

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DURANTE EL SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2021

Doctrine of the Constitutional Court during
the second Four-Month Period of 2021

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA

Tribunal Constitucional
duque@tribunalconstitucional.es

CARLOS ORTEGA CARBALLO

Tribunal de Constitucional
ortega@tribunalconstitucional.es

HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ

Tribunal Constitucional
losada@tribunalconstitucional.es

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI

Tribunal Constitucional
tomas.quadra@uam.es

Cómo citar/Citation

Duque Villanueva, J. C., Ortega Carballo, C.,
Losada González, H. y De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2021).
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2021.
Revista Española de Derecho Constitucional, 123, 225-280.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.123.08>

SUMARIO

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL. II. FUENTES DEL DERECHO. III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS. V. DERECHOS FUNDAMENTALES

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Iniciando este apartado de la crónica con los pronunciamientos recaídos en los recursos de inconstitucionalidad, ha de traerse a colación, en primer lugar, conforme a un orden cronológico, la STC 110/2021 (Pleno), de 13 de mayo¹, en la que, con ocasión de la impugnación de un decreto ley, se recuerda que su tramitación y eventual aprobación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia *ex art.* 86.2 y 3 CE no priva de objeto al proceso constitucional y, en definitiva, el TC ha de pronunciarse sobre la concurrencia de los presupuestos y el respeto a los límites materiales que la CE establece para esta figura normativa. Así pues, el recurso de inconstitucionalidad en el que se controvierten los presupuestos y límites constitucionales de un decreto ley no pierde su objeto «por la ulterior aprobación de una ley de conversión (art. 86.3 CE), tanto si dicha ley asumiera, con la consiguiente novación, las reglas en principio adoptadas mediante decreto-ley [...] como si no lo hiciera para con alguna de ellas, también originariamente impugnadas» (FJ 2.a).

El TC, en la Sentencia 125/2021 (Pleno), de 3 de junio, desestima la extemporaneidad del recurso de inconstitucionalidad en relación con la impugnación del precepto que regula el hecho imponible de un impuesto, puesto que, si bien la modificación introducida por el precepto recurrido se limita a ampliar el hecho imponible del impuesto, se transcribe en él el texto original regulador de dicho hecho imponible, de modo que el precepto «ha quedado formalmente modificado» por el precepto legal recurrido, abriéndose, en consecuencia, los plazos del art. 33 LOTC para que el artículo así reformado pueda ser impugnado en la redacción que le ha dado la ley modificadora.

Por el contrario, se aprecia la extemporaneidad de la pretensión de inconstitucionalidad respecto de los demás preceptos reguladores del impuesto

¹ Véanse *infra* pp. 241-244.

que no han sido modificados por el precepto impugnado, pues la parte de la normativa del impuesto que permanece con la redacción inicialmente aprobada «resulta inatacable directamente por la vía del recurso de inconstitucionalidad cuando, como es el caso, ya han transcurrido más que sobradamente los plazos en los que el art. 33 LOTC permite su interposición» (FJ 2.B).

En la STC 148/2021 (Pleno), de 14 de julio², se desestima la posible pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y contra los reales decretos que modificaron dichas medidas y prorrogaron el estado de alarma, como consecuencia de la pérdida de vigencia de las medidas adoptadas una vez finalizado el estado de emergencia. Se argumenta al respecto en la sentencia que, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, los recursos de inconstitucionalidad contra normas de vigencia temporal limitada no pierden su objeto, de manera sobrevenida, por el transcurso del tiempo durante el que aquellas medidas rigieron, pues, de lo contrario, se crearía «un inadmisibles ámbito de inmunidad del poder frente a la Constitución» (FJ 2.a).

La sentencia, con invocación de la doctrina de la STC 83/2016, de 28 de abril (FJ 10)³, y del ATC 7/2012, de 13 de enero (FF. JJ. 3 y 4)⁴, considera como objeto idóneo del recurso de inconstitucionalidad los decretos de declaración y prórroga del estado de alarma por tratarse, pese a su forma de decreto, de normas con rango o valor de ley. Con base en este razonamiento, se excluye como objeto de enjuiciamiento, con la consiguiente declaración de la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad en este extremo, la impugnación de la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias para limitar la propagación y el contagio por el COVID, por ser una disposición de carácter reglamentario (FJ 2, b y c).

Los AATC 58 y 59/2021 (Pleno), de 11 de mayo, desestiman sendos recursos de súplica contra los AATC 33 y 34/2021 (Pleno), de 16 de marzo⁵, que inadmitieron a trámite dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diputados de los grupos parlamentarios Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Comú, Republicano y Euskal Herria Bildu, porque en los poderes generales para pleitos presentados no constaba que los

² Véanse *infra* pp. 231-232 y 251-252.

³ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 107, 2016, pp. 295-297.

⁴ Reseñado en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 94, 2012, pp. 275-277.

⁵ Reseñados en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 122, 2021, p. 248.

diputados firmantes de ambos recursos, tras los requerimientos efectuados por el TC, hubieran otorgado su representación a quien afirmaba actuar como comisionado.

Sostiene el TC, en los autos desestimatorios de los recursos de súplica, que al estar conferida la legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad *ex art. 32 LOTC* «a una agrupación ocasional o *ad hoc* de diputados [...] que se constituyen a los solos efectos de impugnar la validez constitucional de una ley, no puede entenderse que el portavoz del grupo parlamentario, o su secretario general, ostenten, con carácter general, la facultad de representación de los integrantes de su grupo a la hora de plantear un recurso». En consecuencia, no es aceptable que «asuman la facultad de nombrar a un tercero como comisionado para interponer un recurso de inconstitucionalidad sin contar para ello con el respaldo expreso de los eventuales firmantes del recurso de inconstitucionalidad», pues, de admitirse esta posibilidad, «la mera portavocía o presidencia de grupo, por la vía del nombramiento de un tercero como comisionado, faculta al portavoz [o al presidente] para interponer por sí sólo el recurso de inconstitucionalidad» (FJ 4).

2. En relación con las cuestiones de inconstitucionalidad, en la STC 109/2021 (Pleno), de 13 de mayo⁶, se rechaza la petición de la demandante en el proceso *a quo* de ampliar el canon de control de la norma cuestionada a un precepto constitucional no citado en el auto de planteamiento. El TC afirma que «[l]a duda planteada por la parte no es objeto de la cuestión, que viene determinada por el auto de planteamiento dictado por el juzgado», y, además, que el posible nuevo motivo de inconstitucionalidad no ha sido sometido a la consideración de las partes y del ministerio fiscal en el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC (FJ 2).

En la necesidad de sustanciar correctamente este trámite insiste el TC, reiterando una conocida doctrina constitucional, en la STC 123/2021 (Pleno), de 3 de junio, en la que considera que el error en el que ha incurrido el órgano judicial al identificar el precepto legal cuestionado —no mencionó en la apertura del trámite de audiencia uno de los apartados del precepto objeto de la cuestión que sí cita en el auto de planteamiento— «resulta salvable, sin menoscabo de la finalidad del trámite de audiencia, a la luz [tanto] del contenido de la providencia [...] como de las disposiciones objeto de la cuestión de inconstitucionalidad». En efecto, el TC, «atendiendo a la redacción de la providencia» por la que se procede a la apertura de dicho trámite, «a la estructura y contenido» de la disposición legal cuestionada y «a las circunstancias del litigio

⁶ Véanse *infra* pp. 249-251.

concreto», aprecia que se puede deducir «sin dificultad cuál es el problema constitucional que se plantea y, más en concreto, cuáles son las disposiciones sobre cuya constitucionalidad se duda y los motivos que conducen al juzgador a plantear la cuestión de inconstitucionalidad». Inadmitir en este caso la cuestión de inconstitucionalidad por el defecto alegado supondría —se dice en la sentencia— «incurrir en un formalismo riguroso en detrimento de la imprescindible cooperación entre los órganos judiciales y el Tribunal Constitucional para depurar el ordenamiento jurídico de preceptos presuntamente inconstitucionales» (FJ 2.a).

También desestima el TC en la citada STC 123/2021 la denunciada deficiente formulación del juicio de aplicabilidad y relevancia. Tras recordar la doctrina constitucional sobre dichos juicios y el alcance del control que le corresponde, sostiene que en el auto de planteamiento el órgano judicial «razona de forma suficientemente motivada» porque la disposición legal cuestionada es aplicable para dirimir el proceso *a quo*, «sin que su argumentación pueda ser calificada en modo alguno de inconsistente o equivocada». Por lo que se refiere al juicio de relevancia, afirma que la «[f]undamentación de la cuestión es, en este aspecto, también suficiente», pues del «razonamiento del órgano judicial se desprenden las razones por las que considera que el pronunciamiento de este tribunal es necesario para resolver el caso sometido a su consideración». En definitiva, concluye el TC, «conforme al control meramente externo que nos corresponde realizar, el auto de planteamiento ha cumplido el requisito de “especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión”» (FJ 2.b).

En la STC 126/2021 (Pleno), de 3 de junio, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 137 LOREG, que prevé para las infracciones y delitos electorales la imposición de la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, se desestima como óbice procesal una incorrecta formulación del juicio de relevancia. El abogado del Estado alegaba al respecto que el precepto cuestionado no era decisivo para la resolución del proceso *a quo*, en el que se planteaba la procedencia de imponer la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de seis meses aceptada por el acusado, ya que, de acuerdo con el art. 787.3 LECrim, la pena debía ser impuesta por el tribunal en razón de la conformidad manifestada por el acusado, con lo que no existiría indeterminación de la pena que imponer y la duda de constitucionalidad presentaba un carácter abstracto. El TC considera que los argumentos expuestos por el órgano judicial en el auto de planteamiento en los que funda el juicio de relevancia «no son, de manera notoria, inconsistentes, único supuesto en el que este tribunal puede entrar a revisar este juicio». En este

sentido, se argumenta en la sentencia que la imposición de una pena de conformidad requiere «que el juez entienda que la calificación aceptada es correcta y que la pena es procedente según dicha calificación», versando precisamente en este caso la duda de constitucionalidad «en la imposibilidad de imponer una pena que [...] se juzga inconstitucional, en la medida en que la regulación cuestionada, y cuya aplicabilidad al caso no se discute, no cumple, por sus deficiencias, con los mandatos de certeza y previsibilidad exigibles». A lo que se añade que «el auto razona suficientemente que la validez de la norma cuestionada es determinante del fallo que debe dictarse», por lo que al juicio de relevancia no puede reprochársele «irrazonabilidad manifiesta o falta notoria de consistencia, únicos supuestos en los que este tribunal puede enmendar el criterio formulado por [el órgano judicial]» (FJ 2).

En el ATC 65/2021 (Pleno), de 1 de junio, se inadmite a trámite una cuestión de inconstitucionalidad porque el órgano judicial no procedió a la apertura del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia del planteamiento de la cuestión, indicando el precepto legal cuestionado y los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados. Para el TC, «el mero traslado del escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo», en el que la demandante proponía el planteamiento de la cuestión, sin proceder el órgano judicial a la apertura del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC, no puede satisfacer dos de las funciones que le son inherentes: i) la efectiva audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal ante una posible decisión de tanta entidad, y ii) facilitar al TC el examen acerca de la viabilidad de la cuestión. «La importancia de la audiencia del art. 35.2 LOTC —se afirma en el auto— no puede minimizarse reduciéndola a un simple traslado del escrito de la parte en que se propone su planteamiento» (FJ 2).

3. En cuanto al alcance y efectos de la declaración de inconstitucionalidad, en la STC 125/2021 (Pleno), de 3 de junio⁷, se reitera que la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia (art. 39 LOTC) es una prerrogativa del TC, que no puede ser objeto de pretensión de parte, así como la necesidad de que concurren los siguientes requisitos para su aplicación: i) que la sentencia declare la inconstitucionalidad de alguno de los preceptos impugnados; ii) que exista una relación de conexión o consecuencia entre los preceptos declarados inconstitucionales y aquellos otros a los que se extienda la declaración de inconstitucionalidad, y iii) que estos últimos pertenezcan a la misma ley, disposición o acto con fuerza de ley, con la única excepción de los

⁷ Véanse *infra* pp. 260-265.

textos refundidos en cuanto a este último requisito se refiere (FJ 2, A y B; en el mismo sentido, STC 109/2020 [Pleno], de 13 de mayo, FF. JJ. 2 y 5).

Por su parte, en la STC 111/2021 (Pleno), de 13 de mayo, que estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversas disposiciones del Real Decreto Ley 15/2020, de 12 de abril, que modifican la regulación legal del régimen de clases pasivas del Estado, se defieren los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones impugnadas hasta el día 1 de enero de 2021, a fin de que antes de esa fecha se proceda «a sustituir la regulación declarada inconstitucional y nula (por incumplimiento del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE) por la regulación legal pertinente». Como fundamento de esta decisión, el TC invoca la necesidad de «atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional, como lo son en este caso los derechos de los beneficiarios de las prestaciones del régimen de clases pasivas» que podrían «experimentar un perjuicio si las disposiciones del Real Decreto-ley 15/2020 declaradas inconstitucionales fueran asimismo anuladas de forma inmediata, por el vacío normativo que se produciría en cuanto a la gestión de ese régimen especial de seguridad social» (FJ 8).

En fin, en la STC 148/2021 (Pleno), de 14 de julio⁸, que, por vulnerar el derecho a elegir libremente la residencia y a circular por el territorio nacional (art. 19.1 CE), estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, entre otros preceptos, contra los apdos. 1, 3 y 5 del art. 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se modulan los efectos de la declaración de nulidad en los siguientes términos:

- a) No son susceptibles de ser revisados como consecuencia de dicha declaración los procesos concluidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (arts. 161.1.a CE y 40.1 LOTC), las situaciones decididas mediante actuaciones administrativas firmes (principio de seguridad jurídica *ex* art. 9.3 CE) y las demás situaciones jurídicas generadas por la aplicación de los preceptos anulados.

Esta modulación de efectos la funda el TC en que la inconstitucionalidad parcial declarada «no deriva del contenido material de las medidas adoptadas, cuya necesidad, idoneidad y proporcionalidad hemos aceptado, sino del instrumento jurídico (declaración del estado de alarma en vez del de excepción) a través del cual se llevó a cabo la suspensión de ciertos derechos fundamentales». A ello se añade que, al afectar la suspensión de derechos a la generalidad de la población,

⁸ Véanse *supra* p. 227 e *infra*, pp. 251-252.

«no resulta justificado que puedan atenderse pretensiones singulares de revisión fundadas exclusivamente en la inconstitucionalidad apreciada, cuando no concurren otros motivos de antijuridicidad», porque ello pugnaría con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE).

- b) Son susceptibles de revisión *ex arts.* 40.1 *in fine* LOTC y 25.1 CE los procesos penales o administrativos sancionadores en los que, como consecuencia de la nulidad declarada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.
- c) La inconstitucionalidad apreciada, por tratarse de medidas que los ciudadanos tenían el deber jurídico de soportar, no puede ser título por sí misma para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (FJ 11)⁹.

4. Los motivos de especial trascendencia constitucional apreciados en los recursos de amparo resueltos durante este cuatrimestre han sido los siguientes:

- a) (STC 155/2009, FJ 2.a) que el recurso plantea un problema o afecta a la faceta de un derecho fundamental sobre el que no ha doctrina

⁹ Al concreto pronunciamiento sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, además del al fallo y a la argumentación de la sentencia, se refieren, en lo que ahora interesa, los votos particulares discrepantes del presidente, González Rivas, y del magistrado Xiol Ríos. Para el presidente, el tenor literal del art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981 no debe entenderse como se hace en la sentencia por dos motivos: i) el citado artículo regula supuestos indemnizatorios derivados de estados de emergencia que sean constitucionales, es decir, en los que, a pesar de la constitucionalidad de su declaración, proceda acordar tales indemnizaciones, y ii) el precepto no reconoce un derecho autónomo a percibir una indemnización, sino que ese derecho surgirá solo cuando se den los requisitos propios de cada régimen indemnizatorio.

El magistrado Xiol Ríos considera, en síntesis, que, «salvo en los supuestos en los que de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 40.1 LOTC y 161.1.a) CE no es posible la revisión de los actos dictados al amparo de normas declaradas inconstitucionales (sentencias firmes salvo que tengan por objeto un acto de carácter penal o sancionador), los demás casos en los que se limitan los efectos no están debidamente diferenciados entre sí y las razones en las que se fundamenta la limitación del alcance de la nulidad no justifican, en mi opinión, esta medida» (epígrafes 48 a 57).

del TC (SSTC 92/2021 [Sala Primera], de 10 de mayo —ausencia de control judicial de cláusulas abusivas que desconoce la primacía del derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE—; 93/2021 [Sala Primera], de 10 de mayo —mensajes difundidos a través de una red social en los que se tilda de asesino y se expresa alivio por la muerte de un torero en el curso de la lidia—; 99/2021 [Sala Segunda], de 10 de mayo —captación, escucha y grabación de comunicaciones orales durante tres meses mantenidas entre diferentes personas en el interior de vehículos en el curso de una investigación penal—; 104/2021 [Sala Segunda], de 10 de mayo —inadmisión de incidente de nulidad de actuaciones por considerar el órgano judicial preceptiva la interposición de recurso de casación para la unificación de la doctrina—; 105/2021 [Pleno], de 11 de mayo —suspensión de la condición de diputado del Congreso por haber sido procesado por delito de rebelión en aplicación del art. 384 *bis* LECrim—¹⁰; 106/2021 [Pleno], de 11 de mayo y 121 y 122/2021 [Pleno], de 2 de junio —condena por delito de sedición que no puede considerarse desproporcionada ni que desaliente el ejercicio de derechos fundamentales—¹¹; 107/2021 [Pleno], de 13 de mayo —condena por delito de desobediencia por la convocatoria de una consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña—; 113/2021 [Sala Segunda], de 31 de mayo —resoluciones judiciales que ordenan el desalojo de una vivienda sin valorar la afectación a menores y personas con discapacidad—; 119/2021 [Sala Primera], de 31 de mayo —resolución judicial que no pondera las circunstancias personales de la demandante, que impugna una modificación de la jornada de trabajo que incide en el disfrute de la reducción de jornada para el cuidado de los hijos—; 120/2021 [Sala Segunda], de 31 de mayo —inexistencia de privilegio de inmunidad absoluto de una organización internacional [Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico]—; 130/2021 [Sala Primera], de 21 de junio —calificación como abusiva de una huelga porque los comités actuantes se negaron a constituir una comisión negociadora ajustada

¹⁰ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).

¹¹ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).

a la normativa legal—; 131/2021 [Sala Primera], de 21 de junio —resoluciones judiciales que han considerado al tercer poseedor parte en un procedimiento de ejecución hipotecaria—; 133/2021 [Pleno], de 24 de junio —condena en casación tras sentencia absoluta por delito contra las instituciones del Estado por la concentración ante una Asamblea legislativa de una comunidad autónoma impidiendo el acceso de los diputados a la Cámara—; 137/2021 [Sala Segunda], de 29 de junio —denegación de la solicitud de autorización para utilizar las dependencias del Congreso de los Diputados para la celebración de un encuentro entre diputados españoles y de otros países en el marco del Foro EUCOCO [43ª Conferencia Europea de Solidaridad y Apoyo al Pueblo Saharaui]—; 139/2021 [Sala Primera], de 12 de julio —resoluciones judiciales que estiman vulnerado el derecho de rectificación al haber denegado un periódico la publicación de un escrito de rectificación—; 140/2021 [Sala Segunda], de 12 de julio —resoluciones judiciales que impiden la fiscalización en procesos individuales de causas justificativas de un despido colectivo apreciadas por la empresa y la representación de los trabajadores—; 142/2021 [Sala Segunda], de 12 de julio —utilización de la dirección electrónica habilitada para primer emplazamiento en proceso de ejecución hipotecaria—¹²; 143/2021 [Sala Primera], de 12 de julio —sanción disciplinaria impuesta por declaraciones prestadas como testigo en un proceso civil—; 147/2021 [Sala Primera], de 12 de julio —condiciones que ha de reunir el título jurídico transmitido por las autoridades del país reclamante junto con la demanda de extradición para que pueda ser considerado legítimo—¹³).

- b) (STC 155/2009, FJ 2.b) que el recurso pueda dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (STC 146/2021 [Sala Primera], de 12 de julio —inadmisión sin causa legal de recurso de casación basado en infracción de normas autonómicas—).

¹² También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso puede dar ocasión al tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental (STC 155/2009, FJ 2.b).

¹³ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso puede dar ocasión al tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (STC 155/2009, FJ 2.b).

- c) (STC 155/2009, FJ 2.b) que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia del surgimiento de nuevas realidades sociales (STC 144/2021 [Sala Segunda], de 12 de julio —resolución judicial que establece un régimen de responsabilidad civil derivada de delito desconociendo lo anteriormente resuelto por un juzgado de menores—¹⁴).
- d) (STC 155/2009, FJ 2.b) que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de cambios normativos relevantes en la configuración del contenido del derecho fundamental (SSTC 100 [Sala Primera] y 103/2021 [Sala Segunda], de 10 de mayo, y 115/2021 [Sala Segunda], de 31 de mayo —utilización de la dirección electrónica habilitada para primer emplazamiento en procesos de ejecución hipotecaria—).
- e) (STC 155/2009, FJ 2.c) la vulneración denunciada pudiera provenir de la ley o de una disposición de carácter general (SSTC 98/2021 [Sala Segunda], de 10 de mayo, 114/2021 [Sala Segunda], de 31 de mayo, 127 y 128/2021 [Sala Primera], de 21 de junio, y 141/2021 [Sala Primera], de 12 de julio —denegación de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado por prisión provisional seguida de sentencia absolutoria—; 136/2021 [Sala Segunda], de 29 de junio —inimpugnabilidad de decretos de los letrados de la Administración de justicia—; 138/2021 [Sala Segunda], de 29 de junio —preceptos reglamentarios que limitan el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas del sistema universitario valenciano—).
- f) (STC 155/2009, FJ 2.e) la doctrina de este TC podría estar siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria o pudieran existir resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental (STC 116/2021 [Sala Segunda], de 31 de mayo —emplazamiento edictal que no causa indefensión al tener conocimiento la demandante del proceso de ejecución hipotecaria—).
- g) (STC 155/2009, FJ 2.f) el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento a la doctrina de este TC (SSTC 101/2021 [Sala Segunda], de 10 de mayo —ausencia de

¹⁴ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que la doctrina de este tribunal sobre el derecho fundamental que se alega podría estar siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria o pudieran existir resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental (STC 155/2009, FJ 2.e).

control judicial de cláusulas abusivas que desconoce la primacía del derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE—; 94 y 97/2021 [Sala Segunda], de 10 de mayo, 117 [Sala Segunda] y 118/2021 [Sala Primera], de 13 de mayo, y 145/2021 [Sala Segunda], de 12 de julio —emplazamiento edictal sin haber agotado las posibilidades de notificación personal en procesos civiles y por despido—; 95/2021 [Sala Segunda], de 10 de mayo —tasación de costas que ignora la declaración del proceso como de cuantía indeterminada—; 96/2021 [Sala Segunda], de 10 de mayo —inadmisión de recurso de apelación por extemporaneidad sin tener en cuenta la tramitación de un recurso de aclaración—; 133/2021 [Sala Primera], de 21 de junio —agravación de condena en segunda instancia sin mediar petición de las partes acusadoras—).

- h) (STC 155/2009, FJ 2.g) el asunto suscitado trasciende del caso concreto al plantear una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (STC 102/2021 [Sala Segunda], de 10 de mayo —ausencia de control judicial de cláusulas abusivas que desconoce la primacía del derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE—).

El último momento procesal que debe tenerse en cuenta para la posible apreciación del motivo de especial trascendencia constitucional consistente en que el recurso plantea un problema o afecta a la faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este TC (STC 155/2009, FJ 2.a), cuando sobre el problema constitucional que suscita la demanda haya recaído sentencia del TC, es el de la fecha de la publicación de dicha sentencia en el *Boletín Oficial del Estado* (STC 147/2021 [Sala Primera], de 12 de julio, FJ 2).

De otra parte, el ámbito de este motivo de especial trascendencia constitucional, pese a su taxativo enunciado —que el recurso plantea un problema o afecta a la faceta de un derecho fundamental sobre la que no hay doctrina constitucional—, se extiende en la STC 138/2021 [Sala Primera], de 12 de julio, a aquellos supuestos en los que «es necesario introducir matices en nuestra jurisprudencia previa» (FJ 3), lo que en principio parece más propio del motivo de especial trascendencia constitucional de la letra b) de la STC 155/2009, FJ 2, esto es, que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina.

5. En la STC 137/2021 [Sala Segunda], de 29 de junio¹⁵, se desestima la aducida falta de legitimación de los recurrentes por no existir identidad entre

¹⁵ Véanse *infra* p. 271.

estos y los parlamentarios y grupos parlamentarios que habían solicitado autorización al Congreso de los Diputados para utilizar sus dependencias para la celebración de un encuentro entre diputados españoles y de otros países. Se señala en la sentencia que la facultad de solicitar autorización para la utilización de las dependencias del Congreso corresponde, de conformidad con el denominado «Régimen de los espacios de uso común de la Cámara», a los diputados o grupos parlamentarios, de modo que, al tratarse de una «facultad de cada uno de los diputados y de los grupos parlamentarios», los demandantes —un diputado y el portavoz de un grupo parlamentario— ostentan legitimación para interponer recurso de amparo, «ya que ambos presentaron la solicitud de uso de la sala y plantearon la reconsideración contra la denegación de dicha solicitud», careciendo de trascendencia que otros diputados y grupos que suscribieron la solicitud inicial no hubieran instado la reconsideración de la decisión denegatoria ni promovido el recurso de amparo (FJ 2).

6. Respecto al requisito del agotamiento de la vía judicial previa, el TC desestima en la STC 139/2021 [Sala Primera], de 12 de julio¹⁶, su denunciado incumplimiento por no haberse interpuesto recurso por infracción procesal o recurso extraordinario de casación. En cuanto al primero de dichos recursos se refiere, porque, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en el recurso por infracción procesal no se pueden «plantear cuestiones referidas a las consecuencias jurídicas que deriven de hechos probados, pues la apreciación de esas consecuencias entraña una valoración jurídica sólo susceptible de ser examinada en casación», sustentándose el recurso de amparo en «una discrepancia con las conclusiones jurídico-sustantivas que condujeron a la sentencia de apelación». En consecuencia, el TC entiende, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en este caso «no parece que fuera procedente la interposición del recurso extraordinario por infracción procesal y, en cualquier caso, distaba de ser exigencia para el agotamiento del cauce pertinente en la jurisdicción ordinaria».

A la misma conclusión llega en relación con la interposición del recurso extraordinario de casación, dado que considera que no parece que concurra interés casacional porque el recurrente no imputa a las sentencias de instancia y apelación que se opongan a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, sino a la de este TC, ni denuncia la existencia de una jurisprudencia contradictoria entre las audiencias provinciales. En la sentencia se insiste, reproduciendo una conocida doctrina constitucional, en la naturaleza especial del recurso extraordinario de casación, condicionado a la exigencia de rígidos requisitos de

¹⁶ Véanse *infra* pp. 269-271.

admisión, lo que «determina que su interposición no resulte siempre preceptiva para dar por agotada la vía judicial, siendo únicamente exigible, a los efectos de la subsidiariedad del amparo, cuando no quepa duda respecto a su procedencia». En fin, el TC recuerda, asimismo, que corresponde a quien pretende hacer valer la falta de interposición del recurso de casación como motivo de inadmisibilidad de la demanda de amparo «acreditar la posibilidad de recurrir a esta vía extraordinaria en el supuesto concreto» (FJ 2.b).

En la STC 107/2021 [Pleno], de 13 de mayo, se inadmiten algunas de las vulneraciones de derechos fundamentales denunciadas por la falta de agotamiento de la vía judicial previa, al no haber interpuesto el demandante en relación con ellas el incidente de nulidad de actuaciones y haber optado por el incidente o la solicitud de aclaración. El TC declara que el incidente o la solicitud de aclaración *ex art. 267 LOPJ* debe limitarse a la «función específica reparadora para la que se encuentra establecido», no constituyendo en ese caso un medio de impugnación apto para agotar la vía judicial, «no solamente porque los argumentos enarbolados en el mismo distaban mucho de las lesiones posteriormente alegadas ante este tribunal», sino, además, y sobre todo, porque «el incidente de aclaración no puede ser conceptualizado como una vía apta para denunciar el desacuerdo con la fundamentación jurídica y fáctica contenida en la sentencia» (FJ 2).

La Sección Primera, en el ATC 73/2021, de 13 de julio, confirma la decisión de inadmisión del recurso de amparo, al considerar que el demandante no había agotado debidamente la vía judicial, sino que lo había hecho de manera defectuosa al silenciar la interposición simultánea de dos solicitudes de nulidad de actuaciones —una ante la Audiencia Nacional y otra ante el Tribunal Supremo—, circunstancia que la Sección entiende que debía haber sido puesta en conocimiento de ambos órganos judiciales para que hubieran podido pronunciarse fundadamente sobre las pretensiones del recurrente. Su actuación, a juicio de la Sección, ajena a las exigencias de la buena fe procesal, puso en riesgo la subsidiariedad del recurso de amparo, ya que el tribunal de instancia se pronunció sobre la solicitud de nulidad planteada sin conocer que el recurso de casación que cuestionaba su decisión de fondo podía aún ser admitido a trámite y, en su caso, estimado. De modo que la Audiencia Nacional emitió un juicio sobre la pretensión de nulidad desconociendo la existencia de una impugnación pendiente del Tribunal Supremo que, de modo hipotético, podría llegar a reparar la eventual vulneración de derechos fundamentales.

7. La Sección Tercera, en el ATC 62/2021, de 18 de mayo, procede a integrar la laguna que aprecia en la LOTC, al no regular específicamente la

representación de los entes locales ante el TC, a diferencia de lo que acontece con el Estado y las comunidades autónomas (art. 82.2 LOTC). La Sección lleva a cabo dicha integración acudiendo a la analogía, de modo que extiende la previsión del art. 82.2 LOTC a los entes locales, los cuales pueden encomendar el ejercicio de su defensa y representación ante el TC, al igual que ocurre con el Estado y las comunidades autónomas, a sus abogados.

8. El TC, en la STC 120/2021 [Sala Segunda], de 31 de mayo¹⁷, no admite como posible pérdida de objeto del recurso de amparo el acuerdo transaccional alcanzado entre las partes, porque el referido acuerdo, si bien pone término al litigio laboral existente entre ellas, no tendría ningún efecto sobre la eventual anulación de las sentencias impugnadas. Acogiendo el planteamiento del Ministerio Fiscal, considera necesario, por lo tanto, seguir con la sustanciación del recurso de amparo, «pues no han sido los propios órganos judiciales los que han puesto remedio a la lesión alegada; tampoco ha desaparecido el acto origen del amparo»; y, sobre todo, porque a juicio del TC el recurso presenta «un interés general objetivo», en orden a interpretar las cláusulas de inmunidad de jurisdicción, incluidas en convenios o acuerdos suscritos entre España y las organizaciones internacionales, tras la promulgación de la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las organizaciones internacionales con sede u oficina en España y las conferencias y reuniones internacionales celebradas en España (FJ 2).

9. Por su parte, en el ATC 57/2021 (Sala Primera), de 10 de mayo, se estima el incidente de ejecución de la STC 12/2021, de 25 de enero, que había declarado vulnerado el derecho fundamental de la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y anulado el auto del Juzgado de Primera Instancia n.º 8 de A Coruña, de 3 de febrero de 2020, acordándose que por el órgano judicial se dictase una nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

El órgano judicial dictó nuevo auto, de fecha 15 de febrero de 2021, en el que insiste en la improcedencia de revisar el carácter abusivo de las cláusulas del contrato de préstamo origen del procedimiento.

El TC recuerda que el incidente de ejecución del art. 92 LOTC tiene por objeto «garantizar la defensa de la posición institucional de este tribunal y la efectividad de sus sentencias y resoluciones, protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior de un poder público que pudiera

¹⁷ Véanse *infra* pp. 274-275.

menoscabarla», así como que está facultado para «anular cualquier acto o resolución que incumpla, menoscabe o contravenga las resoluciones dictadas en el ejercicio de su jurisdicción». A continuación coteja el contenido de la STC 12/2021 y del Auto del Juzgado de Primera Instancia de 15 de febrero de 2021 y concluye que este contraviene frontalmente aquella sentencia, por lo que estima el incidente de ejecución con la consiguiente declaración de nulidad de dicho auto. Contraposición que aprecia al insistir el órgano judicial en la suficiente motivación del primer auto anulado, lo que supone que el juzgado «desconoce la posición que el órgano judicial ocupa en el ordenamiento jurídico (art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), y se sitúa fuera del mismo», anteponiendo «su propia valoración sobre la suficiencia de la motivación, a la realizada por este tribunal que consideró que el auto anulado infringió las exigencias de motivación derivadas del contenido de la tutela judicial efectiva (art. 24.1)». Aquella contraposición se produce también porque el órgano judicial insiste en volver «a rechazar que deba cumplir con la obligación de controlar de oficio el carácter abusivo de las cláusulas del contrato de préstamo [...] desconociendo ahora, no sólo nuestro pronunciamiento sino el contenido del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea»¹⁸.

II. FUENTES DEL DERECHO

1. El examen de la doctrina constitucional reciente muestra lo que parece ser una tendencia creciente del TC a decantarse por un control más estricto de los límites formales y materiales del decreto ley. Si en la crónica del primer cuatrimestre de 2021 dábamos cuenta de dos sentencias que estimaban recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra sendos decretos leyes autonómicos, en el segundo cuatrimestre de este año el TC ha declarado la inconstitucionalidad de tres decretos leyes estatales. Habrá que ver si esta tendencia hacia un control más riguroso de los requisitos constitucionales del decreto ley se confirma en lo sucesivo, dada la situación de auge de esta norma excepcional¹⁹. Sin salir del ámbito estatal y por ceñirnos a los últimos cuatro años, resulta que en el año 2018 se dictaron 28 reales decretos leyes; en 2019,

¹⁸ Juan Carlos Duque Villanueva.

¹⁹ Obvio es que la rigurosidad de ese control externo que al TC compete en ningún caso debe sustituir el juicio político o de oportunidad que corresponde tanto al Gobierno para dictar el decreto ley como al Congreso de los Diputados para, en su caso, convalidarlo en votación de totalidad (apdos. 1 y 2 del art. 86 CE).

ese número ascendió a 18; en 2020, a 39, y en los ocho meses transcurridos de 2021 ya se han dictado 16. Difícil será que en todos los casos se cumpla el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad exigido por el art. 86.1 CE. No puede extrañar entonces que el TC haya apreciado la infracción de este precepto constitucional respecto de algunos de esos decretos leyes, impugnados por la oposición parlamentaria.

- a) Así, la STC 110/2021 (Pleno), de 13 de mayo²⁰, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados respecto de la disposición final segunda del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Esta disposición modificaba la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, alterando la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, para incluir en esta al entonces vicepresidente segundo del Gobierno. Sucede que la integración en esa comisión delegada del a la sazón vicepresidente segundo ya se había ordenado antes mediante el art. 4.2 del Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, por el que se establecen las comisiones delegadas del Gobierno, contra el que los mismos diputados del grupo parlamentario recurrente habían interpuesto recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, con solicitud de la medida cautelar de suspensión. Nada de extraño tiene que los diputados recurrentes entendieran que la verdadera finalidad a la que atendía la impugnada disposición final segunda del Real Decreto Ley 8/2020 no era otra que la de «blindar» la posición del vicepresidente segundo en la mentada comisión frente al recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Real Decreto 399/2020; lo que, manifiestamente, no es una circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad en los términos previstos en el art. 86 CE.²¹

La STC 110/2021 va a apreciar que, en efecto, la disposición adicional impugnada del Real Decreto Ley 8/2020 vulnera el art. 86.1 CE, pues la modificación que introduce en la Ley 11/2002, reguladora del

²⁰ Véase *supra* p. 226.

²¹ Como es natural, la STC 110/2021 no toma en consideración este argumento de los recurrentes sobre la finalidad real de la norma impugnada, atendiendo a su conocida doctrina conforme a la cual las intenciones o finalidades del autor de la norma, su estrategia política o su propósito último no constituyen nunca objeto del enjuiciamiento que corresponde al TC (STC 110/2021, FJ 3).

Centro Nacional de Inteligencia, carece de la extraordinaria y urgente necesidad que exige aquel precepto constitucional y de toda conexión de sentido con la crisis sanitaria a la que se trata de hacer frente con las medidas económicas y sociales reguladas en ese decreto ley, cuya pertinencia no se discute.²²

Tras recordar la conocida doctrina general sobre el alcance del control de constitucionalidad del decreto ley (FJ 4), la STC 110/2021 advierte, con cita de doctrina precedente, que cuando lo que se discute (como sucedía en el caso examinado) no es si concurre la extraordinaria y urgente necesidad en un decreto ley en su conjunto, sino en singulares disposiciones de este, lo que ha de verificarse por el TC es si el presupuesto habilitante concurre o no en relación con la norma específicamente impugnada, si bien ese escrutinio debe ir precedido de una consideración de las causas generales que se invocaron por el Gobierno para la aprobación del decreto ley como acto unitario de legislación, para comprobar si la concreta medida impugnada guarda una conexión de sentido objetiva con la motivación de conjunto del decreto ley en que se inserta (FJ 5).

En el caso examinado, tras realizar ese escrutinio, el TC constata que para el Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, considerado en su conjunto, sí cabe apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE). El Gobierno ha justificado suficientemente que este requisito inexcusable concurre, y que no es otro que la necesidad de hacer frente al impacto económico y social causado por la crisis sanitaria derivada de la pandemia de la covid-19. Una justificación del conjunto del decreto ley que los diputados recurrentes no discuten y que en todo caso el TC reconoce y comparte (FJ 5). A muy distinta conclusión va a llegar el TC al examinar si el presupuesto habilitante concurre también en cuanto a la concreta disposición impugnada por los diputados recurrentes.

En efecto, el TC no aprecia que la disposición que se impugna muestre conexión de sentido alguna con la causa de extraordinaria y urgente

²² El Real Decreto Ley 8/2020 fue convalidado por el pleno del Congreso de los Diputados en sesión de 25 de marzo del mismo año, acordándose por la Cámara su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, con arreglo a lo establecido, respectivamente, en los números 2 y 3 del art. 86 CE. Pero esta circunstancia, como la propia STC 110/2021, FJ 2.a, se encarga de recordar, no es obstáculo para que el TC enjuicie la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de verificar si concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que justifica el dictado de un decreto ley.

necesidad que llevó a la adopción del Real Decreto Ley 8/2020, pues «no existe ningún vínculo de adecuación entre el común presupuesto habilitante de la norma y esta singular regla, carente de congruencia con la situación que se trata de afrontar, con la que no guarda relación discernible, ni directa ni indirecta». Apreciación que se refuerza si se tiene en cuenta que la disposición impugnada «introduce en el ordenamiento una modificación legislativa de vigencia indefinida, en manifiesta divergencia con la temporalidad tasada que el propio Real Decreto ley predica, en general, de todas y cada una de sus determinaciones, en plena correspondencia con los apremios circunstanciales en los que se fundamentó esta legislación excepcional». A todo ello se añade que «la oportunidad de reordenar parcialmente la composición de la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia se apreció ya por el Gobierno al dictar el Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero», lo que permite «poner en duda que la modificación en la composición de la comisión culminada después mediante la disposición final segunda [del Real Decreto Ley 8/2020] tenga algo que ver con las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que condujeron al dictado de un real decreto ley, que parte, explícita y reiteradamente, de la emergencia declarada por el real decreto que proclamó el estado de alarma» (STC 110/2021, FJ 7).

Una vez descartado que la disposición impugnada guarde conexión de sentido alguna con el motivo de extraordinaria y urgente necesidad que llevó a la adopción del Real Decreto Ley 8/2020 en su conjunto, el TC pasa a examinar si esa disposición se ampara en un presupuesto habilitante distinto y específico. Y la conclusión es negativa. Para empezar, la STC 110/2021 descarta que estemos ante un supuesto de decreto ley «transversal», dictado ante una coyuntura económica problemática, en el que serían admisibles distintas causas de extraordinaria y urgente necesidad para cada bloque de medidas del decreto ley. Ello conduce a la conclusión de que no existe razón alguna para que en el Real Decreto Ley 8/2020 «se injerte una u otra regla que responda a una supuesta circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad diferente de la que anima y da sentido a este texto normativo en su conjunto. Basta con apreciarlo así para negar que el enjuiciamiento de la disposición final segunda pudiera requerir la consideración de si concurrió o no un hipotético y privativo presupuesto habilitante que aquí, por lo dicho, no cabría en ningún caso esgrimir» (FJ 8). Pero es que, en todo caso, la STC 110/2021 no aprecia que en la disposición impugnada concurra ningún presupuesto habilitante específico y distinto del que justifica la

aprobación del Real Decreto Ley 8/2020 en su conjunto. El TC advierte en términos rotundos que, acudir al decreto ley, solo se justifica:

[...] ante una coyuntura en la que se haga presente la exigencia imposable de una intervención normativa inmediata solo atendible eficazmente mediante estas disposiciones legislativas provisionales; algo muy distinto, en suma, a la simple conveniencia de contar, cuanto antes, con la norma que, en un momento u otro, se estime por el Gobierno oportuna. Estas últimas apreciaciones pueden ser muy respetables, pero su mero enunciado no justifica el desplazamiento de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y, con ella, de la intervención de las minorías en el procedimiento parlamentario (FJ 9).²³

- b) La misma disposición del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, había sido objeto de otro recurso de inconstitucionalidad, presentado por más de cincuenta senadores, en el que también se alegaba la vulneración del art. 86.1 CE. Declaradas por la citada STC 110/2021 la inconstitucionalidad y la nulidad de la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 8/2020, y expulsada en consecuencia esta norma del ordenamiento jurídico, este segundo recurso de inconstitucionalidad quedaba ya sin objeto, y así lo declaró la STC 124/2021 (Pleno), de 3 de junio.²⁴

²³ A la STC 110/2021 formula voto particular el magistrado Conde-Pumpido, quien considera que, por tratarse de un supuesto de modificaciones organizativas referidas al ámbito natural de potestad del propio Gobierno, tras las elecciones, y que no tienen efectos *ad extra*, el escrutinio por parte del TC del cumplimiento del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad debería partir de tal circunstancia y ser respetuoso con la posición constitucional del Gobierno; en suma, viene a entender este magistrado que en la disposición impugnada del Real Decreto Ley 8/2020 concurría el presupuesto habilitante del art. 86.1 CE y que, por tanto, el recurso de inconstitucionalidad debió ser desestimado.

²⁴ La STC 124/2021, que se limita, lógicamente, a declarar la extinción de este segundo recurso de inconstitucionalidad por desaparición sobrevenida de objeto (declaración que, por cierto, bien podría haberse hecho mediante auto), cuenta con un sorprendente (en términos procesales) voto particular del magistrado Conde-Pumpido. En efecto, no discrepa de la propia STC 124/2021, sino que lo que hace es reiterar su desacuerdo con la STC 110/2021, y no solo se remite a los argumentos que le llevaron a discrepar de esta sentencia y que expuso en el voto particular a esta, sino que, además, aprovecha la ocasión para ampliar los razonamientos en los que funda su discrepancia.

- c) El segundo decreto ley que es objeto de severo reproche del TC en el cuatrimestre que nos ocupa es el Real Decreto Ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. Más concretamente, a sus disposiciones adicionales sexta y séptima, transitoria segunda y final primera, que incorporan una reforma de la gestión del régimen de clases pasivas del Estado, cuya extraordinaria y urgente necesidad no resultaba justificada, a juicio de los más de cincuenta senadores que por tal motivo interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra las referidas disposiciones del Real Decreto Ley 15/2020. La STC 111/2021 (Pleno), de 13 de mayo, da la razón a los senadores recurrentes y estima por ello el recurso, declarando la inconstitucionalidad y nulidad (diferida) de las disposiciones impugnadas, por no apreciar que en estas concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE.²⁵

La STC 111/2021, FJ 3, comienza descartando que resulte necesario para enjuiciar el Real Decreto Ley 15/2020, como pretendían los recurrentes, trasladar al caso del decreto ley la doctrina constitucional acerca del contenido propio de las leyes de presupuestos generales del Estado. El decreto ley también tiene un contenido constitucionalmente delimitado, pues no puede regular determinadas materias, pero, con la salvedad de esos límites materiales, puede abarcar cualquier contenido, y esa regulación será constitucionalmente legítima siempre que se cumpla el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE). Por tanto, la controversia que se somete a su escrutinio se ciñe a examinar si el Real Decreto Ley 15/2020, en lo que atañe a las concretas disposiciones que se impugnan, se aprobó ante un caso de extraordinaria y urgente necesidad, concluye el TC.

Como en el caso precedente, la STC 111/2021, FJ 4, advierte de que cuando lo que se discute (como sucedía en el caso examinado) no es si concurre la extraordinaria y urgente necesidad en un decreto ley en su conjunto, sino en singulares disposiciones de este, lo que ha de verificarse por el TC es si el presupuesto habilitante concurre o no en relación con la norma específicamente impugnada, si bien ese escrutinio debe ir precedido de una consideración de las causas generales que se invocaron por el Gobierno para la aprobación del decreto ley como acto normativo unitario de legislación, para comprobar si la

²⁵ A la STC 111/2021 formula también voto particular el magistrado Conde-Pumpido.

concreta medida impugnada guarda conexión de sentido con la motivación de conjunto del decreto ley en que se inserta.

La STC 111/2021, FJ 5, constata que los senadores recurrentes no discuten la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE) en relación con el conjunto del Real Decreto Ley 15/2020, dictado, al igual que otros anteriores, tras el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19. Aprecia que el Gobierno ha justificado suficientemente que concurre ese presupuesto habilitante, definido por la necesidad de hacer frente al impacto económico y social causado por la crisis sanitaria derivada de esa pandemia, y concluye que, en efecto, para el Real Decreto 15/2020, considerado en su conjunto, sí cabe apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. Pero, como en el caso anterior, a una muy distinta conclusión va a llegar el TC al examinar si el presupuesto habilitante concurre también en cuanto a las concretas disposiciones impugnadas por los senadores recurrentes.

En efecto, la STC 111/2021, FJ 6, descarta que las disposiciones impugnadas guarden conexión de sentido alguna con la causa común o general de extraordinaria y urgente necesidad que llevó a la adopción del Real Decreto Ley 15/2020, pues «no se alcanza a comprender qué razonable conexión de sentido pudiera existir entre las consecuencias sociales y económicas provocadas a raíz de la pandemia del COVID-19 y la reorganización administrativa del régimen de clases pasivas». Ello conduce a examinar, a continuación, si las disposiciones impugnadas encuentran cobertura en un presupuesto habilitante distinto y específico. También en este caso la conclusión es negativa. El TC afirma:

Es indudable que el traspaso de la gestión del régimen de clases pasivas al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en esta legislatura puede erigirse en objetivo legítimo y necesario (o, al menos, conveniente) para el Gobierno, cuyo juicio sobre la importancia política del mismo no podemos sustituir. Cosa bien distinta es que cumplir ese objetivo sea algo extraordinario y urgente, de modo que se justifique el recurso al decreto ley para tratar de satisfacerlo.

La STC 111/2021, FJ 7, señala que «no se aprecia que el Gobierno se estuviera enfrentando en este caso a una situación de excepcionalidad,

gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinara la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes». E insiste en que «tampoco resulta justificado el empleo del decreto ley para llevar a cabo la regulación contenida en las disposiciones impugnadas por la circunstancia de la declaración del estado de alarma en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19», pues, «en todo caso, nada impedía la presentación de un proyecto de ley por el Gobierno que abordase las modificaciones legislativas del régimen de clases pasivas necesarias para acomodarlo a la reorganización de este régimen de seguridad social, prevista en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales». En suma, «el mero deseo o interés del Gobierno en la inmediata entrada en vigor de la reforma no constituye una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad», por lo que:

[...] el empleo del decreto ley únicamente se justifica [...] ante coyunturas en las que se haga presente la exigencia de una intervención normativa inmediata, solo atendible mediante esa disposición legislativa provisional; algo muy distinto, en suma, a la simple conveniencia de contar, lo antes posible, con la norma que el Gobierno estime oportuna. Este interés gubernamental puede ser todo lo respetable que se quiera, pero no justifica, como es obvio, el desplazamiento de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y, con ello, de la intervención de las minorías en el procedimiento legislativo parlamentario.

La STC 111/2021, FJ 8, concluye apreciando que las disposiciones impugnadas han infringido el art. 86.1 CE, por lo que las declara inconstitucionales y nulas, si bien la nulidad queda diferida hasta el 1 de enero de 2022, para que antes de que expire ese plazo se pueda proceder a sustituir la regulación declarada inconstitucional y nula por la regulación legal pertinente. Ello con el fin de evitar que se causen perjuicios a los beneficiarios de las prestaciones del régimen de clases pasivas como consecuencia de una anulación inmediata de las disposiciones del Real Decreto Ley 15/2020 declaradas inconstitucionales, por el vacío normativo que se produciría en cuanto a la gestión de ese régimen especial de seguridad social.

- d) En fin, la STC 134/2021 (Pleno), de 24 de junio, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados contra el Real Decreto Ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del consejo de administración de la Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE) y de su presidente, al apreciar la infracción del art. 86.1 CE. En consecuencia, el TC declara la inconstitucionalidad y nulidad (con efectos meramente declarativos) de varios preceptos de este decreto ley; concretamente, los que detallan o precisan aspectos de la regulación preexistente y que permiten la sustitución del Senado por el Congreso de los Diputados en la elección de los miembros del consejo de administración de la corporación RTVE²⁶.

Así, respecto de la disposición final primera del Real Decreto Ley 4/2018, la declaración de inconstitucionalidad se basa en que el TC no aprecia que el Gobierno haya justificado la situación de extraordinaria y urgente necesidad que le habilitaría para aprobar este decreto ley, de modo que la carencia de tal justificación determina que no pueda apreciarse la concurrencia del presupuesto

²⁶ A la STC 134/2021 formula voto particular el magistrado Conde-Pumpido, quien considera que no es correcta la caracterización que hace la sentencia de la previsión del art. 20.3 CE, relativa al control parlamentario de los medios públicos de comunicación, que no reconoce un derecho fundamental, sino un mandato dirigido al legislador; en consecuencia, no es correcto fundar la inconstitucionalidad del decreto ley impugnado en la contravención del límite recogido en el art. 86.1 CE, cuando dispone que los decretos leyes no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades regulados en el título I, pues no se ha afectado derecho fundamental alguno en este caso.

También formula voto particular el magistrado Ollero Tassara, al que se adhiere la magistrada Roca Trías. Estos magistrados no discrepan de la declaración de inconstitucionalidad parcial del Real Decreto Ley 4/2018, sino de un aspecto concreto de la fundamentación de la sentencia: entienden, en síntesis, que se da a entender que el control parlamentario previsto en el art. 20.3 CE debe ser bicameral (Congreso y Senado), lo que convertiría en inconstitucional la previsión que hurta al Senado su capacidad de elección, cuando, en realidad, el problema es otro: ese control está reservado a ley de las Cortes, dada la singularidad de la materia, lo que supone la exclusión del decreto ley.

Asimismo, formula voto particular la propia ponente, magistrada Balaguer Callejón, quien considera que se ha producido un cambio de jurisprudencia inadecuadamente justificado respecto de las SSTC 103/2017 y 150/2017, a las que formuló entonces los oportunos votos particulares, a cuyo contenido se remite. Al voto particular de la ponente se adhiere el magistrado Xiol Ríos.

habilitante. Por lo que hace a la impugnación del apdo. tercero del art. único del Real Decreto Ley 4/2018, basada en la falta de respeto de los límites materiales de los decretos leyes, la STC 134/2021 concluye que tales límites no han sido respetados, por cuanto las previsiones del apdo. tercero, relativas al nombramiento subsidiario por el Congreso de los Diputados de los cuatro miembros del consejo de administración que corresponde designar al Senado, privan a este de su potestad de designación y, con ello, de una de las manifestaciones del control que dicha Cámara ha de desarrollar en cumplimiento del art. 20.3 CE; por tanto, al afectar el precepto a lo previsto en el art. 20.3 CE, incurre en la prohibición de afectar «a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I» (art. 86.1 CE), lo que determina su inconstitucionalidad. Los efectos de ambas declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad son, como ya se dijo, puramente declarativos, al regular los dos preceptos afectados regímenes transitorios que han dejado de desplegar efectos sobre el ordenamiento al dictarse la STC 134/2021.

2. El problema de los límites materiales de las leyes de presupuestos ha sido abordado durante el período considerado en la presente crónica por la STC 109/2021 (Pleno), de 13 de mayo²⁷.

Como es sabido, el TC tiene establecida, para la ley de presupuestos generales del Estado, una consolidada doctrina, conforme a la cual el contenido de esta ley está constitucionalmente determinado (arts. 66.2 y 134.2 CE) partiendo de su función como norma que ordena el gasto público, de modo que esta ley está reservada a un contenido que le es propio, denominado «contenido esencial», integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, así como por las normas que directamente desarrollan o aclaran las partidas presupuestarias en que el gasto público se concreta. Adicionalmente, cabe la posibilidad de que la ley de presupuestos generales del Estado contenga otras disposiciones no estrictamente presupuestarias, esto es, el denominado «contenido eventual» o no imprescindible. Para ello es preciso que estas disposiciones guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan; dicho de otro modo, se exige una relación funcional directa de las normas del texto articulado con los estados de ingresos y gastos, como complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. En particular, la doctrina constitucional ha destacado la importancia de que la vinculación necesaria del contenido eventual con los gastos e ingresos públicos sea «inmediata y directa».

²⁷ Véase *supra* p. 228.

El TC ha extendido su jurisprudencia sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos generales del Estado a las leyes de presupuestos de las comunidades autónomas, si bien con la advertencia de que esa doctrina no es aplicable automáticamente a las leyes presupuestarias autonómicas, pues el canon de constitucionalidad de estas es el contenido en los respectivos estatutos de autonomía, en las leyes estatales que dentro del marco constitucional se hubieran dictado para delimitar las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio, además de las reglas y principios constitucionales específicos dirigidos a las comunidades autónomas.

Las controversias respecto del alcance de las leyes de presupuestos se han suscitado primordialmente, como es natural, en relación con los límites de su «contenido eventual», tanto en el caso de las leyes de presupuestos generales del Estado como en el caso de las leyes de presupuestos de las comunidades autónomas, ante las dificultades que suscita determinar si algunas disposiciones no presupuestarias incluidas en tales leyes presentan o no una conexión inmediata y directa con los gastos e ingresos públicos.

Tras recordar la consolidada doctrina constitucional sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos, la STC 109/2021 procede a enjuiciar la disposición cuestionada en el caso, contenida en una ley de presupuestos de la Comunidad Valenciana, que regula un complemento retributivo para determinado personal del sector público valenciano, no sin recordar previamente que la STC 86/2013, de 11 abril, FJ 4, ya concluyó que las leyes de presupuestos de esta comunidad autónoma cumplen la misma función que leyes de presupuestos generales del Estado, por lo que quedan, en consecuencia, sometidas a los mismos límites materiales y temporales que estas, de modo que la doctrina constitucional sobre el contenido, necesario y eventual, de las leyes de presupuestos generales del Estado resulta aplicable a las leyes de presupuestos de la Comunidad Valenciana.

Aplicando esa doctrina al enjuiciamiento de la disposición legal cuestionada, la STC 109/2021 aprecia que esa norma no guarda una conexión inmediata y directa con los gastos e ingresos públicos regulados por la ley de presupuestos de la comunidad autónoma en la que se inserta, por lo que no cabe considerarla como contenido eventual de esta ley, lo que determina que sea declarada inconstitucional y nula²⁸. Ello es así porque el TC, siguiendo el

²⁸ Por ello la STC 109/2021 estima la cuestión planteada, aunque por error se diga en su FJ 4 que «debe desestimarse la cuestión de inconstitucionalidad». Por conexión o consecuencia, la STC 109/2021, FJ 5, también declara la inconstitucionalidad y nulidad de

precedente de la STC 197/2012, de 6 de noviembre, considera que esa disposición no se limita a formular el régimen retributivo específico de determinados puestos que integran la función pública del personal estatutario de los servicios de salud de la Generalidad Valenciana, sino que viene a establecer la posibilidad de que ese personal compatibilice su actividad en el sector público con otras de la misma naturaleza en el ámbito privado; se trata, pues, de «una norma que integra el régimen de la función pública específico del personal estatutario de los servicios de salud de la Generalitat Valenciana, y que, por esa razón está excluido del contenido eventual de la ley de presupuestos».

3. El pronunciamiento más relevante del TC durante el período al que se refiere la presente crónica de doctrina constitucional es sin duda la polémica STC 148/2021 (Pleno), de 14 de julio²⁹, que estima en parte el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados contra diversos preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como frente al Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el anterior, y los reales decretos 476/2020, de 27 de marzo; 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, por los que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020. La STC 148/2021 declara la inconstitucionalidad y nulidad parcial de los preceptos del Real Decreto 463/2020 que restringen la libertad de circulación y habilitan al ministro de Sanidad para variar las medidas de contención en establecimientos y actividades económicas³⁰.

En lo que importa al ámbito de las fuentes del derecho, que es el considerado en este apartado de nuestra crónica, la STC 148/2021, FJ 2, reitera la doctrina ya sentada por el TC en el ATC 7/2012, de 13 de enero, FF. JJ. 3 y 4, y la STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 10 (en el asunto del estado de alarma declarado tras la huelga de controladores aéreos de diciembre de 2010), conforme a la cual los reales decretos del Gobierno por los que se declara o se prorroga el estado de alarma constituyen, a efectos de su impugnación por medio del recurso de inconstitucionalidad, actos con rango o valor de ley. Este carácter de actos con rango o fuerza de ley del real decreto por el que se

otro apartado de la disposición de la ley de presupuestos de la Comunidad Valenciana que no había sido cuestionado por el órgano judicial que planteó la cuestión.

²⁹ Véanse *supra* pp. 227 y 231-232.

³⁰ La STC 148/2021 cuenta con cinco votos particulares (del presidente González Rivas y de los magistrados Ollero Tassara, Xiol Ríos y Conde-Pumpido, así como de la magistrada Balaguer Callejón).

declara el estado de alarma (y de los reales decretos por los que se prorroga, en su caso) no se extiende a las disposiciones que se dicten en su aplicación durante la vigencia del estado de alarma, que mantienen su rango reglamentario y podrán ser por ello enjuiciadas en vía contencioso-administrativa. Por esta razón la STC 148/2021 inadmite el recurso de inconstitucionalidad de los diputados recurrentes en cuanto a la impugnación que también pretendían de la orden ministerial por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19³¹.

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Durante el segundo cuatrimestre de 2021 el número de pronunciamientos del TC en materia de organización territorial ha sido de nuevo bajo, pues bajo sigue siendo el número de nuevas impugnaciones. Entre los pronunciamientos competenciales que cabe destacar por las novedades doctrinales que en estos se plantean estarían los siguientes.

2. La STC 112/2021 (Pleno), de 13 de mayo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso contra un buen número de artículos de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

El fundamento del recurso es la inconstitucionalidad de lo que considera «fuertes restricciones» a la actividad agrícola establecidas en los preceptos impugnados. Para los recurrentes, esos preceptos «quiebran el necesario equilibrio entre medio ambiente y la actividad agrícola y convierten en completamente imposible la actividad económica más característica, que más empleo y riqueza proporciona al Campo de Cartagena y que constituye la forma de vida de miles de personas en la Región de Murcia». Un desequilibrio que sería inconstitucional tanto por motivos competenciales como sustantivos.

En el presente apartado de la crónica examinaremos únicamente los motivos competenciales que se fundan en la consideración que hacen los recurrentes de que una decisión así está reservada al Estado, pues solo a este corresponde delimitar la propiedad agraria y definir su función social (art. 33.2 CE) conforme a lo dispuesto en los títulos competenciales recogidos en el art. 149.1

³¹ Herminio Losada González.

CE, números 1 (condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos) y 8 (legislación civil).

Además, señalan los recurrentes que la agricultura, y en especial la del Campo de Cartagena, es un recurso económico de importancia nacional así declarado en el Decreto 693/1972, de 9 de marzo, por el que se declaran de alto interés nacional las actuaciones del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) en el Campo de Cartagena, por lo que únicamente al Estado, *ex art.* 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) —en relación con los números 22 (legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos) y 23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente) del mismo art. 149.1 y con la responsabilidad del Estado sobre el dominio público marítimo terrestre derivado del art. 132.2 CE—, compete efectuar la ponderación entre intereses medioambientales y económicos ínsita en la ley autonómica, que prima los primeros sobre los segundos.

A estos motivos competenciales generales, dirigidos contra el conjunto de preceptos impugnados, añaden los recurrentes dos motivos competenciales particulares para dos preceptos concretos: por un lado, les parece que la autorización administrativa exigida en el art. 28.2 de la ley autonómica recurrida vulnera el art. 24.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y por otro, sostienen que la aplicación «obligatoria» del Código de buenas prácticas agrarias de la Región de Murcia prevista en los apdos. 1 y 3 de la disposición transitoria cuarta de la norma autonómica impugnada es contraria a la aplicación «voluntaria» de esta clase de códigos prevista en el art. 5.1 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, norma estatal dictada al amparo de las competencias del Estado recogidas en los números 13, 22 y 23 del art. 149.1 CE.

En lo que se refiere a los motivos competenciales generales, cabe subrayar, en primer lugar, la desestimación de la alegación de la vulneración de la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.1 CE sobre las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos.

La STC 112/2021 recuerda que el referido título competencial, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las comunidades autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas «condiciones básicas» uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, de modo que la falta de invocación de una norma estatal concreta

que establezca las citadas condiciones básicas impide apreciar una invasión competencial.

Así, es a través del ejercicio efectivo por el Estado de sus competencias transversales como se determina el grado de unidad y diversidad existente en cada momento en nuestro sistema de descentralización.

En lo que se refiere a la alegación de la vulneración de la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.8 CE sobre legislación civil, la STC 112/2021 recuerda que las limitaciones al dominio impuestas por la normativa administrativa para la protección de intereses públicos no son encuadrables en la competencia del Estado sobre «legislación civil», sino que son ejercicio de las correspondientes competencias sectoriales, como ya declaró tempranamente en la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la ley andaluza de reforma agraria. Así, «la delimitación [de la propiedad de acuerdo con su función social conforme al art. 33.2 CE] no se opera ya solo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada». Y ello incluye las normas medioambientales dictadas en ejercicio de las competencias autonómicas en la materia.

En lo que se refiere a la alegación de la vulneración de la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.13 CE sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la STC 112/2021 comienza recordando que la agricultura es un valioso recurso nacional, lo que puede legitimar actuaciones del Estado sobre ese recurso al amparo de su competencia del art. 149.1.13 CE. Pero lo que no permite esa relevancia económica es que «este tribunal pueda suplir a los órganos políticos del Estado en ejercicio de sus competencias para considerar por sí mismo la importancia estratégica de ese recurso poniéndolo a cubierto de cualquier clase de actuación de las comunidades autónomas».

Así, el TC es consecuente con su consideración de la competencia estatal sobre ordenación general de la economía reconocida en el art. 149.1.13 CE como una competencia transversal. Sin embargo, sería conveniente que, más allá de caracterizarla como tal, la jurisprudencia constitucional explicitase en el futuro de forma algo más clara las consecuencias que ello tiene, como ha hecho ya precisamente en relación con el art. 149.1.1 CE, y afirmase, de una vez, que, más que delimitar por sí mismo un ámbito material excluyente de toda intervención de las comunidades autónomas, lo que contiene el art. 149.1.13 CE es una habilitación para que el Estado condicione el ejercicio de las competencias autonómicas con el objeto, bien de garantizar la unidad de mercado, bien de fijar las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos para alcanzar objetivos de política económica.

En relación con la referida vulneración del art. 149.1.13 CE, la STC 112/2021 rechaza que el Decreto 603/1972 invocado por el recurrente pueda ser la norma estatal que sirva de parámetro para juzgar la norma autonómica, pues señala que aquel decreto preconstitucional agotó su eficacia una vez realizadas las obras y actuaciones del IRYDA consideradas allí de interés nacional (colonización y reorganización de la propiedad, transformación en zonas regables y concesión de ayudas públicas a los empresarios agrícolas de la zona). Esa calificación tenía por objeto realizar esas obras y transformaciones, de modo que, una vez realizadas, no puede deducirse de ese decreto la prohibición de que las comunidades autónomas aprueben más de cuarenta años después de su dictado leyes de protección medioambiental para esa zona.

En ausencia de norma estatal de contraste dictada, bien en ejercicio del número 1 del art. 149.1 CE, bien en ejercicio del número 13 del mismo art. 149.1 CE, no cabe considerar limitada la potestad legislativa de las comunidades autónomas para regular el ejercicio de la agricultura (art. 10.6 EARM), o la delimitación y regulación del uso del suelo en espacios naturales que proteger, de conformidad con sus competencias en materia de ordenación del territorio (art. 10.2 EARM) y para establecer normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 11.3 EARM).

En consecuencia, la STC 112/2021 concluye que la regulación de las condiciones para el ejercicio de la actividad agrícola y la protección medioambiental del mar Menor realizada por la comunidad autónoma no vulnera las competencias estatales invocadas por los recurrentes, sino que, por el contrario, es una actuación que encuentra acomodo en el acervo competencial autonómico.

Desestimadas las tachas generales de invasión por el legislador autonómico de un espacio vedado y reservado al Estado, la STC 112/2021 procede a dar respuesta a los dos motivos competenciales singulares planteados contra dos preceptos concretos: el art. 28.2 y la disposición transitoria cuarta de la norma autonómica impugnada.

Afirmaban los recurrentes que el sometimiento a autorización administrativa de la creación de nuevas superficies a cultivos de secano, o la ampliación de las existentes, impuesta por el art. 28.2 de la ley recurrida, vulnera el art. 24.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, que establece que «[e]n los terrenos comprendidos en esta zona [la servidumbre de protección de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar] se podrán realizar sin necesidad de autorización cultivos y plantaciones».

La STC 112/2021 desestima la impugnación considerando que el art. 24.1 de la Ley de Costas se refiere a las autorizaciones propias de esa ley sectorial, y no impide que, en ejercicio de sus competencias, la comunidad autónoma

pueda establecer otras autorizaciones que tengan por finalidad proteger intereses públicos distintos y cuya gestión tiene encomendada la comunidad autónoma (art. 137 CE), en particular la protección del medio ambiente.

Señala el TC que la propia Ley de Costas establece en su disposición adicional quinta, apdo. 2, que «[l]as autorizaciones y concesiones obtenidas según esta ley no eximen a sus titulares de obtener las licencias, permisos y otras autorizaciones que sean exigibles por otras disposiciones legales», por lo que, *a contrario sensu*, debe entenderse igualmente que la ausencia de autorización administrativa prevista en el art. 24.1 de la Ley de Costas se refiere exclusivamente al «título administrativo estatal para ocupar el dominio público».

El TC insiste en la compatibilidad entre competencias concurrentes, del Estado y la comunidad autónoma, sobre un mismo espacio físico, siempre que cada una se mantenga dentro de sus límites sin interferir ni perturbar el ejercicio de la otra. En definitiva, las autorizaciones estatales —o su exclusión, como en el caso del art. 24.1— reguladas en la Ley de Costas deben entenderse sin perjuicio de las licencias, permisos y otras autorizaciones que sean exigibles por otras normas autonómicas o incluso estatales, según el marco constitucional de distribución de competencias, para el concreto uso pretendido.

En segundo lugar, la STC 112/2021 entra a examinar la impugnación referida a que la aplicación «obligatoria» del Código de buenas prácticas agrarias de la Región de Murcia prevista en los apdos. 1 y 3 de la disposición transitoria cuarta de la norma autonómica impugnada vulnera las competencias del Estado recogidas en los números 13, 22 y 23 del art. 149.1 CE por intermedio del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, que se ampara en estos títulos competenciales.

El Real Decreto 261/1996 invocado como norma estatal de contraste habilita a las comunidades autónomas a aprobar códigos de buenas prácticas agrarias «que los agricultores podrán poner en práctica *de forma voluntaria* con la finalidad de reducir la contaminación producida por los nitratos de origen agrario» (art. 5.1). La conversión de ese código de aplicación voluntaria en obligatorio por la norma autonómica vulneraría, según los recurrentes, el citado precepto estatal.

La STC 112/2021 desestima la impugnación recordando que el Real Decreto 261/1996 traspone al derecho español la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola (directiva de nitratos), que impone a los Estados miembros la obligación de identificar las aguas que se hallen afectadas por la contaminación por nitratos de esta procedencia y, cuando estas superen determinado umbral, calificarlas de «zonas vulnerables» y aprobar

para ellas «programas de actuación» con la finalidad de eliminar o minimizar los efectos de los nitratos sobre las aguas. Esta obligación de derecho europeo se plasma en el art. 6 del real decreto, que dispone que en tales «zonas vulnerables» los órganos competentes de las comunidades autónomas «establecerán programas de actuación» de carácter obligatorio «con objeto de prevenir y reducir la contaminación por nitratos». Para la STC 112/2021, la habilitación a las comunidades autónomas para aprobar códigos voluntarios de buenas prácticas contenida en el art. 5 del real decreto no puede leerse aisladamente, ni desconectada del art. 6, ni puede, en consecuencia, impedir a las comunidades autónomas ejercer sus competencias estatutariamente asumidas y legislar sobre «zonas vulnerables».

3. La STC 123/2021 (Pleno), de 3 de junio, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en relación con las letras a) y c) del art. 40.4 de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental.

Se plantea la constitucionalidad del referido precepto de la norma autonómica por considerarse que al no someter a evaluación ambiental estratégica los «estudios de detalle» contradice la norma básica de evaluación ambiental estratégica recogida en los arts. 6 y 8.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Se trata de una vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, al considerarse por el órgano judicial que plantea la cuestión de que la norma autonómica rebaja el nivel de protección dispuesto por la norma básica estatal.

La STC 123/2021, tras afirmar el carácter formal y materialmente básico de los arts. 6 y 8 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, procede a comprobar a continuación si existe una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa entre la norma autonómica y los referidos preceptos básicos. Para llevar a cabo este enjuiciamiento tiene presente, por una parte, el objeto y alcance de las normas básicas de contraste traídas al caso, junto con la doctrina constitucional recaída sobre estas, y, por otra, el alcance de la norma autonómica objeto de la cuestión, para determinar si esta última rebaja el nivel de protección establecido por la normativa básica.

La STC 123/2021 examina tres pronunciamientos previos realizados por el propio TC. Se trata de las SSTC 109/2017, de 21 de septiembre, 86/2019, de 20 de junio, y 161/2019, de 12 de diciembre, pues son precisamente estos pronunciamientos previos del TC los que parecen haber dado lugar a cierta confusión en la doctrina académica que ha denunciado que son contradictorios.

Así se ha señalado por la doctrina académica que, si bien en la STC 109/2017 se consideró inconstitucional una norma balear que establecía un listado de planes, y sus modificaciones, que no estaban sujetos a evaluación ambiental estratégica, por considerar que no tenían efectos significativos sobre el medio ambiente, listado en el que se incluían los estudios de detalle, en la STC 86/2019 se desestimó el motivo de impugnación al no apreciar infracción del art. 6 de la Ley 21/2013 por parte de una norma canaria que excluía los estudios de detalle de la evaluación de impacto ambiental. En esta segunda ocasión, la STC 86/2019 lo fundamentó en la escasa entidad de los estudios de detalle, su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental.

Finalmente, se pronunció en un tercer supuesto, en la STC 161/2019, en la que el TC declaró inconstitucional un precepto de Murcia, por considerar que excluía determinadas categorías de planes, y sus modificaciones, que sí están sometidos a la evaluación ambiental de conformidad con la legislación básica.

Así, la STC 123/2021 es consciente de la polémica generada por jurisprudencia previa, y, tras señalar que de la lectura del auto de planteamiento de la cuestión y de las alegaciones de las partes se deriva que existe en torno a esta cuestión una cierta confusión, considera que «la cuestión se presenta como una ocasión para precisar el canon aplicable».

Señala la STC 123/2021 que de las bases estatales se deriva la idea clave de que no todo plan urbanístico ha de ser sometido a evaluación, sino solo los que establezcan el marco para la elaboración de un proyecto que traduzca sus determinaciones en una previsión concreta de obras que produzcan la efectiva transformación física del terreno sobre el que se actúa.

Rechaza, así, la STC 123/2021 el entendimiento que hace el órgano judicial promotor de la cuestión de la normativa básica estatal y por el cual consideraba que esta extiende la exigencia de evaluación ambiental estratégica a todo instrumento de planificación urbanística, lo que impediría excluir de evaluación ambiental a los estudios de detalle so pretexto de que regulan una superficie muy concreta y limitada o que su contenido está predeterminado por planes de rango superior.

Para la STC 123/2021, no entrarían en contradicción con los arts. 6 y 8 de la Ley estatal de evaluación ambiental, ni incurrirían en vulneración mediata del art. 149.1.23 CE,

[...] las disposiciones autonómicas que no someten a evaluación ambiental estratégica determinados planes o programas de ordenación del territorio o uso

del suelo cuando, por razón del objeto y del alcance limitado que les atribuya la normativa aplicables, no puedan constituir en ningún caso «el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental» y se pueda determinar *a priori* —atendiendo a su objeto, extensión y los espacios afectados— que no son susceptibles de tener un impacto significativo en el medio ambiente.

Una vez establecido el canon, la STC 123/2021 examina si las disposiciones autonómicas impugnadas en el concreto proceso —y que no someten a evaluación ambiental estratégica los estudios de detalle— cumplen con este, para lo cual es fundamental determinar si los planes de detalle, tal y como se han configurado en la normativa de Andalucía, tienen o no la capacidad de producir la efectiva transformación física del terreno.

Así, reitera la STC 123/2021 que no cabe intentar una aproximación general a la figura del estudio de detalle porque no todas las comunidades autónomas lo han regulado de la misma manera.

En este punto estaría la razón de la confusión generada por la doctrina previa del TC. En efecto, si la exclusión de los estudios de detalle de la evaluación de impacto ambiental es o no constitucional dependerá de cómo se haya definido la figura en la respectiva normativa autonómica y de si la figura tiene capacidad o no de producir la efectiva transformación física del terreno.

No se puede dar una respuesta general, sino que hay que examinar caso a caso la regulación autonómica relativa a los concretos planes excluidos de la evaluación ambiental.

Precisamente por ello, la STC 123/2021 parece considerar que no habría contradicción en la resolución de los casos previos que se le habían planteado, pues nos encontrábamos ante casos distintos.

En las SSTC 109/2017 y 169/2019, el TC se pronunció sobre la contradicción con la normativa básica de disposiciones autonómicas que excluían de evaluación ambiental estratégica varias categorías enteras de planes de ordenación del territorio o urbanismo (o «normas transitorias» que, al margen del *nomen iuris*, pretendían regular el uso del suelo); y en estos casos concluyó que no era posible determinar *a priori* que todos los planes o modificaciones a las que se referían los preceptos impugnados estuvieran exentos de tener un impacto significativo en el medio ambiente, por lo que se producía una rebaja del nivel de protección establecido por la norma básica.

En la STC 86/2019, sin embargo, examinó la exención de evaluación ambiental en relación con un instrumento de planeamiento urbanístico concreto: los estudios de detalle; a la luz del objeto y alcance limitado que les atribuye la norma autonómica canaria, en este caso declaró que no incurría en

contradicción con la legislación básica estatal, al no ser dicho instrumento, conforme a la regulación canaria examinada, susceptible de tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

La STC 123/2021 llega a la conclusión de que en el concreto supuesto planteado en relación con la norma andaluza no hay contradicción efectiva, pues del análisis de la regulación andaluza se desprende que los estudios de detalle se configuran como un instrumento de planeamiento complementario y subordinado a los planes superiores que desarrolla, sin la capacidad de producir la efectiva transformación física del terreno. Los estudios de detalle, tal y como se han regulado en la normativa de Andalucía, son instrumentos complementarios y que se caracterizan por su escasa entidad y casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, quedando subordinados a otros planes que han de ser objeto de evaluación ambiental. Por ello desestima la cuestión de inconstitucionalidad.

No obstante, la STC 123/2021 le recuerda al órgano judicial que ha planteado la cuestión que le corresponde a él controlar, en su caso, que los concretos estudios de detalle que se adopten no vulneren los límites que les impone la propia normativa andaluza, ya sea suplantando la función ordenadora propia de los planes urbanísticos superiores que deben ser sometidos a evaluación ambiental estratégica, o estableciendo cualquier previsión de ordenación urbanística que no tenga cobertura en dichos planes.

Así, el TC le viene a decir al órgano judicial que haga su trabajo y examine si el estudio de detalle en el proceso *a quo* (referido a un centro comercial en la isla de la Cartuja) se adapta a los límites que deben tener los estudios de detalle según la normativa de Andalucía.

4. La STC 125/2021 (Pleno), de 3 de junio de 2021³², resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular respecto del art. 5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente.

Los recurrentes alegan concretamente la inconstitucionalidad del art. 5 de la Ley 5/2020 por ampliar el hecho imponible del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos contenido en la Ley 5/2017, de 28 de marzo, a las estancias en embarcaciones de crucero turístico fondeadas en los puertos del territorio de la comunidad autónoma de Cataluña. En este sentido, denuncian que la inclusión en el hecho imponible de las estancias en embarcaciones

³² Véanse *supra* pp. 230-231.

de crucero turístico (art. 26.1 de la Ley 5/2017 en su redacción por el art. 5.2 de la Ley 5/2020) comporta tres vicios de inconstitucionalidad.

Primero, una doble imposición prohibida por el art. 6.2 LOFCA.

Segundo, una restricción injustificada a la libre circulación de personas y servicios, contraria a los arts. 157.2 CE y 9 c) LOFCA.

Y, tercero, una contravención del principio de igualdad tributaria del art. 31.1 CE en relación con el art. 14 CE.

En el presente apartado de la crónica examinaremos las dos primeras tachas de inconstitucionalidad, que son las que se vinculan estrictamente con aspectos competenciales.

En relación con la vulneración del art. 6.2 LOFCA, la STC 125/2021 considera que el impuesto autonómico, al sujetar las estancias en las embarcaciones de crucero turístico, no recae sobre el mismo hecho imponible gravado ya con la tasa (estatal) portuaria del buque (T-1) prevista en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Dado que el tributo sometido a contraste con el impuesto autonómico impugnado resulta ser una tasa estatal, precisamente por pertenecer a categorías tributarias distintas no podría apreciarse la pretendida identidad entre el impuesto autonómico y la tasa del buque, y, por tanto, la vulneración del art. 6.2 LOFCA es desestimada.

En cuanto a la alegación de la vulneración de la libre circulación de personas y servicios, la STC 125/2021 tiene como principal novedad que el TC aplica la doctrina recientemente establecida en relación con la interpretación del art. 139.2 CE a la interpretación de los arts. 157.2 CE y 9 c) LOFCA.

En efecto, de acuerdo con la STC 125/2021, siendo los arts. 157.2 CE («Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias [...] que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios») y 9 c) LOFCA («Las Comunidades Autónomas podrán establecer sus propios impuestos, respetando, además de lo establecido en el artículo sexto de esta ley, los siguientes principios: [...] c) No podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales») una especificación del art. 139.2 CE en el ámbito tributario, les es extrapolable la doctrina constitucional relativa al art. 139.2 CE, por lo que, en virtud de los referidos preceptos, lo que quedaría prohibido es el establecimiento autonómico de medidas tributarias proteccionistas por tener efectos diferenciados injustificados.

En este sentido, para la STC 125/2021 producirán un obstáculo a la libre circulación de personas y bienes contrario a los arts. 157.2 CE y 9 c) LOFCA aquellas diferencias tributarias de trato, de hecho o de derecho, que establezcan

las comunidades autónomas entre residentes y no residentes sin justificación suficiente.

Recordemos que, de acuerdo con la doctrina relativa al art. 139.2 CE, tal precepto lo que proscriben son las regulaciones o medidas de signo proteccionista; esto es, las que dificulten injustificadamente en un territorio la comercialización de productos de otras zonas o el ejercicio de actividades empresariales por parte de personas procedentes de otros lugares.

En este punto, la STC 125/2021 se remite a la STC 111/2017, de 5 de octubre, FJ 4.a), en donde recordemos que el TC tuvo ocasión de subrayar el diferente propósito que cumplen en nuestra norma fundamental el art. 38 y el art. 139.2 CE.

En efecto, el art. 38 CE, cuando reconoce la libertad de empresa, asegura a los individuos la libertad de intercambio comercial; esto es, la capacidad de ofrecer servicios o productos en el mercado. Tal libertad es compatible con el establecimiento por parte de los poderes públicos de requisitos y condiciones sobre el libre ejercicio de la actividad económica. Ahora bien, el art. 38 CE impone límites a la configuración normativa de este tipo de requisitos y condiciones por parte de los poderes públicos (tanto el estatal como los autonómicos y los locales). Así, tal y como señala la referida STC 111/2017, las condiciones que se establezcan por los poderes públicos deben ajustarse a un canon de mera razonabilidad en el sentido de que respondan a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo. Excepcionalmente, el canon bajo el parámetro del art. 38 CE ha de ser más incisivo si los requisitos o condiciones a la libertad de empresa afectan no ya al desarrollo o ejercicio de la actividad económica, sino al acceso mismo al mercado.

Por su parte, el art. 139.2 CE, de acuerdo con la doctrina del TC, asegura la libre circulación de personas y bienes en todo el territorio español. Proscribe con ello las regulaciones o medidas de signo proteccionista; esto es, aquellas que dificultan injustificadamente en un territorio la comercialización de productos de otras zonas o el ejercicio de actividades empresariales por parte de personas procedentes de otros lugares. Consecuentemente, bajo el prisma del art. 139.2 CE, cobra relevancia una única modalidad de límite o condición a la libertad empresarial: la que favorece a productos u operadores de un territorio en detrimento de los de otros lugares (STC 111/2017, FJ 4.a).

Afirmado que el presupuesto para la aplicación del canon del art. 139.2 CE es la existencia de efectos diferenciados más restrictivos, de hecho o de derecho, sobre determinados operadores en virtud de su procedencia, la doctrina del TC continuaba afirmando que una restricción a la libre circulación de bienes y personas, derivada de los efectos diferenciados señalados, solo será compatible con el art. 139.2 CE si la autoridad pública que la ha adoptado acredita su

justificación por responder a un objetivo constitucionalmente legítimo y ser idónea, necesaria y proporcionada. Así, no contradice necesariamente el art. 139.2 CE aquella medida que en la práctica produzca efectos restrictivos más onerosos sobre los bienes o personas provenientes de fuera; únicamente lo hará cuando, teniendo tales efectos diferenciados, «persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada». El canon de control es, por tanto, más incisivo si se acude al art. 139.2 CE que si se acude al art. 38 CE en lo que se refiere a las medidas que afectan al ejercicio de una actividad económica. Ello se justificaría en que el presupuesto para la aplicación del primero es la existencia de efectos restrictivos más onerosos sobre los bienes o personas provenientes de fuera —y no un efecto restrictivo general sobre los intercambios— y es precisamente ese canon más incisivo, de proporcionalidad, el que permite desechar que la motivación sea proteger a los operadores locales frente a los operadores de fuera.

Aplicando esta doctrina constitucional al caso que nos ocupa, la STC 125/2021 rechaza que la sujeción al impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos de aquellas estancias en embarcaciones de crucero turístico constituya una restricción a la libre circulación en el territorio nacional proscribida por los arts. 157.2 CE y 9 c) LOFCA, en relación con el art. 139.2 CE.

Para el TC, aunque no puede desconocerse que, en un marco de libre competencia, las medidas tributarias afectan al libre ejercicio de las actividades económicas, tanto a la oferta como a la demanda, el legislador tributario autonómico no establece en este impuesto, y en relación con las embarcaciones de crucero turístico, una diferencia de trato de corte proteccionista entre los residentes y los no residentes en su territorio.

Es cierto que el establecimiento de un impuesto a los usuarios de los servicios de alojamiento en un establecimiento turístico sito en Cataluña, y más concretamente en una embarcación de crucero turístico amarrada o fondeada en un puerto del territorio catalán, supone un coste suplementario respecto de otros destinos dentro del territorio nacional en el que tal impuesto no existe (coste suplementario que podría ser examinado en su caso desde la perspectiva del art. 38 CE). Ello no obstante, estos costes derivados del impuesto no tienen el resultado específico adicional de tener un efecto restrictivo más oneroso, de hecho o de derecho, i) sobre el acceso a esos servicios turísticos de estancia en establecimientos turísticos sitios en Cataluña para los usuarios provenientes de fuera de la comunidad autónoma que para los residentes en ella, ii) ni sobre el acceso o el ejercicio de esa actividad económica para los operadores económicos procedentes de fuera de la comunidad autónoma que para los residentes

en Cataluña, que es el presupuesto de lo prohibido por el art. 139.2 CE (y más específicamente por los arts. 157.2 CE y 9.c LOFCA). Presupuesto que, en todo caso, es condición necesaria pero no suficiente para considerar que se contraviene el art. 139.2, o ahora el art. 157.2 CE, pues, de cumplirse el referido presupuesto, se debería comprobar si tales efectos diferenciados son injustificados.

Así, la STC 125/2021 señala que tanto los usuarios como los prestadores de estos servicios turísticos de alojamiento disfrutan y prestan, respectivamente, dichos servicios en las mismas condiciones que los residentes en esta comunidad autónoma. En efecto, en caso de estancias en embarcaciones de crucero turístico amarradas o fondeadas en un puerto del territorio de Cataluña, tanto los contribuyentes (pasajeros en tránsito) como los sustitutos del contribuyente (titulares de la explotación de la embarcación) se determinan legalmente con independencia de su residencia o no en Cataluña.

En suma, al no tener la regulación tributaria autonómica efectos diferenciados más onerosos sobre los usuarios y operadores foráneos que sobre los usuarios y operadores residentes en la comunidad autónoma de Cataluña, no se daría el presupuesto para someter la nueva configuración del impuesto al control de su justificación y proporcionalidad bajo el parámetro de los arts. 139.2 y 157.2 CE y 9 c) LOFCA, por lo que el recurso es desestimado en este punto.

Subsidiariamente, los recurrentes impugnan al art. 34 *bis* de la Ley 5/2017, introducido por el art. 5.4 de la Ley 5/2020, y que permite establecer al Ayuntamiento de Barcelona un recargo en la tarifa del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos.

Los diputados recurrentes alegan que la figura tributaria creada por el art. 34 *bis* de la Ley 5/2017 no es un recargo sobre un impuesto autonómico a favor del municipio de Barcelona, sino un nuevo tributo local, para cuyo establecimiento la comunidad autónoma carece de competencia *ex* arts. 2, 31.3 y 133.1 CE. Dos son los argumentos esgrimidos para sustentar esta afirmación: i) que su elevada cuantía (hasta cuatro euros por unidad de estancia) desnaturaliza el carácter accesorio inherente a todo recargo, y ii) que, como dispone el nuevo art. 24 de la Ley 5/2017 (modificado por el art. 5.1 de la Ley 5/2020), los ingresos derivados de este recargo no quedan afectados, como sí lo hacen los del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, al fondo de fomento del turismo.

La STC 125/2021 reconduce, en primer lugar, la impugnación planteada a una queja de fondo de carácter exclusivamente competencial, consistente en que los recurrentes consideran que la creación autonómica *ex novo* de un impuesto local invade la competencia exclusiva del Estado sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE).

En segundo lugar, subraya que un recargo no cambia su naturaleza jurídica, como alegan los recurrentes, en función de la entidad de su cuantía ni de la carencia de la naturaleza extrafiscal del tributo sobre el que recae.

Lo que le lleva a desestimar la impugnación al considerar que el precepto, al crear *ex novo* un recargo municipal sobre un impuesto autonómico y configurar sus elementos esenciales, no invade la competencia exclusiva estatal sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE). Primero, porque solo la comunidad autónoma, en virtud de su competencia exclusiva para crear tributos propios *ex art.* 203.5 EAC, tiene competencia para crear, a su favor o a favor de otro ente público, un recargo sobre sus propios impuestos. Y, segundo, porque es precisamente el legislador estatal (art. 38.2 TRLHL), en el ejercicio legítimo de su competencia exclusiva sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE), el que expresamente prevé la posibilidad de que la comunidad autónoma habilite a los ayuntamientos a establecer recargos sobre los impuestos autonómicos, con la sola exigencia de que así se prevea explícitamente en una ley autonómica³³.

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

La STC 108/2021 (Pleno), de 13 de mayo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados contra la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios. Viene aquí el TC a reiterar la doctrina sentada en la STC 85/2018 (Pleno), de 19 de julio³⁴, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, antecedente inmediato de la Ley Foral 16/2019, así como en las posteriores SSTC 83/2020 (Pleno), de 15 de julio³⁵, y 131/2020 (Pleno), de 22 de septiembre³⁶, que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la Ley del País 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 de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999.

La principal cuestión planteada atañe a si el procedimiento que ha de seguir la comisión administrativa creada por el legislador foral para el reconocimiento

³³ Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

³⁴ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 114, 2018, pp. 217-218.

³⁵ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 120, 2020, pp. 440-442.

³⁶ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 121, 2021, pp. 254-255.

de las víctimas y la reparación de los daños vulnera el principio de reserva jurisdiccional establecido en el art. 117.3 CE, en particular respecto a la jurisdicción penal. En definitiva, se trata de dilucidar si esa comisión invade las funciones reservadas al Poder Judicial, con la consiguiente afectación de las garantías constitucionales y legales. Si en el caso de la Ley Foral 16/2019, enjuiciada por la STC 85/2018, el TC estimó en parte (aunque sustancialmente) el recurso de inconstitucionalidad por apreciar que la comisión creada por aquella ley llevaba a cabo verdaderas funciones de investigación de delitos, menoscabando así la plenitud de la jurisdicción penal en la investigación criminal, en el caso de la Ley Foral 16/2019, que sustituye a la anterior, la STC 108/2021 desestima el recurso, con algunas interpretaciones de conformidad, por entender que la comisión creada por esta ley no se inmiscuye en su actuación en las funciones constitucionalmente reservadas a la jurisdicción penal (art. 117.3 CE). Descarta, asimismo, que el procedimiento regulado en la ley impugnada infrinja las garantías procedimentales del art. 24.2 CE, el principio de intangibilidad de las sentencias firmes y los derechos al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la presunción de inocencia de los terceros sobre los que pueda proyectarse la investigación³⁷.

La STC 135/2021 (Pleno), de 24 de junio, resuelve otro recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados contra la misma Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios³⁸. Reitera el TC la fundamentación y los pronunciamientos de la STC 108/2021³⁹.

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Con el principio de igualdad en juego (art. 14 CE) en la STC 119/2021 (Sala Primera), de 31 de mayo, el recurso de amparo se dirigía contra la sentencia del Juzgado de lo Social que había desestimado la demanda interpuesta por la recurrente en la que solicitaba que se la exonerase de prestar servicios los sábados y pudiera continuar prestando servicios

³⁷ A la STC 108/2021 formula voto particular el magistrado Xiol Ríos, quien hubiera deseado un fallo enteramente desestimatorio, sin interpretaciones de conformidad. En sustancia, reitera la posición que mantuvo en sus votos particulares a las SSTC 85/2018 y 83/2020.

³⁸ A la STC 135/2021 formula voto particular el magistrado Xiol Ríos, en los mismos términos de su voto particular a la STC 108/2021.

³⁹ Herminio Losada González.

en el mismo horario que lo venía haciendo desde que disfrutaba de reducción de jornada por cuidado de hijos. La demandante alegaba la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo (art. 14 CE) porque la negativa de la sentencia recurrida a reconocer su petición se adoptó sin analizar en qué medida dicha posibilidad de no trabajar los sábados resultaba necesaria para la atención a los fines de relevancia constitucional a los que la institución sirve. La sentencia impugnada consideraba que la distribución irregular de la jornada acordada por la empresa se encontraba justificada, y, si bien el TC entiende que no existe la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva alegada por la recurrente porque la sentencia sí se pronuncia sobre la petición de fondo, el análisis de la resolución recurrida lleva al TC a concluir que el órgano judicial únicamente valoró las razones organizativas alegadas por la empresa, sin tener en cuenta sus circunstancias personales y familiares. El hecho de que el órgano judicial no se planteara la cuestión de si modificar el horario de la demandante de amparo constituía o no un obstáculo para la compatibilidad de su vida familiar y laboral, en atención a las circunstancias, supone no valorar adecuadamente la dimensión constitucional *ex art. 14 CE*, en relación con el art. 39.3 CE, del asunto planteado, de suerte que el reproche que desde la perspectiva constitucional realiza el TC no es tanto ni solo que haya renunciado a interpretar la normativa aplicable de la manera más favorable a la efectividad del derecho fundamental, sino que ni siquiera haya tenido en cuenta que este derecho estaba en juego y podía quedar afectado. En definitiva, afectando la modificación a la jornada que venía disfrutando la trabajadora en ejercicio de su derecho a la reducción de jornada por cuidado de hijos, el órgano judicial debió examinar si esa distribución irregular de su jornada de trabajo decidida por la empresa —en virtud de la cual la trabajadora debería prestar servicios durante una hora y media los sábados cuando fuera requerida por necesidades de producción y organización de la planta— no solo sí resultaba necesaria por razones organizativas, sino también si, atendiendo a los fines de relevancia constitucional a los que la institución de reducción de jornada por cuidado de hijos sirve, se erigía en obstáculo injustificado para la permanencia en el empleo de la trabajadora y para la compatibilidad de su vida profesional con su vida familiar.

2. En la STC 93/2021 (Sala Primera), de 10 de mayo, el problema planteado era decidir si el contenido del mensaje⁴⁰ que la demandante de

⁴⁰ El mensaje era el siguiente: «Podemos tratar de ver el aspecto positivo de las noticias para no sufrir tanto [...] Ya ha dejado de matar. El negativo, entre otros, claramente

amparo publicó en su cuenta de la red social Facebook estaba amparado por el ejercicio de su derecho fundamental a la libertad de expresión (art. 20.1.a CE). La recurrente había sido condenada a pagar una indemnización de 7000 euros por haber lesionado el derecho al honor de un tercero. Para ponderar los derechos en conflicto, recuerda el TC que la Constitución no reconoce un pretendido derecho al insulto y que la libertad de expresión tiene su límite en el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen. La recurrente de amparo, concejal de un Ayuntamiento, a las pocas horas de que muriera un torero a consecuencia de una cornada en la plaza de toros de Teruel, publicó en su cuenta de la red social Facebook el mensaje transcrito a pie de página. Los órganos judiciales, de forma unánime, consideraron que el contenido del mensaje publicado constituía una intromisión ilegítima en el derecho al honor del torero. El TC recuerda que «la tauromaquia tiene una indudable presencia en la realidad social de nuestro país», de modo que «las corridas de toros y espectáculos similares son una expresión más de carácter cultural, de manera que pueden formar parte del patrimonio cultural común». Entiende el TC que en este contexto social, en el que la tauromaquia forma parte del patrimonio cultural inmaterial español, calificar directamente a un torero, por su dedicación profesional, como «asesino» o miembro del equipo de los «opresores» debe ser considerado como una injerencia en su derecho al honor, al suponer un menoscabo de reputación personal, así como una denigración de su prestigio y actividad profesional, con directa afectación a su propia consideración y dignidad individual. Además, atendidas las circunstancias del caso, dicha injerencia se evidencia como innecesaria y desproporcionada. Tampoco la utilización de tales expresiones venía exigida o reclamada por un ejercicio de «pluralismo», «tolerancia» o «espíritu de apertura», sustento de

es que a lo largo de su carrera ha matado mucho. Muchos de los de mi equipo, que como digo siempre, es el de los oprimidos, los que siempre pierden porque tienen a todos los opresores en contra, porque tienen el partido amañado. Ahora los opresores han tenido una baja, una víctima más, un peón en su sistema, y me pregunto, como muchos, cuantas bajas más de este equipo harán falta para que los gobiernos centrales, generalitats, diputaciones y ayuntamientos dejen de subvencionar estas prácticas con olor a sadismo. No puedo sentirlo por el asesino que ha muerto más que por todos los cadáveres que ha dejado a su paso mientras vivió. No solo de toros adultos a lo largo de su carrera (según las estadísticas de su página oficial, ha acabado con 258 vidas desde 2008), sino que también novillos a lo largo de su aprendizaje en escuelas taurinas, en las cuales podemos encontrar niños que acaban normalizando situaciones como esta: “un alumno asestó hasta 14 estocadas al animal antes de que este cayera al suelo, donde fue apuntillado, y aún vivo y boqueando, tratando de tomar los últimos alientos de vida, fue arrastrado al matadero”.

cualquier sociedad democrática y de la libertad de expresión. Al contrario, entiende el TC que precisamente tales principios reclamaban de la recurrente una mayor mesura y contención a fin de no menoscabar injustificadamente el respeto debido a la dignidad humana, al dolor de los familiares y al honor del fallecido. Considera el TC que mostrar, al amparo de la defensa de posiciones antitaurinas, alivio por la muerte de un ser humano producida mientras ejercía su profesión, y calificarle de asesino a las pocas horas de producirse su deceso, junto con la fotografía del momento agónico, «supone un desconocimiento inexcusable de la situación central que ocupa la persona en nuestra sociedad democrática y del necesario respeto de los derechos de los demás». Entiende, en definitiva, el TC que las resoluciones judiciales impugnadas no vulneraron su derecho a la libertad de expresión.

En la STC 139/2021 (Sala Primera), de 12 de julio⁴¹, el diario digital *El Confidencial*, del que es editora la mercantil recurrente en amparo, Titania Compañía Editorial, SL, publicó una noticia titulada: «Lezo: la Guardia Civil “pilló” a Temboury y Benzo reuniéndose con Ignacio González»⁴². El recurso de amparo se dirige por Titania Compañía editorial, SL, contra las resoluciones judiciales que declararon vulnerado el derecho de rectificación de Miguel Temboury Redondo, quien dirigió al periódico un escrito de rectificación⁴³, en relación con la noticia en la que se hablaba de él, y que no fue

⁴¹ Véase *supra* pp. 237-238.

⁴² En esa noticia periodística se dice que Miguel Temboury Redondo, en aquel momento subsecretario de Estado, fue «pillado» por la Guardia Civil reuniéndose con don Ignacio González, «cuando el expresidente madrileño ya estaba siendo monitorizado por la Unidad Central Operativa dentro del marco del caso Lezo».

⁴³ «Frente a la noticia publicada por El Confidencial el 13 de septiembre de 2017, Miguel Temboury Redondo realiza la siguiente rectificación al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación:

1. Asocia mi nombre a la operación Lezo, cuando no tengo relación alguna con los hechos investigados en la misma, ni tampoco tengo conocimiento de estar siendo investigado en el marco de dicha operación.
2. Divulga una foto mía en un encuentro estrictamente privado, carente por completo de interés informativo, que lesiona claramente mi derecho de intimidad.
3. Señala que la Guardia Civil me “pilló” comiendo con el Sr. González. El entrecomillado es deliberado para intentar perjudicarme, pero al mismo tiempo pone de manifiesto que la Guardia Civil no “pilló” nada, por los siguientes motivos: (i) como se desprende de la propia noticia la Guardia Civil no me identificó, sin duda por ser completamente irrelevante en sus pesquisas relacionadas con la operación Lezo; (ii) nada había que “pillar” puesto que la comida tuvo lugar en un lugar

publicado por el medio. El periódico *El Confidencial* se opuso a tal rectificación al entender que no concurrían en el caso los requisitos del art. 2 de la Ley Orgánica 2/1984, a saber, que la solicitud no versaba sobre hechos, sino sobre opiniones o juicios de valor. La recurrente denuncia que las resoluciones impugnadas vulneran su derecho a la información (art. 20.1.d CE), así como el derecho a la tutela judicial efectiva. Recuerda el TC que, en el marco del derecho de rectificación, como sucede en relación con el ejercicio de los derechos de la personalidad cuando entran en conflicto con las libertades de comunicación, la dificultad que conlleva distinguir entre hechos y opiniones o juicios de valor exige formular una valoración en cada caso concreto, porque no existen fórmulas generales válidas. Considera el TC que el escrito de rectificación presentado por Miguel Tembory frente a la noticia publicada presentaba una serie de elementos con el objetivo de contestar a las insinuaciones formuladas en el artículo y basadas en una determinada descripción de hechos. Es cierto que en su escrito de rectificación Tembory no niega la realidad de la comida que compartió con Ignacio González, pero sí presenta una contraversión sobre el objetivo de esa comida, que considera un encuentro estrictamente personal, y que desvincula de cualquier operación con contenido político, así como de las insinuaciones relativas a la conexión de dicha reunión con la situación procesal del otro comensal. Del contenido de la noticia y del contenido del escrito de rectificación, entiende el TC que se deriva sin dificultad que ambos se sustentan en una base fáctica común, y que la rectificación se centra en ofrecer una lectura alternativa de dicha base fáctica, insistiendo en las insinuaciones formuladas en el artículo a la hora de interpretar dichos hechos. En este caso, el TC destaca que resulta evidente que se produjo una comida entre Miguel Tembory e Ignacio González, que Miguel Tembory no estaba siendo investigado en ese momento por la Guardia Civil por los motivos que lo estaba siendo González, que se tomaron fotografías posteriormente publicadas en el medio y que no se ha podido demostrar cuál fue el contenido de la conversación desarrollada en aquella comida. Sobre estas cuestiones versa la noticia, que formula una serie de insinuaciones en torno a estos tres elementos fácticos, y la rectificación, que plantea otra lectura de los mismos hechos. Por tanto, considera el TC que la admisión a trámite del procedimiento jurisdiccional que garantiza el derecho de rectificación, su tramitación y la decisión final, que constata la prevalencia del elemento fáctico descrito, se ajustan adecuadamente a las previsiones

público bien conocido del centro de Madrid; y (iii) el contenido de la conversación que tuvo con el Sr. González no tiene la más mínima relevancia en los hechos que parecen ser objeto de investigación en el sumario, ni a efectos informativos».

legales y a la jurisprudencia constitucional. El TC considera que el órgano judicial optó por la estimación de la pretensión de rectificación al entender predominante la presencia del elemento fáctico. Por tanto, concluye el TC que ninguna incorrección constitucional cabe reconocer en las resoluciones objeto del recurso de amparo.

3. El recurso de amparo resuelto en la STC 137/2021 (Sala Segunda), de 29 de junio⁴⁴, se interpuso contra los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados por los que se acordó denegar la solicitud del uso de la Sala Constitucional del Congreso los Diputados para la celebración de un encuentro de parlamentarios españoles y de Francia, Italia, Dinamarca, Suecia, Suiza, Argelia, Sudáfrica y Mauritania. Los recurrentes alegaban la vulneración del art. 23.2 CE en relación con el art. 23.1 CE. Recuerda el TC que el derecho establecido en el art. 23.2 CE es de configuración legal, y que si bien la Constitución y el Reglamento del Congreso de los Diputados reconocen una serie de derechos económicos y de disposición de medios materiales a los diputados y grupos parlamentarios, el uso de la sala que se había solicitado no estaba destinado al ejercicio de una de las funciones que pertenecen al núcleo de la función representativa, que son, principalmente, las que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno. La sala se había solicitado para la realización de una actividad que consistía esencialmente en la reunión de un intergrupo parlamentario que no comportaba el ejercicio de una de las funciones parlamentarias. En resumen, ni la Constitución ni el Reglamento de la Cámara establecen el derecho a disponer de cualquier sala del Congreso de los Diputados para la celebración de reuniones que no se refieran al ejercicio de funciones parlamentarias propiamente dichas. Por lo tanto, los acuerdos impugnados no contravienen previsiones ni de la Constitución española ni del Reglamento sobre dotación de medios personales y materiales a los diputados y a los grupos parlamentarios; tampoco se trata de un supuesto en el que se hayan denegado medios, recursos o espacios para que los diputados o los grupos parlamentarios pudieran desarrollar las funciones que forman parte del núcleo esencial de su función representativa, sino que lo que se solicitó fue la disposición de un espacio de la Cámara para una reunión de parlamentarios ajena a las funciones del Congreso. Por lo tanto, no resultó afectado el art. 23 CE. La posibilidad del uso de una sala sería, en todo caso, accesorio al ejercicio de la función parlamentaria y su denegación sería, en su caso, una cuestión de legalidad ordinaria.

⁴⁴ Véanse *supra* pp. 236-237.

4. En la STC 99/2021 (Sala Primera), de 10 de mayo, el demandante de amparo fue condenado, entre otros, por los delitos de integración en grupo criminal y robo con fuerza en edificio abierto al público. La condena se había fundado, entre otras, en la prueba obtenida por la captación y grabación de conversaciones mantenidas en el interior de dos vehículos, medida que había sido autorizada por el órgano judicial durante un plazo de tres meses. El TC deniega el amparo, ya que entiende que la interpretación del art. 588 *quater* b) de la Ley de enjuiciamiento criminal⁴⁵ realizada por los órganos judiciales, en el sentido de que la intervención de las comunicaciones orales de los investigados puede extenderse a varios encuentros y dilatarse hasta que finalicen estos, es razonable y respetuosa con el tenor literal del precepto. La interpretación sistemática de la norma y la utilización del legislador de una forma gramatical plural —varios encuentros— permiten que pueda fijarse la duración de la intervención durante un plazo determinado, que estará condicionado por los indicios sobre la previsibilidad del encuentro o encuentros concretos que se produzcan. También considera el TC que es razonable que la obligación de desactivar los dispositivos de escucha no sea exigible al terminar cada conversación, sino al finalizar la serie de encuentros a los que se dirige la medida de investigación. Asimismo, se respeta el principio de proporcionalidad. Como apuntan las sentencias impugnadas, el juzgado de instrucción motivó con detalle los datos objetivos que justificaban la intervención de las comunicaciones orales de los investigados, especificando que se produciría exclusivamente en el interior de un vehículo (concreción locativa), para captar las conversaciones mantenidas por los miembros de la organización criminal (concreción subjetiva) y durante un período de tres meses (concreción temporal). Además, la instalación de dispositivos de escucha en un vehículo supone una injerencia en el derecho a la intimidad y al secreto de las comunicaciones de menor intensidad que su colocación en un domicilio, lo cual permite calificar

⁴⁵ Art. 588 *quater* b). Presupuestos. «1. La utilización de los dispositivos a que se refiere el artículo anterior ha de estar vinculada a comunicaciones que puedan tener lugar en uno o varios encuentros concretos del investigado con otras personas y sobre cuya previsibilidad haya indicios puestos de manifiesto por la investigación. 2. Solo podrá autorizarse cuando concurren los requisitos siguientes: a) Que los hechos que estén siendo investigados sean constitutivos de alguno de los siguientes delitos: 1.º Delitos dolosos castigados con pena con límite máximo de, al menos, tres años de prisión. 2.º Delitos cometidos en el seno de un grupo u organización criminal. 3.º Delitos de terrorismo. b) Que pueda racionalmente preverse que la utilización de los dispositivos aportará datos esenciales y de relevancia probatoria para el esclarecimiento de los hechos y la identificación de su autor».

—de forma excepcional— como proporcionado el plazo de tres meses de la intervención fijado por el órgano judicial. Por último, la sentencia concluye que no se ha vulnerado el derecho a la presunción de inocencia porque la sentencia del juzgado expuso detalladamente los fundamentos fácticos del caso y se basó en varios elementos de prueba capaces de fundamentar autónomamente la condena.

En la STC 113/2021 (Sala Segunda), de 31 de mayo, el objeto del recurso era determinar si las resoluciones impugnadas han vulnerado el derecho de la demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Había quedado acreditado que la demandante de amparo fue condenada en un procedimiento declarativo al desalojo de la vivienda que ocupaba junto con sus dos hijos menores de edad y que en el procedimiento de ejecución se dictó auto despachando la ejecución, otorgando el plazo de un mes para el desalojo de la vivienda si no formulaba oposición. La demandante formuló oposición, con invocación, entre otros, de los derechos a la protección de la familia y el interés superior de los menores, a la vivienda y a la protección de las personas con discapacidad en atención a la precaria situación familiar, la existencia de dos hijos menores de edad y la circunstancia sobrevenida de que había nacido un tercer hijo con una incapacidad física diagnosticada del 65 %. Con fundamento en esas mismas circunstancias instó, además, la ampliación del inicial plazo del desalojo de un mes concedido en el auto despachando la ejecución hasta que por los servicios sociales se les concediera una solución habitacional y escolar, o, al menos, por un plazo mínimo de seis meses hasta que concluyera el curso escolar. La oposición fue íntegramente desestimada con fundamento exclusivo en que los motivos de oposición a la ejecución de un título judicial son únicamente los establecidos en el art. 556 LEC, ninguno de los cuales era esgrimido en este caso. La solicitud de ampliación del plazo de desalojo fue denegada con el argumento de que es una posibilidad que no está prevista en la ley. El TC constata que la petición de la recurrente se produjo en un procedimiento de ejecución de títulos judiciales que se tramitó sin solución de continuidad temporal con un previo procedimiento declarativo. Con carácter general, habida cuenta de que en dicho procedimiento declarativo la demandante de amparo tuvo una posibilidad efectiva y sin ningún tipo de limitación para plantear las diversas invocaciones que pudiera considerar adecuadas a la defensa de sus intereses, el TC no estima que la respuesta judicial aportada haya vulnerado el art. 24.1 CE. Ahora bien, el TC constata la singularidad del caso: la demandante alegó en el procedimiento de ejecución una situación sobrevenida a la del procedimiento declarativo con una potencial influencia sobre dicho juicio de proporcionalidad, como era el nacimiento de un nuevo hijo con una situación de discapacidad física en un porcentaje

relevante del 65 %. Esta circunstancia era lo suficientemente relevante, a juicio del TC, como para que los órganos judiciales hubieran ponderado si, frente a la literalidad de las causas de oposición legalmente previstas, las circunstancias del caso imponían no limitarse a una respuesta formalista sobre la concurrencia de una causa obstativa, fundándose en la naturaleza ejecutiva del procedimiento y la posibilidad real de haber controvertido cualquier cuestión en un declarativo previo. Un listado cerrado o tasado de oposición previsto en una norma procesal, que responde a unos fines legítimos muy concretos, no exime del deber de motivación reforzada que incumbe al órgano judicial cuando puede estar afectada la protección de los menores, de las personas con discapacidad y de las familias dispensada por la Constitución y los instrumentos normativos del derecho regional e internacional de derechos humanos suscritos por España. Por tanto, en el presente caso, el TC concluye que en las circunstancias concurrentes la respuesta dada por los órganos judiciales, que se limita a constatar la inexistencia legal de una causa de oposición a la ejecución, que se fundamentaba en determinados aspectos sobrevenidos al procedimiento declarativo y se basaba en garantías constitucionales, como son las reconocidas en los arts. 39 y 49 CE y en derechos fundamentales reconocidos en instrumentos internacionales, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

En la STC 120/2021 (Sala Segunda), de 31 de mayo⁴⁶, la organización internacional recurrente en amparo (Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico) fue demandada en vía judicial por despido, extinción de contrato y violación de derechos fundamentales. El juzgado de lo social actuante apreció su falta de competencia jurisdiccional, apreciación luego revocada en suplicación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que, en sentencia confirmada en casación por el Tribunal Supremo, anuló la resolución controvertida y ordenó la retroacción de actuaciones para que el juzgado resolviera el fondo de las pretensiones deducidas por la actora. El TC desestima el recurso de amparo al entender que no hubo vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ni en la vertiente del derecho a una resolución motivada ni en la del derecho a un proceso con todas las garantías. Primero, porque la interpretación de lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos por España constituye una cuestión de estricta legalidad que corresponde resolver a los tribunales ordinarios. En este caso, la existencia de inmunidad jurisdiccional se rechaza a partir de una interpretación conjunta, entre otras normas, del Convenio de sede de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, sus estatutos y reglamento de personal, o la Ley Orgánica 16/2015, sobre privilegios e inmunidades de los Estados

⁴⁶ Véase *supra* p. 239.

extranjeros, las organizaciones internacionales con sede u oficina en España y las conferencias y reuniones internacionales. Además, los términos en los que se trabó la controversia judicial no son reconducibles a los denominados actos *iuri imperii*, a los que se ciñe la referida inmunidad jurisdiccional, sino a la esfera de los actos de gestión, en la que no cabe una limitación improcedente del libre acceso a la jurisdicción de los trabajadores.

En la STC 132/2021 (Sala Primera), de 21 de junio, el objeto del recurso de amparo era determinar si la resolución dictada por la Audiencia Provincial de Málaga que condenó a la demandante de amparo como autora de un delito contra la salud pública a la pena de tres años y un día de prisión vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), en la vertiente de interdicción de reforma peyorativa en fase de recurso y de respeto al principio acusatorio, ya que dicha audiencia agravó la condena impuesta por el juzgado de lo penal fundamentándose en un error en la aplicación de la ley y sin petición al respecto de las partes acusadoras (el Ministerio Fiscal había interesado la confirmación de la sentencia apelada). Constata el TC que el juzgado de lo penal dictó sentencia condenando a la recurrente a la pena de dos años de prisión por la comisión de un delito contra la salud pública y que, al individualizar la pena impuesta, la sentencia incurre en una argumentación ambigua. La representación procesal de la demandante de amparo interpuso contra esta sentencia recurso de apelación y el Ministerio Fiscal solicitó la confirmación de la sentencia por sus propios términos. Finalmente, la Audiencia Provincial, en su sentencia, revocó parcialmente la resolución de instancia imponiendo una pena de prisión de tres años y un día. La nueva extensión de la pena se fundamentaba, señalaba la citada sentencia, en un aparente error cometido por el juzgado de lo penal. Considera el TC que, sin necesidad de entrar en el debate relativo a cuál fue el tipo penal finalmente aplicado, en el caso de un único apelante no cabe modificar la resolución recurrida en perjuicio de este. En estos casos, el órgano jurisdiccional de alzada únicamente puede confirmar, o reformar en beneficio del apelante, la sentencia objeto de recurso, no pudiendo, por el contrario, revocarla para empeorar su situación. Por lo tanto, habida cuenta de que en este caso la acusación no sostuvo ninguna petición agravatoria que autorizara la imposición de una pena superior, la agravación penológica acordada por la Audiencia Provincial carecía de cobertura acusatoria. No resultan asumibles, desde la óptica del principio acusatorio y de la prohibición de *reformatio in peius*, las acusaciones implícitas. La imposición de una pena superior a la inicialmente acordada por la sentencia dictada en primera instancia, unida a inexistencia de petición al respecto, supone una agravación de la condena no solicitada por los acusadores que lesiona la interdicción de reforma peyorativa, así como el

principio acusatorio, como parte del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

El Pleno del Tribunal Constitucional, en la STC 133/2021, de 24 de junio, desestimó el recurso de amparo interpuesto contra la sentencia del Tribunal Supremo que condenó a los recurrentes como autores de un delito contra las instituciones del Estado. El TC consideró que los recurrentes, que formaban parte de un grupo numeroso de personas, se concentraron frente una puerta del Parlamento de Cataluña, habilitada para que pudieran acceder a su interior los diputados que iban a asistir al pleno en el que se iban a debatir los presupuestos de la comunidad autónoma, con objeto de impedir que pudieran entrar. El TC estima que los concentrados no se hallaban en el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, pese a que la convocatoria había sido comunicada, porque habían acudido en respuesta al lema de aquella convocatoria, que era el de «Aturem el Parlament, no deixarem que aprovin retallades» (Paremos al/el Parlament, no permitiremos que aprueben recortes). Considera el TC acreditado que algunos de los diputados se vieron impedidos para acceder a la Cámara catalana por sus propios medios, otros hallaron dificultades en dicho acceso y, finalmente, otros tuvieron que ingresar en el Parlamento utilizando medios de transporte extraordinarios (helicóptero). La sentencia señala que la evaluación del carácter coercitivo o intimidatorio de las conductas imputadas a los recurrentes en amparo no puede aislarse del contexto en el que se desarrollaron. Afirma el TC que «no cabe considerar ejercicio legítimo de la libertad de expresión, reunión o manifestación a aquellos mensajes que, por su contenido o por la forma de expresarlos, incorporen amenazas o intimidaciones a los demás, es decir, aquellos casos en que los derechos se ejerciten de forma desmesurada y exorbitante en atención al fin al cual la Constitución le concede su protección preferente». El TC recuerda que el ejercicio de las libertades de reunión, manifestación y expresión no es ilimitado, dado que sus límites se encuentran en otros bienes y valores constitucionales entre los que se encuentran los derechos de participación política del art. 23 CE de los diputados y de los ciudadanos a los que aquellos representan. Respecto a la queja de los recurrentes de que se ha vulnerado el derecho a la legalidad penal, el TC explica que «el tipo penal aparece redactado en términos claros y precisos, toda vez que se sanciona el empleo de una serie de medios coercitivos, físicos y psicológicos como instrumentos destinados a una serie de fines típicos recogidos en el precepto». Con esta premisa, el lema originador de la convocatoria es lo suficientemente expresivo de aquel objetivo perseguido como para acoger con naturalidad la tesis del Tribunal Supremo de que no se trataba de expresar un desacuerdo con las políticas presupuestarias restrictivas mediante una concentración en las proximidades del Parlament,

sino que su finalidad era la de provocar que el órgano de representación política del pueblo catalán se viera incapacitado para el debate y la acción política. La sentencia también rechaza que se haya infringido el principio de proporcionalidad de las penas impuestas al razonar que «no puede hablarse del ejercicio legítimo de un derecho ni de la concurrencia de una causa de justificación que exonerara a los recurrentes de la conducta antijurídica cometida ni de un exceso en el ejercicio de ese derecho, desde el momento en que el objetivo de la concentración convocada era el de paralizar la actividad de la Cámara y que el proyecto de presupuestos no fuera aprobado». En cuanto a la queja referida a un proceso con todas las garantías y al derecho de defensa, el TC considera:

No nos hallamos ante una nueva valoración de la prueba sino ante un acto de subsunción del elemento subjetivo del tipo penal del art. 498 CP, realizado por el Tribunal superior a partir del propio relato de hechos probados de la sentencia del órgano judicial inferior. Aquél puede revisar la coherencia lógica entre el relato histórico y la calificación jurídica de los hechos, de manera que, si del propio relato se infiere la concurrencia de un elemento subjetivo del tipo que no haya sido apreciada por el órgano *a quo*, la sentencia de instancia puede y debe ser revisada. La apreciación del elemento subjetivo se convierte, así en una cuestión jurídica.

La sentencia cuenta con cuatro opiniones disidentes.

En la STC 140/2021 (Sala Segunda), de 12 de julio, los hechos traen causa de un expediente de regulación de empleo (ERE) de un ayuntamiento. El TC estima el recurso de amparo interpuesto por varios trabajadores contra la sentencia del Tribunal Supremo que desestimó el recurso de casación para la unificación de doctrina planteado contra la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que, a su vez, desestimó el recurso de suplicación formulado contra la sentencia dictada por el juzgado de lo social. La sentencia dictada del Tribunal Supremo resolvió que, cuando se alcanza un acuerdo entre el empresario y la representación de los trabajadores en el ámbito de un despido colectivo, en los procesos en que los trabajadores afectados impugnen la decisión extintiva individualizada no cabe cuestionar la concurrencia y justificación de las causas que motivaron el referido despido colectivo. Entre las razones dadas por el órgano judicial para sustentar la desestimación del recurso de casación, se hace mención a la ausencia de regulación expresa que habilite estas impugnaciones, y considera que esa falta de regulación determina la imposibilidad de discutir, en los procesos individuales, la concurrencia de las causas del despido colectivo, cuando se haya alcanzado un acuerdo con la representación de los trabajadores. El TC no

cuestiona la razonabilidad de la prolija argumentación de la sentencia dictada por el órgano casacional, pero, desde la perspectiva constitucional, y, más concretamente, en relación con del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción, resuelve que, en supuestos como el presente, en el que los representantes de los trabajadores no han impugnado la decisión empresarial a través del procedimiento colectivo previsto en la normativa procesal, el órgano judicial sí puede resolver, en procedimientos individuales por despido, sobre la concurrencia de las causas invocadas para justificar la medida colectiva, aun cuando se haya alcanzado un acuerdo con la representación de los trabajadores. A diferencia de lo establecido respecto de otros aspectos de la vida laboral, como la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, la suspensión de la relación laboral o el descuelgue de los convenios colectivos por parte de las empresas, supuestos estos en que el acuerdo alcanzado con la representación de los trabajadores determina que se presuma la existencia de las causas justificativas de las medidas acordadas, cuando se trata del despido, el legislador no ha impedido expresamente la posibilidad de cuestionar esas causas en procesos individuales. Así pues, en el presente caso, el principio *pro actione* debe operar con la mayor intensidad, ante la ausencia de un mandato legal que impida impugnar las causas justificativas del despido colectivo. Por ello, el TC estima que lo resuelto por los órganos judiciales lesiona el referido derecho fundamental.

5. La STC 130/2021 (Sala Primera), de 21 de junio, aborda el derecho de huelga y la libertad sindical. Los hechos se remontan a enero de 2016, cuando se constituyó la mesa negociadora del convenio colectivo de Ferrovial Servicios, SA, para el personal de restauración y atención a bordo de los trenes de Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, actuando por la parte social el comité intercentros, compuesto por siete representantes de Comisiones Obreras (CC. OO.), tres de la Unión General de Trabajadores (UGT), dos de CGT y uno del Sindicato Ferroviario (SF). En febrero de 2017, los sindicatos citados intentaron alcanzar un acuerdo ante la comisión paritaria del convenio con el fin de evitar la huelga, sin que la reunión llegara a buen fin, por ello, durante los días 14 y 15 de febrero, los citados sindicatos convocaron, por separado, huelga en la empresa hasta el 5 de marzo de 2017, constituyendo cada sindicato un comité de huelga. La empresa se reunió con los comités de huelga y les instó, sin éxito, al nombramiento de uno solo, por considerar ilegal que hubiera cinco comités de huelga. Ferrovial Servicios presentó demanda de conflicto colectivo promoviendo la declaración de ilegalidad de la huelga por irregularidades en su convocatoria y consecuente ejercicio

abusivo del derecho de huelga contra los sindicatos. La pretensión de la empresa se basaba en que los motivos y objeto de las convocatorias de huelga eran los mismos en los cinco casos, lo que, realmente, suponía un único proceso de huelga, pese a lo que se habían constituido cinco comités de huelga diferentes que contaban con cuarenta y tres miembros en lugar de los doce que como máximo debe tener un comité de huelga, lo que, además, hacía que esa composición fuese ineficaz para una negociación ágil, pues el número de negociadores de la parte social entorpecía y dificultaba la negociación. El recurso de amparo se interpuso por CGT contra la sentencia del Tribunal Supremo, que estimó el recurso de casación interpuesto por la representación legal de Ferrovial Servicios contra la sentencia dictada por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, que desestimó la pretensión de la empresa de declarar ilegal la huelga. El sindicato demandante alegaba vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque la argumentación de la sentencia del Tribunal Supremo resultaba ilógica y arbitraria; alegaba también vulneración del derecho de libertad sindical en relación con el derecho de huelga (art. 28 CE). En primer lugar, entiende el TC que no ha existido lesión del derecho a la tutela judicial efectiva puesto que ninguna resolución ha impedido la obtención de una respuesta judicial sobre el fondo de los derechos e intereses sometidos a tutela. En cuanto a la libertad sindical, entiende el TC que la cuestión que se plantea en el recurso de amparo es si el empresario puede requerir a los sindicatos convocantes para que nombren un solo comité de huelga formado por representantes de los cinco comités y si la negativa a hacerlo puede conllevar la calificación de la huelga como ilegal por abusiva al impedir el desarrollo de una negociación que podría facilitar un acuerdo sobre su final. Entiende el TC que, en el presente supuesto, la empresa requirió a los sindicatos para que nombraran un solo comité de huelga o, en su defecto, una comisión delegada de todos ellos, sin obtener respuesta alguna. Esta petición de la empresa no atenta contra el derecho de huelga porque, como señala la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo recurrida, resulta proporcionada y razonable en atención al fin perseguido, que no es otro que la negociación para llegar a un acuerdo que ponga fin a la huelga. La petición de la empresa se encuentra avalada por el art. 8.2 del Real Decreto Ley sobre relaciones de trabajo. La postura adoptada por los cinco comités de huelga nombrados por las centrales sindicales convocantes de la huelga es calificada de abusiva por el Tribunal Supremo, porque, «al mantener que, como existían cinco convocatorias de huelga cinco debían ser los comités de huelga, se olvidaba que las cinco convocatorias de huelga encubrían realmente una sola convocatoria por tener el mismo objeto y coincidir los paros con los mismos días en todas las convocatorias, así como que esa unidad de acción, tácitamente

reconocida, implicaba una perturbación de la negociación contraria a los principios que la debían regir». El TC comparte esta conclusión. Considera que tener que negociar un acuerdo con cada uno de los cinco comités de huelga, o tener que reunirse con los cinco comités de huelga a la vez, y, por tanto, con cuarenta y tres personas, dificulta, más allá de lo que es razonable en toda huelga, la posibilidad de llegar a un acuerdo que le ponga fin. Por este motivo, la conducta adoptada por los miembros de los comités de huelga, negándose a constituir una comisión negociadora formada por representantes de los cinco comités, cuando las cinco convocatorias de huelga eran idénticas en su modalidad, duración y tabla reivindicativa, debe considerarse abusiva, pues supone un obstáculo a la negociación de un pacto que ponga fin a la huelga.

6. En relación con las condenas del proceso independentista de Cataluña, se han dictado durante este período por el Pleno del Tribunal Constitucional las SSTC 106/2021, de 11 de mayo, y 121 y 122, de 2 de junio. Todas ellas se refieren a la causa especial seguida frente a varios acusados por los delitos de rebelión, sedición, malversación de caudales públicos y desobediencia. El TC desestima los recursos de amparo y se basa en la STC 91/2021, de 22 de abril, comentada en la anterior crónica⁴⁷.

⁴⁷ Carlos Ortega Carballo.