10.1 CE implica que, en cuanto valor espiritual y moral inherente a la persona, la dignidad ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre, constituyendo, en consecuencia, un *mínimum* invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que, sean unas u otras las limitaciones que se impongan al disfrute de derechos individuales, no conlleven menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona.

El recurrente sostiene que la ley impone una ideología animalista que vulnera el sistema de valores establecido en el art. 10.1 CE. El art. 2.1 de Ley 6/2018 proclama que la finalidad de esta ley es alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales fundamentalmente los de compañía y los que se encuentren bajo la responsabilidad de las personas. No cabe ver en tal enunciado un propósito de relativizar la dignidad de la persona, valor jurídico fundamental. No puede haber equivalencia entre la dignidad humana, reconocida por el art. 10.1 CE, y la protección y el bienestar de los animales, que es un bien de rango infraconstitucional, ni cabe entender que la Ley 6/2018 pretenda esa equiparación.

De la garantía constitucional de la dignidad de la persona deriva ciertamente un mandato de respeto dirigido principalmente a los órganos del Estado, que impide a estos emanar normas o actos que tengan un efecto degradante o envilecedor para la dignidad humana. Ahora bien, procurar, a través de disposiciones normativas, que se dispense buen trato a los animales de compañía y que se eviten o minimicen, en lo posible, sufrimientos innecesarios, injustificados o evitables a los animales de producción en las actividades ganaderas y comerciales, son medidas legítimas que el legislador estatal y autonómico pueden

adoptar en el marco de sus respectivas competencias que puedan proyectarse sobre esta materia y que no tienen por qué comprometer la dignidad inherente a la persona en modo alguno. Antes bien, la creciente preocupación por la protección de naturaleza, y en particular de los animales, constituye una tendencia generalizada en las sociedades más avanzadas, que es vista como una manifestación de progreso moral y como tal perfectamente acomodada a la dignidad del ser humano.

En esta misma línea cabe recordar la ratificación por España del Convenio europeo sobre protección de animales de compañía, en cuyo preámbulo se señala que el hombre tiene la obligación moral de respetar a todas las criaturas vivas.

STC 82/2020. FJ 5. *Garantía constitucional de la Administración local.*

FJ 5 La Constitución no precisa las competencias que corresponden a los entes locales. Distribuye todo el poder público entre el Estado (las competencias atribuidas por el art. 149 CE) y las comunidades autónomas (las competencias atribuidas por los estatutos de autonomía y las leyes previstas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE). A su vez, en consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE, la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las comunidades autónomas, pues cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE.

No obstante, corresponden al Estado y a las comunidades autónomas, cada cual, en el marco de sus atribuciones, regular y atribuir las competencias de los entes locales, el art. 149.1.18 CE ampara una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico. Así, en efecto, el Estado puede apoyarse en el art. 149.1.18 CE para establecer aquellas condiciones básicas, conforme a las que la legislación sectorial de las comunidades autónomas ha de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo.

Por tanto, a la hora de asignar o suprimir competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, la comunidad autónoma debe respetar las referidas bases del régimen local, pero además debe respetar la garantía constitucional de la autonomía local y también la regulación sobre régimen local que pueda eventualmente incluir su propio estatuto de autonomía, salvo que esta última fuera incompatible con aquellas bases.

6. La autonomía local constitucionalmente garantizada –arts. 137, 140 y 141 CE– se configura como una garantía 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. 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.

Las leyes sectoriales deben ponderar los intereses locales y supralocales involucrados, asegurando que los municipios tengan competencias propias, en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales.

El legislador sectorial, atendiendo, en este caso, a intereses de alcance supralocal, pueda conferir a instancias políticas supramunicipales, mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal o, en su caso, que limiten la autonomía provincial, cuando se trate de mecanismos de intervención autonómica que supongan una limitación de esta, siempre que la previsión de tales mecanismos se condicione al cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos.

Del reconocimiento que se realiza en los arts. 137, 140 y 141 CE de la autonomía local, cabe extraer para el supuesto de la previsión de una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones que la misma, además de estar específicamente atribuida y suficientemente predeterminada, debe responder a la protección de intereses generales o comunitarios. Se trata de una doble exigencia constitucional de predeterminación y proporcionalidad.

7. Este Tribunal ha recordado que la autonomía de la que gozan los entes locales, en lo que al ámbito económico se refiere, tiene claramente dos aspectos, la vertiente de los ingresos y la de los gastos.

a) Por lo que se refiere al primero de ellos, en virtud del art. 142 CE, la autonomía local presupone la existencia de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corpora-

ciones locales. Ello no significa que se deba garantizar a las Corporaciones locales autonomía económico-financiera, en el sentido de que dispongan de medios propios –patrimoniales y tributarios– suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios.

Es, pues, el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución Española, en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado, en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada. En efecto, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines.

La doctrina de este Tribunal ha subrayado que es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, a quien, a través de la actividad legislativa, y, en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia, hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales, pero este Tribunal ha subrayado igualmente la contribución que las comunidades autónomas pueden tener en la financiación de las haciendas locales, pues estas, en virtud del art. 142 CE, se nutrirán también, por ejemplo, de la participación en tributos de las comunidades autónomas.

La garantía de la suficiencia de recursos recogida en los preceptos básicos y en los preceptos estatutarios ciertamente se encuentra referida a los ayuntamientos, pero a través de la función provincial de asistencia y cooperación económica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, supone, en última instancia, una garantía de la suficiencia financiera de la propia diputación, órgano de gobierno de la provincia.

b) *Autonomía financiera en la vertiente de los gastos.* La suficiencia de medios o ingresos para cumplir sus funciones es, pues, el primero de los aspectos que conforman la autonomía de los entes locales en general y de las provincias en particular. Ahora bien, aun cuando la Constitución únicamente se refiere a la suficiencia de medios cuando alude a los entes locales, es evidente que la autonomía de estos no se agota con la suficiencia de sus haciendas, pero no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el art. 137 CE consagra, además el principio de suficiencia de las haciendas locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar

y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas. De hecho, aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos, la autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto como capacidad para gastar y con relación al ingreso, como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos.

Autonomía local en la vertiente del gasto que entraña, al menos, dos exigencias. En primer lugar, la plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos, y, en segundo lugar, la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos.

STC 84/2020. *Límite potestad tributaria de las Comunidades Autónomas.*

FJ 2. Con carácter general, sobre la cuestión planteada en este recurso de inconstitucionalidad, en relación con los límites de la potestad tributaria de las comunidades autónomas, contenidos en el art. 6.2 y 3 LOFCA, existe doctrina constitucional consolidada. [Entre las últimas, las SSTC 74/2016 y 43/2019] en que se declara la inconstitucionalidad de sendos impuestos establecidos por la Comunidad Autónoma de Cataluña denominados impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear e impuesto sobre elementos radio tóxicos.

La doctrina constitucional ha insistido en que la finalidad de las prohibiciones de equivalencia establecidas en el art. 6 LOFCA no radica en impedir sin más la doble imposición, sino en que se produzcan dobles imposiciones no coordinadas, garantizando de esta manera que el ejercicio de poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de un sistema tributario, en los términos exigidos por el art. 31.1 CE.

STC 100/2020. *Competencias en medio ambiente.*

FJ 3 A) Para efectuar este encuadramiento competencial ha de tenerse en cuenta, por una parte, que los títulos competenciales operan *ope constitutionis*, por lo que el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, ejerzan, no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los estatutos de Autonomía y las leyes a las que estos y aquella se remitan.

B) a) El art. 149.1.23 CE atribuye al Estado competencia para disponer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. El art. 57 c) LORAFNA atri-

buye a la Comunidad Foral de Navarra, en el marco de la legislación básica del Estado el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología.

El Tribunal ha destacado que, lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las comunidades autónomas establezcan niveles de protección más altos. Lo genérico, lo detallado, lo abstracto o lo concreto no es el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente, sino su propia finalidad tuitiva.

Las exigencias de protección del medio ambiente, en todos los ámbitos de acción de los poderes públicos –inexcusable para hacer efectivo un desarrollo sostenible y jurídicamente vinculante como expresión del principio rector de la política social y económica, consagrado en el art. 45 CE–, implica 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.

b) La regla competencial del art. 149.1.13 CE sobre bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, atribuye al Estado una competencia para la ordenación general de la economía que responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos. Se trata de una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la necesaria coherencia de la política económica y que exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales o disgregadores.

La competencia ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a la ordenación de sectores económicos concretos y para el logro de fines entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar de la unidad de mercado. Por otra parte, el Tribunal subraya que exige una lectura restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las comunidades autónomas.

STC 134/2020. FJ 4. *Asistencia social*.

FJ 4 El Tribunal ha afirmado que, atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de esta.

Entre sus características típicas se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que estos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces.

La Constitución se refiere a la asistencia social en el art. 148.1.20, como una materia sobre la que las comunidades autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho el País Vasco en el art. 10.12 EAPV. Son las comunidades autónomas las que tienen la competencia para diseñar su propia política de asistencia social, sin perjuicio de las competencias que al Estado correspondan en virtud del artículo 149.3, del art. 150.3 o, en su caso, del art. 149.1.

Ahora bien, siendo una materia compleja, que resulta central en un Estado social, las competencias exclusivas no pueden entenderse en estricto sentido de exclusión de actuación en el campo de lo social, no solo de otros entes públicos, sino incluso de entidades privadas y, por supuesto, del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la comunidad autónoma, y, si bien, el reconocimiento de la existencia de problemáticas sociales que requieran un tratamiento global no tiene por qué llevar a negar la competencia de la Comunidad Autónoma para gestionar la problemática de que se trate dentro de su territorio.

##### *5. Subvenciones y ayudas públicas en materia de asistencia social.*

La doctrina parte del principio de que la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones del Estado, depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate, ya que la subvención no es un concepto que delimite competencias.

La doctrina quedó recopilada en la STC 13/1992, en la que este Tribunal estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido en cuatro supuestos generales.

En el presente caso, puesto que la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social, nos encontramos en el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992.

Dicho fundamento se refiere a los casos en los que la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes, no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los presupuestos generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las comunidades autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos presupuestos generales del Estado.

La doctrina del Tribunal, a partir de la STC 178/2011, ha declarado que consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional –objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso– mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos, ya que es doctrina reiterada de este Tribunal que las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las comunidades autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común.

STC 135/2020. *Plan estratégico de acción externa de la Generalitat*.

FJ 4. Las partes no discuten que la materia regulada se englobe esencialmente en el ámbito de las relaciones internacionales a las que alude el art. 149.1.3 CE, en conexión con la posible incidencia en el exterior del ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias.



a) La STC 228/2016 sintetiza la doctrina constitucional sobre la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, así como recuerda que la Generalitat puede llevar a cabo actividades con proyección exterior, derivadas de su competencia para la promoción de sus intereses, con respeto siempre de la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 193 EAC y STC 31/2010, FFJJ 125 y 126). La actuación autonómica, en este ámbito, ha de ser entendida en el marco del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en concreto, de su art. 193, que vincula la acción exterior de la Generalitat a la que se derive directamente de sus competencias y siempre con respeto a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE).

Igualmente, para perfilar los contornos de la competencia de coordinación que corresponde al Estado a fin de garantizar los objetivos de política exterior, es preciso remitirse a los criterios recogidos en la STC 85/2016. De acuerdo con su doctrina, en la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.3 CE, se integran no solo las facultades clásicas que el Derecho internacional reconoce a los Estados como sujetos de ese Derecho, sino también una potestad más amplia de dirección y puesta en ejecución de la política exterior, entendida como estrategia, posicionamiento y actuación del Estado en el ámbito internacional, en defensa de los intereses y valores de España que permite al Gobierno, en tanto que director de la política exterior del Estado, coordinar las actuaciones autonómicas con proyección exterior, a fin de garantizar los objetivos de política exterior estatal e impedir eventuales menoscabos de esa política exterior. Coordinación necesaria para la integración de una diversidad de competencias y administraciones afectadas en un sistema unitario y operativo, y cuyo contenido comporta la posibilidad de fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación *a posteriori*, como preventivas u homogeneizadoras.

El principio de unidad de acción en el exterior que consagra el art. 3.2 a) de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, parte de la premisa de que las comunidades autónomas y otros sujetos distintos del Estado, pueden actuar en el exterior pero de forma coordinada, a fin de garantizar los objetivos de la política exterior del Gobierno, que deben ser preservados, de modo que el establecimiento de directrices, fines y objetivos que, en cuanto tales, deben ser seguidos por los sujetos coordinados, resulta pues propio de la competencia de ordenación y coordinación que, como director de la política exterior del Estado, incumbe al Gobierno en esta

materia. Con la consecuencia de que el principio de unidad de acción en el exterior y la fijación de directrices, fines y objetivos en este ámbito, responden a la naturaleza misma de la política exterior y de las relaciones internacionales que requieren una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto titular de la representatividad de nuestro país a nivel internacional.

Esa facultad de coordinación, es aún más necesaria dada la necesidad de combinar la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE con la existencia, en un Estado compuesto como el nuestro, de una multiplicidad de sujetos que llevan a cabo actuaciones con proyección exterior.

b) Precisión en torno al deber de lealtad constitucional.

Tal deber consiste en un deber de auxilio recíproco, de recíproco apoyo y mutua lealtad, concreción, a su vez del más amplio deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos. Las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional, que aun cuando no está recogido de modo expreso en el texto constitucional, constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada, del que deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las administraciones implicadas, dimanante del general deber de auxilio recíproco que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Así, del principio de lealtad deriva un deber de colaboración e información recíprocas entre las administraciones implicadas que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas y que es concreción, a su vez, del deber general de fidelidad a la Constitución. Por tanto, de la Constitución y de la doctrina de este Tribunal se deduce un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos, de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo.

6. No puede ser atendida la queja de vulneración del principio de lealtad institucional que se achaca al plan, por no haberlo puesto en el previo conocimiento del Estado, ni contener menciones expresas a las competencias estatales, en particular las directrices de coordinación que el Estado pueda válidamente establecer.

En cuanto a la primera, esa actuación no puede entenderse por sí sola como productora de una negación o desconocimiento de la función estatal de coordinación de la acción exterior autonómica, en los términos en que tal función ha sido definida por la doctrina constitucional, ni puede, en consecuencia, erigirse en razón suficiente para

apreciar una vulneración competencial determinante de la inconstitucionalidad del Plan por este motivo.

Dada la doctrina constitucional que más atrás quedó expuesta, si el silencio debiera comportar la negación de las competencias estatales, dicha negación sería contraria al principio de colaboración implícito en el sistema de autonomías, pero a falta de unos términos de inequívoca exclusión, precisamente la necesidad de preservar ese mismo principio aconseja no atribuir al plan contenidos que no sean inmediatamente discernibles en él, pues del simple silencio, respecto de las competencias y potestades estatales, no se infiere con carácter ineludible, que no deban ser atendidas, ni, como es evidente, su efectividad depende del expreso reconocimiento autonómico.

7. *Examen del contenido del plan (I). Análisis de la vulneración del art. 149.1.3 CE.*

La STC 228/2016 delimitó el concepto de acción exterior, susceptible de ser desarrollada por la Generalitat de Cataluña, tanto dentro como fuera del ámbito de la Unión Europea, señalando que debe estar ligada al ejercicio de sus competencias, al afirmar que el objeto y la finalidad de la acción exterior de Cataluña, han de ser entendidos dentro del marco constitucional y estatutario; en consecuencia, esa acción exterior no puede significar, en ningún caso, la consideración de Cataluña como un sujeto de Derecho internacional, cualidad de la que como ente territorial carece. Tal como se establece en el art. 193 EAC y confirma nuestra reiterada doctrina, esa acción exterior, que lo es de la Generalitat de Cataluña con el objetivo de promover sus intereses en ese ámbito y directamente relacionada con el ejercicio de sus competencias propias, debe ejercerse siempre con respeto a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE). El desarrollo de la acción exterior de la Generalitat de Cataluña bajo la dirección, coordinación y orientación del Gobierno de la Generalitat, no impide el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y política exterior.

STC 152/2020. *Defensa de la competencia*. FJ 3. a) La Constitución no prevé expresamente el reparto de competencias, pero la STC 208/1999 la incluyó dentro de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

La defensa de la competencia constituye, a la vez, un presupuesto y un límite necesario de la libertad de empresa y el compromiso de proteger el ejercicio de esta –artículo 38, inciso segundo– por parte de los poderes públicos supone la necesidad de una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales. Y una

de las actuaciones que pueden resultar necesarias es la consistente en evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado, como es la concurrencia entre empresas, apareciendo así la defensa de la competencia, como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían afectadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de este.

Desde esta perspectiva, se halla naturalmente relacionada con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia, que tantas veces hemos subrayado, de que exista un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Sin la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1 CE) no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone. Parece, pues, innecesario destacar el carácter básico que, desde la competencia estatal *ex art. 149.1.13*, reviste cuanto a la defensa de la competencia se refiere, pues nos hallamos ante un elemento definitorio del mercado. De modo que no solo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas, en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas. A lo que hay que añadir que, como hemos dicho en múltiples ocasiones, al Estado, en virtud de su competencia específica *ex art. 149.1.13* le corresponde articular los mecanismos de coordinación que estime necesarios.

STC 172/2020. *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de mayo de protección de la seguridad ciudadana.*

FJ 3. b) *Seguridad jurídica.* Desde nuestras primeras sentencias y a los efectos de delimitar el ámbito material de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.29 CE, hemos ido perfilando la noción de seguridad pública. En un primer momento para establecer su ámbito, más preciso o estricto que el de la noción tradicional de orden público, y centrar la seguridad pública en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas que comprende un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza

y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido.

Negativamente, no toda la seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguir la seguridad pública o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de seguridad pública.

Hemos encuadrado en la materia seguridad pública todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública.

Reiteradamente hemos afirmado que la actividad policial propiamente dicha (art. 104 CE), así como las funciones administrativas complementarias e inseparables de aquellas, son una parte de la materia más amplia de la seguridad pública, aunque no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública. Otros aspectos y otras funciones distintas de los cuerpos y fuerzas de seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas componen sin duda aquel ámbito material.

No puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana, haya de quedar inscrita siempre y en todo caso en el ámbito de las funciones de los cuerpos de policía o asimilados.

c) La seguridad ciudadana se nos presenta como un ámbito material que forma parte de la seguridad pública, pero, en modo alguno, equivalente o sinónimo. La seguridad ciudadana es una aspiración legítima de toda sociedad democrática, expresada como anhelo individual o colectivo. Como bien jurídico cuya tutela corresponde ejercer al Estado, la seguridad ciudadana se puede entender como el estado en el que el conjunto de la ciudadanía goza de una situación de tranquilidad y estabilidad en la convivencia que le permite el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución y la Ley les reconocen, lo que se puede lograr a través de acciones preventivas y represivas.

4. *Registros e inspecciones corporales.* Los registros o inspecciones corporales pueden afectar al derecho fundamental a la intimidad (art. 18.1 CE), en una doble vertiente; como derecho a la intimidad corporal y, desde una perspectiva más amplia, como derecho a la intimidad personal, del que aquel forma parte. El derecho a la intimidad corporal, objeto de protección constitucional no es una entidad física, sino cultural, y determinada, por el criterio dominante en nuestra cultura sobre el recato corporal, de tal modo que no pueden entenderse

como intromisiones forzadas en la intimidad aquellas actuaciones que, por las partes del cuerpo sobre las que se operan o por los instrumentos mediante los que se realizan, no constituyen, según un sano criterio, violación del pudor o del recato de la persona. Hemos considerado que el desnudo integral de la persona incide en el ámbito de su intimidad corporal constitucionalmente protegido, según el criterio social dominante en nuestra cultura.

El derecho a la intimidad personal, como derecho fundamental vinculado a la propia personalidad y que deriva de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), implica la existencia de un ámbito propio y reservado, frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana.

#### 6. *Derecho de reunión.*

B) a) El derecho de reunión, es (i) una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, de defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por tanto, un cauce del principio democrático participativo en un estado social y democrático de derecho, como el proclamado en la Constitución; (ii) un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio; y (iii) cuyos elementos configuradores son el subjetivo –agrupación de personas–, el temporal –duración transitoria–, el finalista –licitud de la finalidad– y el real u objetivo –lugar de celebración.

b) El art. 21.1 CE configura el contenido esencial del derecho de reunión en un doble sentido: en primer término, al establecer que su ejercicio no necesitará de autorización previa, y, en segundo término, al excluir del contenido del derecho fundamental las reuniones o manifestaciones públicas que no tengan la condición de pacíficas y sin armas.

c) El párrafo segundo del art. 21 CE, no delimita el contenido del derecho de reunión, sino que establece límites para su ejercicio.

d) El ejercicio del derecho de reunión está sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (art. 21.1 CE).

e) El segundo requisito previsto en el art. 21.2 CE para poder limitar, modular e incluso prohibir el ejercicio del derecho de reunión consiste en que existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

#### 7. B) *Libertad de información.*

a) El libre ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz, consagrados en el art. 20 CE, garantiza la formación y existencia de una opinión pública libre, garantía que reviste una especial trascendencia, ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Para que el ciudadano pueda formar libremente opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas.

b) Hemos venido identificando la libertad de información, por oposición al concepto más amplio de libertad de expresión, como la libre comunicación y recepción de información sobre hechos o, más restringidamente, sobre hechos que puedan considerarse noticiables, advirtiendo, no obstante, que el deslinde entre ambas libertades no siempre es nítido, pues la expresión de la propia opinión necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos y, a la inversa, la comunicación de hechos o noticias comprende siempre algún elemento valorativo, con vocación a la formación de una opinión. Por ello, en los supuestos en que se mezclan elementos de una y otra significación debe atenderse al que aparezca como preponderante o predominante para subsumirlos en el correspondiente apartado del art. 20.1 CE.

c) Los sujetos de este derecho son no solo los titulares del órgano o medio difusor de la información o los profesionales del periodismo o quienes, aun sin serlo, comunican una información a través de tales medios, sino, primordialmente, la comunidad y cada uno de sus miembros, si bien, la protección constitucional del derecho alcanza su 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 sentido amplio.

d) El ejercicio del derecho a la información no es absoluto, pues está sujeto a límites internos, relativos a su propio contenido: la veracidad y la relevancia pública; y a límites externos, que se refieren a su relación con otros derechos o valores constitucionales con los que puede entrar en conflicto: los derechos de los demás y en especial el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y la infancia, art. 20.4 CE.

e) Por último, el art. 20.2 CE prohíbe que el ejercicio de la libertad de información se pueda restringir mediante ningún tipo de censura previa, esto es, cualquier medida limitativa de la elaboración o difusión de una obra del espíritu que consista en el sometimiento a un

previo examen por un poder público del contenido de la misma, cuya finalidad sea enjuiciar la obra en cuestión, con arreglo a unos valores abstractos o restrictivos de la libertad, de tal manera que se otorgue el plácet a la publicación de la obra, que se acomode a ellos a juicio del censor y se le niegue en caso contrario, y su interdicción debe extenderse a cuantas medidas pueda adoptar el poder público que simplemente restrinja o pueda tener un indeseable efecto disuasor sobre el ejercicio de tales libertades.

#### 8. *Derecho de enmienda.*

B) a) El ejercicio del derecho de enmienda al articulado debe respetar una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado, so pena de afectar tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras.

#### 2.4.2.5 *Amparos Parlamentarios*

##### STC 68/2020. *Deniega el amparo.*

FJ 2. La doctrina de este Tribunal sobre la función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias ejercida por las mesas de las cámaras legislativas y su incidencia en el *ius in officium* del cargo parlamentario. Sin duda la facultad de formular preguntas en la cámara al ejecutivo pertenece al núcleo de función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante.

Ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean estos los dirigidos a ejercer el control del ejecutivo, sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen 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. Y ello porque el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la propia cámara, no sus mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y raciona-



lizar el funcionamiento de las cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública.

Por tal razón, las potestades de calificación y admisión de la mesa han de ser entendidas como un juicio de admisión que formula este órgano rector de la cámara, sobre el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos. Corresponde a la mesa verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. Ello no obstante, el reglamento parlamentario puede permitir, o incluso establecer, que la mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la verificación de los requisitos formales, siempre que los escritos y documentos parlamentarios girados a la mesa, sean de control de la actividad del ejecutivo o sean de carácter legislativo, vengan limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario, o en aquellos supuestos en los que se planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la cámara.

Por su parte, a este Tribunal le corresponde controlar, cuando el asunto sea sometido a su jurisdicción por la vía del art. 42 LOTC, que en los supuestos en que los acuerdos de las mesas de las cámaras, adoptados en el ejercicio de su función de calificación y admisión, sean restrictivos del *ius in officium* de los parlamentarios incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, puesto que, en ausencia de motivación alguna no sería posible determinar si el rechazo de la iniciativa de control al gobierno entraña en sí misma, el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar, ni si se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio.

La inadmisión de las preguntas parlamentarias, que supone una limitación de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos, cuya primera exigencia constitucional es la de que tal limitación aparezca suficientemente motivada, implica que a este Tribunal le compete controlar que en los supuestos en que los acuerdos de la mesa sean contrarios a la admisibilidad de las preguntas, tales resoluciones incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a que está sujeta la mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria.

En virtud del respeto a la autonomía parlamentaria, la fiscalización de las decisiones de los órganos de las cámaras ha de limitarse a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables, dejándoles un amplio margen para la decisión. El Tribunal solo puede realizar un

control negativo, pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las cámaras, sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios.

STC 97/2020. *Deniega*. (También sobre la misma materia las SSTC 193/2020 y 194/2020).

FJ 4. *Jurisprudencia constitucional acerca del artículo 384 bis LECrim*. Este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre el carácter y la constitucionalidad de la medida prescrita en dicho precepto legal.

A) Por lo que hace a la naturaleza y alcance de la medida que aquí aplicó la mesa del Congreso de los Diputados es de recordar lo siguiente: (i) la suspensión que impone este precepto no tiene carácter punitivo o sancionador y constituye un efecto inmediatamente ligado por la Ley procesal a la adopción de sendos autos de procesamiento y de prisión provisional que afecten a imputados que estén integrados o relacionados con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes; (ii) la medida es provisional, vinculada como está a aquellas resoluciones judiciales y a su mantenimiento, y surge automáticamente de la propia ley, sin dejar margen alguno en su aplicación a los órganos destinatarios de la norma, más allá de la verificación de la concurrencia de sus presupuestos procesales; (iii) esta suspensión *ex lege* del ejercicio de la función o cargo públicos, no trae causa de lo previsto en el artículo 55 CE, sino que engarza directamente con los derechos del artículo 23.2 CE, en tanto que derechos de configuración legal, y (iv) la restricción así establecida por el legislador es también aplicable, conforme a su tenor literal y significado gramatical, a los procesados en firme y en prisión provisional por su presunta participación en un delito de rebelión.

B) La STC 71/1994 apreció ya la constitucionalidad, en el marco de lo entonces planteado, del artículo 384 *bis* y a tal pronunciamiento se han referido, las recientes SSTC 11/2020 y 38/2020. El tribunal valoró entonces que la norma controvertida en aquel recurso de inconstitucionalidad no entraba en colisión con los derechos fundamentales enunciados en los artículos 23.2, en cuanto a la permanencia en el ejercicio de la función o cargo público, con especial referencia a los cargos de naturaleza representativa y 24.2, en relación con la presunción de inocencia, de la Constitución: (i) constató el Tribunal, por lo que refiere al primero de estos derechos, que la medida de suspensión impuesta en el precepto impugnado ha de afectar, precisa y exclusivamente, a los procesados y

presos que lo hayan sido por aparecer, como integrados o relacionados con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, es decir, previa la imputación formal y provisional de criminalidad por delitos que conllevan un desafío mismo a la esencia del Estado democrático, de tal modo que la excepcional amenaza que esta actividad criminal conlleva para nuestro Estado Democrático de Derecho justifica, sin duda, una medida provisional como la controvertida, con la conclusión de que el supuesto contemplado en el artículo 384 *bis* bien podría ser visto por el legislador como inconciliable con la permanencia del procesado por estos delitos en el desempeño de funciones o cargos públicos o, más sencillamente, como incompatible con la concesión de cualquier permiso de salida de prisión para la realización de actos concretos que supongan ejercicio de tal función o cargo, en definitiva –añadió el Tribunal– la regla enjuiciada no viene sino a prescribir, en negativo, uno de los requisitos para el mantenimiento en el ejercicio de una función o cargo público, siendo una condición cuya legitimidad y proporcionalidad no la hace contraria al contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23.2 CE, (ii) por lo que hace al examen de la norma legal a la luz de la presunción de inocencia, el Tribunal, tras recordar que esta garantía constitucional permanece viva cuando se ha dictado un procesamiento y es compatible con la adopción de medidas cautelares, vino a concluir que la norma constitucional que reconoce este derecho fundamental (art. 24.2 CE) no resulta canon adecuado para el enjuiciamiento del art. 384 bis LECrim, pues ni la medida de suspensión en él prevista constituye pena alguna ni su adopción, por lo mismo, queda condicionada por la realización de actividad probatoria de cargo.

##### 5. *Derecho a la presunción de inocencia.*

A) Como regla de tratamiento, la presunción de inocencia impide tener por culpable a quien no ha sido declarado así, tras un previo juicio justo y que, como regla de juicio, en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, se configura como un derecho del acusado a no sufrir una condena a menos que la culpabilidad haya quedado establecida más allá de toda duda razonable. La doctrina del Tribunal es, para una y otra de las dimensiones mencionadas, plenamente consecuente con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como impone el artículo 10.2 CE. Otro tanto prescribe, en cuanto al primer aspecto el artículo 4.1 de la Directiva 2016/343/UE. Ni los actos parlamentarios directamente impugnados, ni la norma legal de la que traen causa, han violado la presunción de inocencia del actor.

B) Así se ha de afirmar, en primer lugar, por lo que hace a la interdicción constitucional de toda condena sin suficiente prueba de

cargo, lícitamente obtenida y hecha valer y apreciada por el juzgador con las garantías del debido proceso. Ni el artículo 384 *bis* LECrim establece sanción o pena alguna, ni su aplicación o cumplimiento por la mesa del Congreso de los Diputados ha deparado la condena del demandante. El precepto legal no es norma punitiva, sino establecedora de una medida provisional vinculada, de manera inmediata y necesaria, a otras previas –procesamiento firme y prisión provisional– adoptadas por la autoridad judicial.

C) Pero tampoco ha sufrido el recurrente daño alguno en el derecho fundamental que invoca por haber sido tratado como culpable en las resoluciones impugnadas ni por ello, conllevar tal trato, objetivamente, la propia disposición que impuso su suspensión como diputado.

a) El artículo 384 *bis* es de aplicación inmediata y necesaria cuando concurren los presupuestos en él fijados.

b) En modo alguno, cabría decir que las resoluciones parlamentarias que se impugnan hayan considerado al demandante culpable de ilícito alguno o que semejante valoración esté presente, siquiera de manera implícita en el propio precepto legal aquí aplicado.

D) Se sigue, en suma, que la presunción de inocencia del demandante no fue en absoluto afectada, en una u otra de sus dimensiones constitucionales, ni por las resoluciones recurridas ni por la disposición legal en ellas aplicada.

6. *Derecho al ejercicio de cargo de diputado al congreso art. 23.2 CE.*

a) Desde las SSTC 10/1983 y 32/1985 tiene declarado este Tribunal que el derecho a acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas.

b) Cuando se habla cargos representativos, el derecho enunciado en el artículo 23.2 CE ha de ponerse en conexión con el de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE), pues son los representantes quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos.

c) El derecho establecido en el artículo 23.2 CE es, como se desprende del inciso final del precepto, de configuración legal, correspondiendo a la ley, concepto en el que se incluyen los reglamentos parlamentarios, ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos públicos y que pasan así a integrarse en el estatus propio de cada uno de ellos, con la consecuencia de que podrá su titu-

lar defender, al amparo de esta disposición constitucional, el *ius in officium* que estime ilegítimamente constreñido o ignorado por actos de los poderes públicos.

d) El legislador dispone de un amplio margen de libertad para regular el ejercicio del derecho, si bien con límites, tanto generales, como el respeto al principio de igualdad y a los demás derechos fundamentales, como referidos, cuando se trata de cargos representativos, a la necesaria salvaguarda de la naturaleza de la representación.

e) El derecho fundamental de que se trata no es incondicionado o absoluto, sino que queda delimitado en su contenido tanto por su naturaleza como en atención a su función. El legislador puede establecer limitaciones y restricciones a su ejercicio que, respetando ese contenido y los imperativos del principio de igualdad, se ordenen, desde la perspectiva constitucional, a un fin legítimo y en términos proporcionados a esa válida finalidad. Limitaciones y restricciones que habrán de aplicarse, en especial por los órganos judiciales, mediante resolución especialmente motivada y no incurra en desproporción en relación con aquella finalidad.

f) Los criterios reseñados son semejantes a los que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 3 del Protocolo adicional número 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos.