

**DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL  
SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2024**

**Doctrine of the Constitutional Court during the Second Four-  
Month Period of 2024**

**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**

Universidad Autónoma de Madrid

tomas.quadra@uam.es

***Como citar/Citation***

Duque Villanueva, J. C., Ortega Carballo, C.,  
Losada González, H. y Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2024).  
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2024.  
*Revista Española de Derecho Constitucional*, 132, 227-267.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.132.08>

## 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

Como es tónica común en las últimas crónicas, los pronunciamientos del TC en materia procesal durante este cuatrimestre han sido escasamente relevantes, como pone de manifiesto la reseña que a continuación se hace.

1. 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 hay doctrina del TC (SSTC 71/2024 [Sala Segunda], de 6 de mayo —administración de vacuna frente a la covid-19 a persona con discapacidad intelectual a pesar de la negativa de su madre y guardadora<sup>1</sup>—; 72/2024 [Pleno], de 7 de mayo, y 77/2024 [Sala Segunda], de 20 de mayo —sentencias que revocan sentencias de instancia absolutorias y ordenan la celebración de un nuevo juicio ante un nuevo juzgador con base en una discrepancia en la valoración de la prueba que supone una extralimitación de las facultades del tribunal de apelación—; 81/2024 [Sala Segunda], de 3 de junio —inexistencia de prueba indiciaria de discriminación por razón de género como causa de la extinción de la relación laboral—; 85/2024 [Sala Primera], de 3 de julio —denegación improcedente de petición de *habeas corpus* decretada por razones de fondo sin audiencia del

---

<sup>1</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (STC 155/2009, FJ 2.g).

solicitante—<sup>2</sup>; 87/2024 [Pleno], de 4 de junio —condena con base en prueba aportada por agente encubierto habiendo mediado el adecuado control judicial y que no afecta al derecho a la intimidad—; 90/2024 [Pleno], de 17 de junio; 94/2024 [Pleno], de 2 de julio; 95, 96, 97 y 98/2024 [Pleno], de 3 de julio, y 100/2024 [Pleno], de 16 de julio —condena por un delito continuado de prevaricación en concurso medial con un delito continuado de malversación de caudales públicos basada en una interpretación imprevisible del tipo [ERE]<sup>3</sup>—; 93/2024 [Pleno], de 19 de junio; 99, 102 y 103/2024 [Pleno], de 16 de julio —condena por delito continuado de prevaricación basada en una interpretación imprevisible del tipo [ERE]<sup>4</sup>—; 101/2024 [Pleno], de 16 de julio —condena por un delito continuado de prevaricación en concurso medial con un delito continuado de malversación de caudales públicos basada en una razonada valoración judicial del complejo probatorio aportado [ERE]<sup>5</sup>—).

- 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 (SSTC 70/2024 [Sala Segunda], de 6 de mayo, y 78/2024 [Sala Primera], de 20 de mayo —revocación de una pena privativa de libertad al no haberse satisfecho la responsabilidad civil que no cumple las exigencias constitucionales de motivación—).
- c) (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 para la configuración del contenido del derecho

<sup>2</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (STC 155/2009, FJ 2.g).

<sup>3</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica y tiene unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).

<sup>4</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica y tiene unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).

<sup>5</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica y tiene unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).

fundamental (SSTC 80/2024 [Sala Primera], de 3 de junio —sentencia de casación que casa sentencia absolutoria como consecuencia de la estimación del recurso de apelación interpuesto contra sentencia condenatoria de instancia que revisa de forma peyorativa para el reo los argumentos de la sentencia de apelación dedicados a la prueba personal supliendo las deficiencias de la sentencia de instancia sin intermediación—, y 82/2024 [Sala Segunda], de 2 de junio —resoluciones judiciales que impiden la intervención de los abuelos en procedimiento de adopción y descartan la alternativa del acogimiento en familia a favor de ellos—).

- d) (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 (STC 84/2024 [Sala Primera], de 3 de junio —emplazamiento mediante edictos del demandante sin agotar las posibilidades de notificación personal en juicio verbal de desahucio—).
- e) (STC 155/2009, FJ 2.g) el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (SSTC 83/2024 [Sala Segunda], de 3 de junio —resoluciones judiciales que acordaron la administración de la vacuna frente a la covid-19 realizando una ponderación adecuada de la persona menor de edad ante el desacuerdo de los padres sobre la administración de la vacuna—; 86/2024 [Sala Primera], de 3 de junio —habilitación de voto telemático en una cámara legislativa a favor de un diputado que voluntariamente había decidido eludir la acción de la justicia y estaba sujeto a una orden judicial de busca y captura—).

2. Por lo que respecta a la apreciación de la especial trascendencia constitucional de los recursos de amparo, el TC vuelve a reiterar que «constituye un requisito sustantivo que es objeto de valoración por este tribunal en la fase de admisión del recurso», de modo que únicamente a él le corresponde «apreciar en cada caso, al decidir sobre la admisión a trámite de la demanda, si concurre o no este requisito material» (STC 81/2024 [Sala Segunda], de 3 de junio, FJ 2), sin que pueda ser «objeto de reconsideración en el momento de la sentencia» (STC 86/2024 [Sala Primera], de 3 de junio, FJ 2).

De otra parte, en esta última sentencia, que resuelve un recurso de amparo interpuesto contra la decisión de un parlamento de habilitar el voto telemático a favor de un diputado que voluntariamente había decidido eludir la acción de la justicia y contra el que se había dictado una orden judicial de busca y captura, se desestima la denunciada falta de justificación o la insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional, porque en la demanda se hace referencia

a algunos de los supuestos recogidos en la STC 155/2009, FJ 2, como «el de la necesidad de establecer jurisprudencia constitucional» sobre el derecho a la representación política de los demandantes en el concreto caso planteado, así como el de «su relevancia social y política y la eventual existencia a una negativa al cumplimiento de lo ya establecido por la jurisprudencia constitucional». En consecuencia, el TC concluye que «no queda acreditado el presupuesto fáctico alegado [...] de que no exista justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso o esta lo haya sido en términos insuficientes» (FJ 2).

3. En el ATC 47/2024 (Sección Cuarta), de 14 de mayo, se inadmite a trámite el recurso de amparo interpuesto contra los acuerdos de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra por los que se rechazan las comparencias de distintas personas con la finalidad de que dieran cuenta de la gestión relativa a la compra de EPI y mascarillas durante el período inicial de la crisis sanitaria provocada por la covid-19.

En el auto se afirma, en orden a la justificación de la especial trascendencia constitucional, que, aunque en la demanda no se invoca ninguno de los supuestos de la STC 155/2009, FJ 2, y se reconduce toda la justificación de la especial trascendencia constitucional a la lesión del derecho fundamental, el juicio sobre este requisito «puede ser más flexible» al tratarse de un recurso de amparo parlamentario. Más aún en este caso en el que la inexistencia de una vía interna de revisión de la decisión cuestionada «hace que el único reexamen posible de la decisión parlamentaria sea el que pueda llegar a efectuar [...], esta jurisdicción constitucional» (FJ 2). Tras reiterar la conocida doctrina constitucional sobre la particularidad que presentan los recursos de amparo parlamentario en orden a apreciar su especial trascendencia constitucional —por «la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados», lo que les sitúa «en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal» (FJ 2)—, se descarta, pese a la defectuosa justificación de la especial trascendencia constitucional, que el recurso de amparo careciera de esta, aunque finalmente resulta inadmitido al no apreciarse las lesiones de los derechos fundamentales denunciadas<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Al auto formuló voto particular el magistrado Arnaldo Alcubilla, para quien «resulta extravagante, cuanto menos, inadmitir un recurso de amparo en el que expresamente se ha aceptado que la cuestión planteada en este reviste especial trascendencia constitucional [...] [m]áxime cuando se trata de un recurso de amparo parlamentario (art. 42 LOTC), en el que la revisión de la conformidad del acto parlamentario impugnado con los derechos fundamentales garantizados por la Constitución sólo puede ser abordada

En esta línea, en el ATC 52/2024 (Sección Cuarta), de 29 de mayo, no se admite un recurso de amparo interpuesto contra la decisión de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha que inadmitió una interpelación urgente al presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha «en relación con sus declaraciones sobre la posible modificación del Código penal respecto a los líderes independentistas de Cataluña», al no tener como objeto —según el criterio de la Mesa— «los motivos o propósitos del Consejo de Gobierno en cuestiones de política general, incluidas las referidas a una consejería cualquiera de sus programas».

La Sección fundó su decisión en que el recurso carece de «sustento constitucional», al entender que la vía que se debía haber utilizado para canalizar la iniciativa parlamentaria era la formulación de una pregunta, no la de una interpelación, pues este instrumento parlamentario, como la moción subsiguiente que pueda derivarse, ha de «versar sobre cuestiones de competencia autonómica», dado que lo propio de las mociones es que «su contenido encaje dentro del ámbito competencial autonómico, en la medida en que corresponde a la comisión competente de las Cortes controlar después su cumplimiento»<sup>7</sup>.

---

por el Tribunal Constitucional». A su juicio, «apreciar que un determinado recurso de amparo reviste especial trascendencia constitucional, conforme al art. 50.1.b) LOTC, presupone aceptar que la vulneración de derechos fundamentales alegada en dicho recurso no carece, *prima facie* al menos, de verosimilitud». Considera que, en el presente recurso, además del motivo de especial trascendencia constitucional del apartado g) de la STC 155/2009, FJ 2, concurre el supuesto enunciado en el apartado b), pues «es sumamente necesario aclarar la doctrina constitucional relativa al procedimiento parlamentario sobre las comparecencias. Y diferenciar, expresamente, entre la iniciativa para solicitar una comparecencia y la decisión sobre su pertinencia, esto es, la decisión sobre su celebración. El presente recurso de amparo brindaba a este tribunal la oportunidad, lamentablemente desaprovechada, de aclarar y perfilar esta doctrina».

<sup>7</sup> Al auto formuló voto particular el magistrado Arnaldo Alcubilla, para quien debía de haberse admitido a trámite la demanda, pues entiende que en este caso «la lesión del derecho garantizado por el art. 23.2 CE en que se fundamenta resulta más que verosímil», ya que la decisión de inadmisión «[v]eta a los promotores de la iniciativa siquiera su planteamiento, es decir, la exposición y defensa de las razones en que se sustenta la interpelación con su inmediata deliberación, en los términos que establece el Reglamento de la Cámara». A su juicio, si «lo planteado no podía ser objeto de una interpelación, pero sí de una pregunta, entonces [la Mesa] debería haber recalificado la iniciativa parlamentaria como tal, antes de proceder a su inadmisión, frustrando así el ejercicio de un instrumento de control de los diputados de la Cámara». Considera, además, que el recurso revestía especial trascendencia constitucional, pues, junto con la particularidad que en la apreciación de este requisito presentan los recursos de amparo parlamentarios por la inexistencia de una vía judicial previa, el recurso «brindaba a este

4. La STC 90/2024 (Pleno), de 17 de junio, desestimó la demanda de amparo por no cumplir «con las exigencias mínimas de carga alegatoria, fijadas en el art. 49.1 LOTC». Recuerda al respecto el TC que, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, i) quien impetra el amparo constitucional tiene la carga de «proporcionar la fundamentación jurídica y fáctica que razonablemente cabe esperar, y que se integra en el deber de colaborar con la jurisdicción constitucional, sin que corresponda a este tribunal reconstruir de oficio las demandas»; ii) el incumplimiento de esta carga argumental «no resulta subsanable y permite sin más la inadmisión *a limine* de la demanda de amparo»; iii) dicha carga o deber no puede ser subsanado en el trámite de alegaciones previsto en el art. 52 LOTC, «pues es en la demanda de amparo donde queda fijado el objeto procesal, definiendo y delimitando la pretensión», y iv), tal exigencia «sólo ha sido atemperada en supuestos excepcionales, en los que las alegaciones ampliatorias se producen antes del trámite del art. 52 LOTC y, aun en tal caso, con sujeción a requisitos muy estrictos, entre los que figuran la no variación del derecho fundamental invocado y que se trate de hechos sobrevenidos a la presentación de la demanda, íntimamente conexos a los anteriores, y no susceptibles de una nueva demanda y posterior petición de acumulación» (FJ 2.A).

En este caso, la demanda —se afirma en la sentencia— «plantea una vulneración de derechos fundamentales que se expresa en términos genéricos, sin que vaya acompañada de explicación alguna», ni fáctica ni jurídica. Conclusión que no resulta enervada por que el recurrente haya intentado suplir su absoluta falta de argumentación al cumplimentar el trámite del art. 52 LOTC, «en el que incluso ha tratado de introducir pretensiones novedosas, relativas a distintas vulneraciones de derechos fundamentales», pues «el requisito de suficiente precisión de la pretensión formulada y de la *causa petendi* que la sustenta, contenido en el art. 49.1 LOTC, se refiere a la argumentación consignada en la propia demanda de amparo» (FJ 2.B).

5. Por lo que respecta al cumplimiento del requisito de invocar la lesión del derecho fundamental tan pronto como, una vez conocida, hubiere lugar para ello (art. 44.1.c LOTC), el TC considera en la STC 98/2024 (Pleno), de 3 de julio, que la falta de jurisdicción de los órganos penales en el procedimiento abreviado, por afectar «a toda la tramitación del proceso penal, pues la concurrencia de jurisdicción es un presupuesto necesario de la existencia del proceso mismo», debe «ponerse de manifiesto en el trámite de cuestiones previas del juicio oral» (art. 786.2 LECrim). No estima aplicable en este caso la doctrina

---

tribunal la oportunidad, lamentablemente desaprovechada, de aclarar y completar, en su caso, su doctrina acerca de las interpelaciones parlamentarias».

posterior a la recogida en la STC 132/2006, de 27 de abril, según la cual puede admitirse como denuncia temporánea la que se produce en el trámite final de alegaciones en la vista oral, al igual que en el proceso para el enjuiciamiento de delitos graves (SSTC 91/2021, de 22 de abril, FJ 5.7.3.b, y 121/2021, de 2 de junio, FJ 6.7.3.b), pues tampoco se realizó tal denuncia en dicho momento, sino, a lo sumo, en el trámite de casación, siendo claro en todo caso que «la denuncia de la lesión del derecho ha de formularse en la misma instancia, antes de recaer sentencia y no como motivo de impugnación de esta última en un recurso devolutivo» (STC 11/2022, de 7 de febrero, FJ 2 B.a) (FJ 1.2).

6. En relación con los efectos del otorgamiento del recurso de amparo, en la STC 82/2024 (Sala Segunda), de 3 de junio, que se estimó la demanda interpuesta por los abuelos de un menor frente a las resoluciones judiciales que impidieron su intervención en un procedimiento de adopción, se dispone, en atención a los intereses muy relevantes del menor adoptado (art. 39 CE) y atendiendo al tiempo transcurrido, que el restablecimiento de los demandantes en la integridad de su derecho exige que, «con el mantenimiento de la situación fáctica actual del menor concernido (adoptado por familia propuesta por la administración)», se retrotraigan las actuaciones al momento anterior al dictado de las resoluciones judiciales impugnadas para que el órgano judicial, de conformidad con la doctrina constitucional expuesta, «adopte las medidas necesarias para preservar los intereses del menor, valore las circunstancias concurrentes y dicte la resolución que proceda con pleno respeto al derecho fundamental vulnerado» (FJ 4).

En la STC 85/2024 (Sala Primera), de 3 de junio, que estimó el recurso de amparo promovido contra la denegación improcedente de una petición de *habeas corpus* decretada por razones de fondo sin audiencia al interesado, los efectos del otorgamiento del amparo se limitaron a la declaración de nulidad de la resolución judicial recurrida, sin que se considere precisa la retroacción de actuaciones, puesto que la medida carecería de eficacia al haber cesado la situación de privación de libertad a cuyo control de legalidad está orientado el procedimiento de *habeas corpus* (FJ 4)<sup>8</sup>.

## II. FUENTES DEL DERECHO

En la STC 89/2024 (Pleno), de 5 de junio, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo

---

<sup>8</sup> Juan Carlos Duque Villanueva.



parlamentario Vox en el Congreso contra determinados preceptos de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, el TC descarta que el precepto impugnado que excluye en todo caso de financiación pública a los centros docentes que apliquen la educación diferenciada por sexos (art. 13.2 de la Ley 15/2022) vulnere la reserva de ley orgánica establecida en el art. 81.1 CE. Entiende el TC que esa previsión legal no supone el desarrollo de un derecho fundamental, en este caso el derecho a la educación, por lo que no ha de tener rango orgánico.

Recuerda la STC 89/2024, FJ 4, la reiterada doctrina constitucional sobre la reserva de ley orgánica, conforme a la cual esta se requiere «únicamente para la regulación de un derecho fundamental o de una libertad pública que “desarrolle” la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho». A la luz de esta doctrina el TC concluye que, «toda vez que el precepto recurrido ni desarrolla ni incide en el art. 27.3 CE, no se vulnera el art. 81.1 CE».

Discrepan de esta apreciación en su voto particular conjunto los magistrados Enríquez Sancho y Tolosa Tribiño (voto al que se remiten, a su vez, en su propio voto conjunto, el magistrado Arnaldo Alcubilla y la magistrada Espejel Jorquera), quienes consideran que el art. 13.2 de la Ley 15/2022 debió ser declarado inconstitucional por vulnerar la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE. Sostienen que la STC 89/2024

[...] ha soslayado la evidente relación que existe entre el derecho fundamental a la educación y la financiación de los centros educativos, y cómo la determinación de este último aspecto sí incide de forma directa en el contenido y límites del ejercicio del derecho fundamental consagrado en el art. 27.3 CE que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, y del art. 27.6 CE del derecho a la creación de centros docentes, en necesaria relación con el art. 27.9 CE, que de forma imperativa determina que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

De lo que se sigue que «la decisión del legislador de limitar la financiación pública a determinados centros es una opción que en todo caso debe adoptarse por medio de ley orgánica», como por otra parte había venido entendiendo el legislador hasta ese momento, de suerte que —concluye el voto particular— la STC 89/2024 «ha validado sin más una rebaja de rango materializada por

el legislador y que conlleva inevitablemente una disminución de las garantías que la regulación de los derechos fundamentales exige por imperativo del art. 81 CE, en este caso, del derecho fundamental a la educación».

En su voto particular concurrente a la STC 89/2024, la magistrada Balaguer Callejón postula la revisión de la doctrina constitucional (que se remonta a la STC 76/1983, de 5 de agosto) acerca de la exclusión de la igualdad reconocida por el art. 14 CE de la garantía normativa de la reserva de ley orgánica establecida en el art. 81.1 CE, al encontrarse el art. 14 CE fuera de la sección primera del capítulo II del título I CE. Concluye lo siguiente:

[...] después de cuarenta y cinco años de vigencia de la Constitución no podemos seguir manteniendo, como se dijo en 1983, que la igualdad no constituye un derecho subjetivo autónomo. Constituye un derecho fundamental que, además, se ha desarrollado principalmente en la jurisprudencia constitucional. Y por eso mismo la jurisprudencia constitucional debe ser revisada para asumir una posición coherente y sistemática respecto de la aproximación al derecho fundamental a la igualdad de trato<sup>9</sup>.

### III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Durante el segundo cuatrimestre de 2024, el número de pronunciamientos del TC en materia competencial ha sido nuevamente muy escaso. Entre los pronunciamientos del período analizado que cabe destacar por las novedades doctrinales que conllevan cabría destacar los siguientes.

2. La STC 76/2024 (Pleno), de 8 de mayo, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 10 y 11 y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

El párrafo primero del art. 10.1 de la norma impugnada establece que la acción de la Administración competente para imponer la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior frente a las obras y actuaciones ilegales realizadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre está sujeta a un plazo de quince años, a contar desde la terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad.

---

<sup>9</sup> Herminio Losada González.

Por su parte, el art. 11 de la norma autonómica se refiere al plazo de prescripción de quince años previsto en el párrafo segundo del apartado 1 del art. 95 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, en virtud del cual puede exigirse el cumplimiento de dicha obligación de restitución, una vez que esta ya ha sido declarada en virtud de resolución administrativa.

Se trata de preceptos que regulan cuestiones distintas —la imposición de la obligación de reposición de la legalidad y la exigibilidad de su cumplimiento o su ejecución una vez impuesta—, pero indudablemente relacionadas entre sí, puesto que en ambos casos nos encontramos ante disposiciones que se refieren a los mecanismos previstos para asegurar la efectividad y el cumplimiento de las limitaciones de uso y las prohibiciones a que la legislación de costas, a través de la figura de la servidumbre de protección, sujeta los terrenos de propiedad privada colindantes con el dominio público marítimo-terrestre.

Se impugna el art. 10 por haber establecido un plazo de prescripción de quince años para la acción de restitución de las cosas y su reposición al estado anterior en zona de servidumbre de protección de costas, supuesto para el que la norma estatal, la Ley de Costas, no prevé limitación de plazo para su ejercicio; se impugna el art. 11 por no constituir una «norma adicional de protección» y por incurrir en una vulneración de la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*, y finalmente se impugna la disposición transitoria primera, apartados 1 y 2, por su conexión respectivamente con los anteriores preceptos recurridos.

La STC 76/2024 comienza recordando que el legislador estatal viene constitucionalmente obligado *ex art. 45 CE* a proteger el demanio marítimo-terrestre, a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica como su uso público y sus valores paisajísticos. Y ello en el bien entendido de que tales finalidades no pueden alcanzarse sin limitar o condicionar de algún modo las utilidades del propio demanio, así como el uso que de los terrenos colindantes con él puedan hacer sus propietarios. Esta operación consistente en la limitación de los usos de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre supone, sin duda, incidir sobre la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio, incidencia cuya legitimidad solo puede fundarse, en lo que hace a los terrenos colindantes, en unos títulos estatales distintos al que se deriva de la propia titularidad estatal del demanio. Más concretamente se podría fundar en el ejercicio de los títulos recogidos en los apartados 1 y 23 del art. 149.1 CE.

El primer título competencial, recuerda la STC 76/2024, faculta al Estado para regular las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre, asegurando la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de un derecho que se ve inevitablemente

condicionado por la imposición de servidumbres o limitaciones para asegurar la integridad física y la accesibilidad de la zona marítimo-terrestre, sin que, por ello, se excluya la posibilidad de que, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación, las comunidades autónomas condicionen adicionalmente el uso que a esos terrenos puede darse.

El segundo título competencial, señala la STC 76/2024, permite al Estado establecer limitaciones en el uso de los terrenos colindantes con el demanio marítimo-terrestre como contenido de la legislación básica sobre medio ambiente por él aprobada, sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan aprobar normas adicionales de protección.

Para el TC, solo al Estado compete el establecimiento de las servidumbres y limitaciones sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre —en este caso, a través de la delimitación de la zona de servidumbre de protección—, así como precisar su alcance y contenido. Por tanto, la cuestión que ha de dilucidarse es si el precepto autonómico controvertido ha venido a establecer una regla que incide sobre la determinación del alcance y contenido de la referida servidumbre de protección, invadiendo con ello la competencia estatal.

Para la STC 76/2024, dentro del alcance y contenido de la zona de servidumbre de protección deben entenderse comprendidas tanto la delimitación de su extensión territorial (que se recoge en el art. 23 de la Ley de Costas) y de su contenido material concretado en las limitaciones de uso y las prohibiciones que pesan sobre esta (recogidas en los arts. 24, 25 y 26 de la Ley de Costas) como la vigencia o la eficacia temporal de tales limitaciones y prohibiciones y, con ello, la regulación del plazo de que disponen las autoridades competentes para exigir el cumplimiento y efectividad de estas.

En relación con esta última cuestión, es cierto, señala la STC 76/2024, que la Ley de Costas, tras la reforma operada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, ya no prevé expresamente que la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior pueda exigirse «cualquiera que sea el tiempo transcurrido», como señalaba en su redacción originaria el art. 92 de la Ley de Costas. No obstante lo cual, para el TC, ello en modo alguno ha alterado la regulación de tales obligaciones, puesto que la Ley de Costas sigue sin someter su exigencia a ningún plazo.

En efecto, en la actualidad el art. 92 de la Ley de Costas regula los plazos de prescripción de las infracciones y de las sanciones previstas en la normativa de costas, pero ya no hace referencia alguna a la obligación de reposición de la legalidad. Dicha obligación ya solo se contempla en el art. 95.1 de la Ley de Costas, que, para la STC 76/2024, es claro a la hora de desvincular la obligación de

restitución de las cosas a su estado anterior de las consecuencias punitivas anudadas a la infracción, toda vez que la obligación de reposición de las cosas a la legalidad rige y puede imponerse «[s]in perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga». Para la STC 76/2024, la consecuencia de todo ello es que el art. 95.1 de la Ley de Costas ni imponía, antes de la reforma operada por la Ley 2/2013, ni impone ahora, tras dicha modificación normativa, plazo alguno para la imposición de tales obligaciones. Así, recuerda el TC, lo ha entendido también la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (por todas, SSTs 1194/2018, de 11 de julio, recurso de casación 953-2017, y 1645/2020, de 2 de diciembre, recurso de casación 7404-2019).

Por otra parte, no puede el TC dejar de recordar que el art. 21.1 de la Ley de Costas, declarado básico en la STC 149/1991, FJ 3.B.a, establece que las servidumbres «serán imprescriptibles en todo caso». Para la STC 76/2024, esta regla, por su ubicación sistemática, resulta aplicable a todas las servidumbres previstas en el título II de la Ley de Costas y, dentro de estas, en lo que aquí interesa, también a la servidumbre de protección. Para la STC 76/2024, el precepto autonómico, al regular un plazo cuya expiración impide a las autoridades competentes imponer la reposición de la legalidad en relación con las obras y actuaciones contrarias a las limitaciones y prohibiciones que rigen en la zona de servidumbre de protección, contravendría la regla de imprescriptibilidad prevista en el art. 21.1 de la Ley de Costas, al permitir que, por el transcurso del tiempo, pierdan su eficacia y obligatoriedad las limitaciones que, para el uso y la ocupación de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, se derivan de la regulación de la servidumbre. De esta manera, producida la prescripción de la potestad administrativa para imponer la obligación de reposición de la legalidad, los titulares de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre pasarían a poder ejercer su derecho de propiedad sobre estos como si estuvieran libres del gravamen que constituye la sujeción al régimen jurídico de la servidumbre de protección, generándose un efecto que en poco o en nada se diferencia del que obtendrían en el caso de ser posible —en ausencia de la regla del art. 21.1 *in fine* de la Ley de Costas— la extinción de la servidumbre por prescripción derivada del no uso de esta durante un determinado período de tiempo.

Para la STC 76/2024 no puede aducirse que el precepto impugnado pueda hallar cobertura en la competencia autonómica para dictar normas adicionales sobre protección del medio ambiente (art. 27.30 del Estatuto de Autonomía para Galicia). La regulación de un plazo para el ejercicio de las acciones dirigidas a hacer valer las normas reguladoras de la servidumbre de protección más reducido que el que resulta de las previsiones de la legislación básica estatal, que no sujeta la acción para la reposición de la legalidad a plazo

alguno, supone una merma del régimen legal de protección de la zona de servidumbre, al introducir *ex novo* una regla cuya aplicación puede llegar a producir el efecto de impedir la actuación de la Administración frente a obras y actuaciones ilegalmente ejecutadas sobre la referida franja de terreno.

Por las razones expuestas, la STC 76/2024 estima la impugnación y, en consecuencia, declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 10.1, primer párrafo, de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, por infringir el orden constitucional de distribución de competencias.

Una vez declarada la inconstitucionalidad y nulidad de la regulación autonómica de un plazo para el ejercicio de la acción de reposición de la legalidad en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, quedan despojadas de sentido y de finalidad práctica las disposiciones que se contienen en el resto de apartados del art. 10 relativas a las reglas para determinar la fecha de terminación de las obras a los efectos del cómputo del plazo (art. 10.1, párrafo segundo, y art. 10.3), el régimen jurídico a que quedan sujetas las obras ilegalmente ejecutadas en la zona de servidumbre de protección una vez transcurrido dicho plazo (art. 10.2) y la aplicación retroactiva de lo previsto en el art. 10 a las obras, actuaciones y construcciones existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 (disposición transitoria primera, apartado 1).

Por otro lado, el art. 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 se impugna, esencialmente, por reproducir lo dispuesto en el art. 95.1 de la Ley de Costas, careciendo la comunidad autónoma de competencia para ello.

La STC 76/2024 recuerda la jurisprudencia constitucional sobre la *lex repetita* en la que se distinguen dos supuestos de reiteración autonómica de normas estatales en función de la exclusividad o no de la competencia estatal sobre la materia de la norma transcrita.

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

En el segundo supuesto, la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, se trata generalmente de preceptos básicos estatales reproducidos por normas autonómicas. En este supuesto la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto. Así, tal reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones: que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma

en ejercicio de sus competencias propias y que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de esta.

De acuerdo con la STC 76/2024, en el supuesto del art. 11 de la norma impugnada nos encontramos en el segundo de los supuestos, toda vez que el Estado, al establecer las limitaciones y servidumbres en los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre y precisar su alcance y contenido, ejerce su competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), sin perjuicio de la competencia autonómica para dictar normas adicionales de protección del medioambiente (art. 27.30 del Estatuto de Autonomía para Galicia).

Sentado lo anterior, la STC 76/2024 estima que, en el caso del art. 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, no se dan las circunstancias para que la reproducción de la normativa estatal básica por parte del precepto autonómico pueda considerarse constitucionalmente admisible con arreglo a la jurisprudencia expuesta.

En efecto, no puede sostenerse que la reproducción en el precepto autonómico impugnado del contenido de la regla prevista en el art. 95.1, segundo párrafo, de la Ley de Costas tenga por objetivo facilitar la mejor comprensión del desarrollo normativo efectuado por el legislador autonómico. La simple lectura del precepto impugnado pone de manifiesto que su contenido se limita a la regulación de la prescripción de la obligación de restitución o reposición de la legalidad en los casos en los que las infracciones de la normativa de costas se hubieran cometido en la zona de servidumbre de protección, cuestión esta de carácter básico y que compete regular al legislador estatal, sin que ni en el precepto impugnado ni en el resto de disposiciones contenidas en la ley impugnada se haya introducido norma adicional alguna de protección del medio ambiente o de ordenación del territorio litoral para cuyo entendimiento fuera imprescindible la reiteración de la legislación estatal.

Por otro lado, para el TC el art. 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 no efectúa una reproducción fiel de la legislación básica estatal. Antes al contrario, el precepto recurrido viene a completar la regla recogida en el art. 95.1 de la Ley de Costas, concretando su aplicación a un supuesto no previsto expresamente en la normativa estatal—el caso en que el interesado interponga recurso en vía administrativa y la Administración no dicte la resolución dentro del plazo legalmente establecido—. Para la STC 76/2024, con este modo de proceder, el legislador autonómico ha introducido una regla interpretativa de la legislación básica que no se corresponde con la única interpretación posible, ni tampoco es la que necesariamente se deriva de su tenor.

La STC 76/2024 se acompaña de un voto particular del magistrado Arnaldo Alcubilla, que considera que la regla de imprescriptibilidad para el

ejercicio de la competencia administrativa de imposición de la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, contenida en su día en el art. 92.1 de la Ley de Costas (norma que después de establecer los plazos de prescripción de las infracciones graves y leves, añadía que, «[n]o obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido»), desapareció tras la modificación de ese precepto por la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

Señala el voto particular que para que la previsión del art. 10.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 pudiera reputarse inconstitucional por ser contraria a una norma básica estatal sería preciso que esta estableciera, bien la imprescriptibilidad para el ejercicio de la competencia administrativa de imposición de la obligación de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, bien un plazo superior al fijado en la ley autonómica.

Para el voto particular lo que ha hecho el legislador autonómico es ampliar el plazo durante el cual la Administración podría imponer al infractor la obligación de restitución y reposición respecto del que resulta de la vigente legislación básica de costas, pues ese plazo quedaría establecido en quince años a contar desde la terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad (art. 10.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022), frente a los plazos de prescripción notablemente más breves que establece tras la reforma de 2013 el art. 92.1 de la Ley de Costas para las infracciones a las que, según el voto particular, se encontraría anudada la facultad administrativa de imponer la obligación de restitución y reposición.

Para el voto particular la sentencia de la que discrepa afirma que la Ley de Costas, tras la reforma de 2013 y la interpretación que de esta ha hecho el Tribunal Supremo, sigue manteniendo la regla de la imprescriptibilidad, pero tal aserto es para el magistrado discrepante infundado, pues a su parecer la reforma del art. 92.1 de la Ley de Costas de 2013 se debe interpretar en el sentido de que anuda la facultad administrativa de imponer la obligación de restitución y reposición al breve plazo de prescripción de las infracciones. Plazo de prescripción de las infracciones que será de dos años para las graves y de seis meses para las leves, contados a partir de su total consumación.

Para el voto particular, el art. 95.1 de la Ley de Costas, al precisar que la obligación del infractor de restitución de las cosas y reposición a su estado anterior «prescribirá a los quince años desde que la administración acuerde su imposición», lo que está regulando es el plazo de prescripción de la obligación del infractor de restituir a su estado anterior obras y actuaciones ilegales realizadas en la zona de servidumbre de protección de costa (como se hace en el art. 11 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022), pero no el plazo de que dispone la Administración para imponer al infractor esa obligación de restitución y



reposición, plazo que el art. 10.1 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022 fija en quince años, a contar desde la terminación de las obras o actuaciones contrarias a la legalidad.

En este punto, el voto particular aflora una de las cuestiones más problemáticas de nuestro modelo conflictual competencial, pues cuando el TC hace juicios de inconstitucionalidad mediata, en realidad, realiza una pura interpretación de la legalidad ordinaria. En efecto, para el voto particular de Arnaldo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo interpretando los arts. 92.1 y 95.1 de la Ley de Costas en su redacción actual no debería vincular al TC ni podría, por consiguiente, erigirse en canon de control constitucional a la hora de enjuiciar si la norma autonómica impugnada en este recurso incurre o no en contradicción insalvable con una norma básica con la que ha de confrontarse. Ciertamente, el TC es el máximo intérprete de la Constitución, pero en los juicios de inconstitucionalidad mediata, para la determinación de si existe contradicción entre las dos normas en conflicto, se debe realizar una interpretación de la legalidad ordinaria, interpretación que igualmente realiza con naturalidad la jurisdicción ordinaria. Quizás ha llegado el momento de que el TC transite, en el caso de las cuestiones de inconstitucionalidad que no en el de los recursos, el trecho que todavía le queda para aceptar que la resolución de tales conflictos competenciales de inconstitucionalidad mediata se debe realizar mediante la aplicación del principio de prevalencia por los jueces ordinarios, teniendo únicamente reservado el TC el juicio relativo a la validez de la norma estatal con vocación de prevalecer cuando el juez ordinario tenga dudas sobre la conformidad de esta con la Constitución o cuando se le plantee la cuestión mediante un recurso de inconstitucionalidad.

Ciertamente, la diferente interpretación que realiza el voto de la legalidad ordinaria —y más concretamente de los breves plazos de prescripción de la obligación de restitución y reposición que se recogen en la Ley de Costas— supone una interpretación de aquella que podría ir en contra de la obligación que se deriva del art. 53.3 CE de interpretar la legalidad de acuerdo con los principios constitucionales, entre los cuales estaría la protección del medio ambiente (art. 45 CE). Parecería que la interpretación de la prescripción recogida en la STC 76/2024, y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sería más acorde con la exigencia constitucional recogida en el art. 53.3 CE.

Por otro lado, para el voto particular, la sujeción de los terrenos a la servidumbre seguirá existiendo a pesar de que se interprete prescrita la potestad administrativa de imposición de la obligación de restitución, como lo demuestra lo dispuesto en el art. 10.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, que sujeta esos terrenos a un régimen limitativo similar al que en el ámbito urbanístico se prevé para los terrenos calificados como «fuera de ordenación».

Tampoco parecería muy conforme con el mandato de interpretación del ordenamiento a la luz de la protección del medio ambiente que se deriva del art. 53.3 CE sostener que la situación de fuera de ordenación protege suficientemente, pues indudablemente protege más aquella situación en la que cabe imponer la restitución y reposición.

Cabe destacar finalmente un pronunciamiento sorprendente de la STC 76/2024 cuando tras señalar que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto no pretende la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 1 y 2 de la disposición transitoria primera de forma autónoma, sino únicamente por su conexión, respectivamente, con los arts. 10 y 11, objeto de impugnación, afirma que este Tribunal tiene declarado que «[c]iertamente, cabe extender los pronunciamientos de nulidad e inconstitucionalidad a preceptos no impugnados (art. 39.1 LOTC), pero ello es prerrogativa de este tribunal sin que pueda ser objeto de pretensión de parte». Por lo tanto, afirma la STC 76/2024, «la disposición transitoria primera debe quedar fuera de nuestro enjuiciamiento», sin perjuicio de que, llegado el caso, este Tribunal pueda hacer uso de la facultad prevista en el art. 39.1 LOTC.

Es un pronunciamiento sorprendente, pues los apartados 1 y 2 de la disposición transitoria sí son objeto de impugnación en el recurso interpuesto, por lo que han sido objeto de pretensión de la parte y, por tanto, no es un supuesto de aplicabilidad del art. 39.1 LOTC, que tiene como presupuesto extender la inconstitucionalidad a preceptos no impugnados.

3. La STC 79/2024 (Pleno), de 21 de mayo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma de Andalucía contra diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

El recurso impugna la norma estatal por i) no ajustarse a las competencias que corresponden al legislador estatal, invadiendo las competencias autonómicas en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio, régimen local y/o servicios sociales, según el caso; por, y en relación con lo anterior, ii) pretender en ocasiones crear derecho supletorio o regular las consecuencias de la aplicación de este, y, iii) en concreto respecto a ciertos preceptos, vulnerar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Aunque en el escrito de demanda se invocan puntual y complementariamente otros títulos competenciales, el principal argumento es la invasión estatal de las competencias autonómicas en materia de vivienda, por lo que la STC 79/2024 dedica unas páginas a resumir la jurisprudencia constitucional sobre el reparto competencial en este ámbito.

Señala la STC 79/2024, en primer lugar, que la vivienda puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de

cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda («económica» y «social»).

Recuerda la STC 79/2024 que el art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental a la vivienda ni constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, sino que enuncia, como consecuencia de su ubicación constitucional, un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Igualmente subraya la STC 79/2024 que todas las comunidades autónomas han asumido competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Para resolver la cuestión suscitada, señala el TC que resulta necesario tener en cuenta cómo se proyectan sobre la competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda los títulos competenciales estatales a que responden los preceptos de la ley impugnados según su disposición final séptima. Tales títulos son, con carácter general, los que se enuncian en los apartados 1, 13 y 8 del art. 149.1 CE.

Recuerda la STC 79/2024 que el art. 149.1.1 CE, más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, lo que le permite es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las comunidades autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles.

Según la STC 79/2024, la jurisprudencia constitucional permite reconocer la posibilidad del legislador estatal de incidir en la vivienda desde la óptica del art. 149.1.1 CE, si bien hasta ahora esta posibilidad no se habría materializado. Esa situación de no ejercicio de las competencias estatales habría finalizado con la aprobación de la Ley 12/2023, pues, de acuerdo con el preámbulo de la norma impugnada, el Estado aborda esta tarea legislativa *ex* art. 149.1.1 CE para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en relación con diferentes derechos constitucionales: el derecho de propiedad de la vivienda, el ejercicio del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y los derechos a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio.

Que las comunidades autónomas ostentan competencias sobre la concreción de la función social de la propiedad privada de la vivienda como legisladores sectoriales de la materia es algo que ha reconocido la jurisprudencia constitucional, pues se trata de una competencia autonómica ampliamente

ejercida. Pero esto no puede impedir que el Estado ejerza también su competencia, *ex art.* 149.1.1 CE.

Para la STC 79/2024, que el art. 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que es

[...] posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados art. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial *ex art.* 149.1.1 CE.

En relación con la competencia prevista en el art. 149.1.13 CE, recuerda el TC que, desde la STC 152/1988, de 20 de julio, que avaló la competencia estatal para aprobar planes de vivienda al amparo de aquel precepto, ha quedado claro que tal título competencial «es también aplicable al sector de la vivienda [...] dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo». Ha sido, por ello, un título competencial de invocación constante en el control de la legislación autonómica sobre vivienda, dado que «es un subsector importante de la economía, admitiéndose como constitucionalmente legítimo que, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las comunidades autónomas, el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía».

Finalmente, la STC 79/2024 se refiere a su jurisprudencia sobre la supletoriedad, pues el art. 149.3 CE no es una norma competencial y no puede considerarse una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado, por lo que las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las comunidades autónomas, en materias que sean de la exclusiva competencia de estas, estarían viciadas de incompetencia. Esta doctrina veda, en principio, toda posible intervención normativa del Estado más allá de sus títulos competenciales, pero obviamente no tiene juego cuando se ejercitan estos correctamente, que es lo que se examinará, en primer lugar, entrando en el análisis de

la admisibilidad de un derecho estatal meramente supletorio solo en el caso de los preceptos impugnados que se entiendan carentes de título competencial que los legitime y que quepa entender que pretenden acogerse al art. 149.3 CE.

Recordada la jurisprudencia competencial que le va a servir para resolver el caso, la STC 79/2024 procede a abordar las distintas quejas relativas i) al estatuto básico del ciudadano; ii) las zonas de mercado residencial tensionado; iii) el estatuto básico de la propiedad, y en particular de grandes tenedores; iv) la vivienda protegida; v) los parques públicos de vivienda, y vi) el régimen de arrendamientos.

En lo que se refiere, por ejemplo, al segundo bloque, las impugnaciones vinculadas con las zonas de mercado residencial tensionado, merece comentarse que la STC 79/2024 señala que el legislador estatal construye sobre el concepto de las zonas de mercado residencial tensionado, entendidas en el sentido del art. 18.1 de la ley, gran parte de su opción legislativa para la protección del derecho a la vivienda, que le compete y ello resulta, en consecuencia, incardinable dentro de la competencia del art. 149.1.1 CE. Además, señala la STC 79/2024 que es igualmente incardinable en la competencia estatal recogida en el art. 149.1.18 CE, pues diseña un procedimiento con criterios de identificación sustantivos concretos y pautas procedimentales comunes, que admiten desarrollo ulterior por parte de las comunidades autónomas y que estas son libres de aplicar o no.

Para la STC 79/2024, con ello no sufre el carácter vinculante que la jurisprudencia exige en el ejercicio del art. 149.1.1 CE, pues la Ley 12/2023 establece un régimen jurídico indisponible en caso de ser activado. El Estado incide sobre los derechos y deberes constitucionales desde la concreta perspectiva de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales y será luego el legislador autonómico el que, respetando tales condiciones básicas, establezca en cada caso como corresponda los detalles de su régimen jurídico.

Una de las consecuencias que la Ley 12/2023 anuda a la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, de acuerdo con el procedimiento y los criterios indicados, es que el suelo que en el municipio sea cedido por promotores y constructores de acuerdo con el art. 18.1.b TRLSRU se destine «necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales», con la única excepción de que «se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social» (art. 15.1.e).

La STC 79/2024 recuerda que ya ha declarado la constitucionalidad de previsiones legales estatales que imponen a otras Administraciones establecer ciertas reservas de suelo en pro de vivienda con algún tipo de intervención pública. Este tipo de medidas encuentran cobertura en el art. 149.1.13 CE, por tener una incidencia clara en la actividad económica como «líneas

directrices, criterios globales de ordenación y acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación» de la vivienda como sector económico.

En cuanto a las impugnaciones que atañen al tercer grupo, al estatuto básico de la propiedad de viviendas y en particular al régimen de los grandes tenedores, la STC 79/2024 señala que las impugnaciones realizadas pivotan sobre dos conceptos fundamentales de la Ley 12/2023: uno, las zonas de mercado residencial tensionado, y otro, el régimen de los grandes tenedores de vivienda. En lo que se refiere concretamente al art. 3.k, este define esta categoría de sujetos y el art. 19 los somete a ciertas obligaciones de colaboración y suministro de información.

La STC 79/2024 entiende que la definición de gran tenedor de la letra k) resulta imprescindible para asegurar las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la vivienda y de propiedad sobre ella, enmarcándose en el ejercicio de la competencia que corresponde al Estado ex art. 149.1.1 CE. Sin ella no pueden comprenderse determinadas obligaciones que se imponen en razón de la función social a ciertos propietarios de viviendas, ni las medidas que se establecen en relación con las notificaciones de lanzamiento, la admisibilidad de acciones de recuperación posesoria, la subasta de bienes o las limitaciones extraordinarias de actualización de la renta de ciertos contratos de arrendamiento. Para la STC 79/2024, que exista una definición de gran tenedor de vivienda en la Ley 12/2023 en nada obsta para que las comunidades autónomas puedan establecer definiciones similares o divergentes en su ámbito, para el desarrollo de sus políticas propias en materia de vivienda.

Se impugna igualmente el apartado del art. 19.1 de la ley que habilita a las comunidades autónomas para intensificar la obligación de los grandes tenedores en las zonas de mercado residencial tensionado de colaborar con las Administraciones competentes en materia de vivienda (requiriendo información sobre uso y destino de sus viviendas allí situadas), y el art. 19.3, que concreta, por un lado, cuestiones de forma sobre la información que los grandes tenedores tendrán que aportar a requerimiento de las Administraciones competentes para cumplir con la obligación general (el momento temporal que debe cubrir y el plazo de respuesta), y, por otro, los datos que como mínimo deberán comunicarse cuando las viviendas se encuentren en una zona de mercado residencial tensionado (obligación intensificada).

Para la STC 79/2024, que, en el caso de viviendas que se sitúan en zonas de mercado residencial tensionado y que pertenecen a grandes tenedores, se puedan exigir obligaciones de información más intensas, como dispone el final del art. 19.1 de la ley que la demanda combate, no resulta un exceso competencial. En cambio, la regulación de la información mínima que, en caso de

ejercitar esa posibilidad, tendría que requerirse y que realiza al final del art. 19.3 (a, b y c) sí es una concreción excesiva. Puesto que corresponde a la comunidad autónoma decidir si desea intensificar las obligaciones de información de los grandes tenedores respecto a las viviendas que se encuentran en zonas específicas, debe corresponderle también decidir qué información requerir en su caso respecto a su uso y destino, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19.1.

Por lo anterior, las previsiones del art. 19.3 de la ley que se refieren a la información que como mínimo ha de incluir la obligación que configura el artículo con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado no encuentran cobertura en el art. 149.1.1 CE y tampoco, por su naturaleza no económica, en el art. 149.1.13 CE, debiendo declararse inconstitucionales y nulas.

En lo que se refiere a las impugnaciones vinculadas con el régimen de la vivienda protegida, el art. 16.1 de la norma impugnada configura una serie de principios para regir la vivienda protegida, sin perjuicio de lo que se establezca en la normativa autonómica y local, de la que se salvaguarda el carácter prevalente.

Sin embargo, para la STC 79/2024, lo que allí se dispone tiene un nivel de detalle impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales como son los de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE, y supone una invasión de la competencia autonómica exclusiva para legislar en materia de vivienda. Se regulan la finalidad exclusiva de la vivienda, requisitos negativos imperativos de las personas adjudicatarias, el carácter permanente de la protección de la vivienda cuando se promueva sobre determinado tipo de suelo y no inferior a treinta años en el resto de los supuestos, o las condiciones en que podrá darse la autorización de venta o alquiler sobre esta.

En este punto es muy criticable que la STC 79/2024 haya trasladado la jurisprudencia propia de los conflictos competenciales sobre lo básico, en los que se proscribía efectivamente un exceso de detalle que deje sin ámbito propio al establecimiento de políticas propias por las comunidades autónomas, al ámbito de las competencias horizontales. Así lo señala el voto particular a la STC 79/2024 cuando critica que la sentencia termine aplicando el canon propio de las bases-desarrollo, es decir, el de la prohibición de agotar la materia, y anula por este motivo —por contener una regulación excesivamente detallada— determinados artículos de la ley impugnada.

Así cabe señalar que el nivel de detalle en el ejercicio de los títulos competenciales transversales —y más concretamente en el ejercicio del art. 149.1.1 CE— depende de si tal nivel de detalle es necesario para garantizar la igualdad

en el ejercicio de un derecho constitucional. Lo que se debe determinar no es si el exceso de detalle impide el desarrollo autónomo de políticas propias, sino si la normativa adoptada resulta ser necesaria para asegurar la igualdad, pues las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizarla.

Cuestión distinta es que se hubiese justificado la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los principios recogidos en el art. 16 de la norma impugnada, y que rigen la vivienda protegida, por el hecho de ser disposiciones que, en realidad, no suponen el establecimiento de un régimen jurídico uniforme, pues el propio precepto impugnado dispone que estas pueden ser desplazadas por la normativa autonómica.

Si bien las bases desplazables han sido aceptadas por el TC, por ejemplo, en su STC 141/2014, las condiciones básicas desplazables difícilmente podrían ser consideradas constitucionales, pues el presupuesto para establecer unas condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de un derecho es precisamente la puesta en cuestión de tal igualdad por la pluralidad regulatoria autonómica.

Si las condiciones básicas son desplazables por la normativa autonómica no garantizan la igualdad y por ello no es posible fundar aquellas en un título competencial horizontal.

La consideración de que el art. 16 no puede fundarse en título estatal alguno —por la muy discutible razón de su exceso de detalle— es la ratio para declarar su inconstitucionalidad. Así, la falta de competencia estatal para aprobar el art. 16.1 bastaba para declarar su inconstitucionalidad, pero la STC 79/2024 considera necesario afirmar que el art. 16.1 debe declararse inconstitucional y nulo, pues la regla de supletoriedad del art. 149.3 CE no supone título competencial alguno para el Estado y este no puede dictar normas con el único propósito de crear derecho supletorio del de las comunidades autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de estas.

El art. 16.1 no debió declararse inconstitucional y nulo por la consideración de que era en exceso detallado; tampoco porque la regla de supletoriedad del art. 149.3 CE no suponga título competencial alguno para el Estado y este no puede dictar normas con el único propósito de crear derecho supletorio del de las comunidades autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de estas, afirmación que va de suyo. El art. 16.1 debió, en su caso, declararse inconstitucional y nulo porque no cabe establecer condiciones básicas desplazables. Las competencias horizontales suponen reconocer al Estado la capacidad para regular en ámbitos materiales que estatutariamente se han atribuido a las comunidades autónomas, y el presupuesto para que ello sea posible es que la existencia de una legítima pluralidad regulatoria autonómica ponga



en cuestión la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales. Si la propia norma que regula tales condiciones con fundamento en la necesidad de garantizar la igualdad permite que se reproduzca la pluralidad, y, por tanto, la desigualdad, no es posible fundarla en un título horizontal.

En lo que se refiere a las impugnaciones vinculadas con la configuración de los parques públicos de vivienda merece comentarse la declaración de inconstitucionalidad del párrafo tercero del art. 27.1 de la Ley 12/2023, que lista varias categorías de viviendas públicas que deben componer los parques públicos en todo caso («podrán estar integrados al menos por»). Para la STC 79/2024, el precepto incurre en un exceso cuando determina la composición mínima de esos parques públicos de vivienda para todas las Administraciones, al afectar determinados tipos de vivienda de titularidad autonómica o local (dotacional, social o protegida) a la finalidad para la que crea la categoría de los parques públicos de vivienda. Señala la STC 79/2024 que se trata de una medida de detalle excesivo y que no puede garantizar un mínimo uniforme en las condiciones de ejercicio del derecho a la vivienda, ya que en nada afecta a la existencia ni a la dotación efectiva de tales parques, lo que excluye su cobertura por el art. 149.1.1 CE.

Para la STC 79/2024 el listado del párrafo tercero del art. 27.1 de la Ley 12/2023 refleja una técnica propia del ejercicio de competencias de legislación básica, al dar una determinada naturaleza a cierto patrimonio de otras Administraciones que estas no pueden variar, solo extender a otros de sus bienes. Debe entonces reputarse inconstitucional, puesto que, además, en nada contribuye al ejercicio en condiciones básicas de igualdad del derecho a la vivienda de quienes tienen más dificultades de acceso a esta en el mercado. Por eso último, la medida tampoco tiene una dimensión económica, lo que lleva a descartar igualmente la aplicabilidad del art. 149.1.13 CE.

Finalmente, en cuanto a las impugnaciones que atañen al régimen de arrendamientos urbanos, la STC 79/2024 señala que, en virtud del art. 149.1.8 CE, es el Estado el competente para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, así como para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales. Lo mismo afirma la STC 79/2024 sobre el elemento de la duración y prórrogas del contrato, que es tan nuclear en el arrendamiento de vivienda como la renta, y al que nuestra legislación histórica ha aplicado de diferentes formas la misma técnica de establecer modulaciones tuitivas sobre la libertad de pactos. Es cuestión que compete al legislador estatal *ex* art. 149.1.8 CE por ser, como la

regulación de las reglas para la determinación de la renta, aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado.

La STC 79/2024 se acompaña de un voto particular discrepante firmado por cuatro magistrados. El voto en alguno de sus pasajes parece pretender la desactivación de los títulos horizontales estatales, pues, ciertamente, con base en algunos pronunciamientos discutibles del propio TC, viene a afirmar que el art. 149.1.1 CE «no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles hacia un derecho o deber constitucional» (STC 61/1997, FJ 7).

Sin embargo, el voto también sostiene, considero que correctamente y en contra de lo que entiende la STC 79/2024, que la competencia «exclusiva» del art. 149.1.1 CE no solo permite, sino que *exige* una regulación estatal uniforme y detallada, pues de otro modo no hay garantía de igualdad entre españoles, y «no debe olvidarse que la “igualdad de todos los españoles” representa el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal».

Hay una cierta contradicción entre ambos pronunciamientos, debiendo compartirse el segundo, pues la esencia de una competencia horizontal es, precisamente, introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento cuando la finalidad sea promover la igualdad en el ejercicio de los derechos.

4. La STC 88/2024 (Pleno), de 5 de junio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, Republicano, Euskal Herria Bildu, Plural y al grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, contra la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid.

Entre otras razones los recurrentes aducen que la ley impugnada, al regular la prestación de servicios urbanos mediante arrendamiento de vehículos con conductor, vulnera las competencias del Estado, así como la autonomía local.

La Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, tiene por objeto la regulación de los transportes urbanos y su coordinación con los transportes interurbanos y es de aplicación a los transportes urbanos que se desarrollen íntegramente en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

La STC 88/2024 desestima el recurso planteado, pues el transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario, razón por la cual la competencia para su regulación corresponde a las comunidades autónomas que han asumido estatutariamente competencia exclusiva en la materia. En consecuencia, no puede el Estado invocar el título competencial del art. 149.1.21 CE sobre transportes intercomunitarios para dictar normas sobre transportes intracomunitarios. El Estado únicamente podría incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios cuando se funde para hacerlo en títulos competenciales distintos al recogido en el art. 149.1.21 CE sobre transportes que discurran por más de una comunidad autónoma, como es, por ejemplo, el título previsto en el art. 149.1.13 CE.

La STC 88/2024 desestima igualmente la impugnación por vulneración de la autonomía local, pues considera que la ley impugnada, bien establece la exigencia de autorización remitiéndose a un ulterior desarrollo reglamentario, bien hace referencia a autorizaciones autonómicas sin precisar cuándo se requieren estas (con remisión, asimismo, al desarrollo reglamentario). Por lo tanto, la ley impugnada se limita a prever la existencia de autorizaciones que, en algunos supuestos, serán autonómicas, y a remitir a un desarrollo reglamentario posterior para completar dicha regulación. En consecuencia, para las STC 88/2024, la tacha de inconstitucionalidad por vulneración de la autonomía local que alega la demanda, de existir, no se puede atribuir directamente a la regulación contenida en la ley impugnada, sino, en su caso, a normas de rango infralegal de la Comunidad de Madrid. A este respecto hemos de recordar que la sede ordinaria del necesario control de los excesos a que la aplicación del texto legal impugnado pudiera dar lugar, en su caso, es la jurisdicción contencioso-administrativa.

La STC 88/2024 recuerda, no obstante, que, al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de «libertad de configuración», pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local «en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias». Para la STC 88/2024, no se puede negar que la regulación del transporte urbano de viajeros tiene incidencia en los intereses locales. Conforme al art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, el municipio ejerce competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las materias de urbanismo (art. 25.2.a), medio ambiente urbano (art. 25.2.b), infraestructura viaria (art. 25.2.d), y tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad y transporte colectivo urbano (art. 25.2.g). Y de acuerdo con el art. 86.2 de dicha ley, se declara la reserva en favor de las entidades locales del servicio de transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial

aplicable. De otra parte, existe un claro interés supralocal en la coordinación de este tipo de transporte consistente en el arrendamiento de vehículos con conductor cuando presta servicios tanto urbanos como interurbanos que por su propia naturaleza exceden de los intereses locales<sup>10</sup>.

5. Finalmente cabe destacar la STC 68/2024 (Pleno), de 23 de abril, (publicada en el BOE de 30 de mayo, justo al final del primer cuatrimestre de 2024) que resuelve recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la totalidad o alguno arts. de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia.

Lo más destacable de la extensa STC 68/2024 es la relevante revocación que habría realizado de la propia jurisprudencia previa del TC en lo que se refiere a la distribución de competencias en materia de gestión del dominio público marítimo-terrestre.

Algunas Comunidades Autónomas mediante la reforma de sus Estatutos a comienzos de la presente centuria asumieron las competencias sobre la gestión del dominio público marítimo-terrestre y, en particular, sobre el otorgamiento de títulos de ocupación —autorizaciones y concesiones—, que hasta entonces habían estado en manos del Estado.

Este fue el caso de Cataluña (artículo 149.3.b) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña), Baleares (artículo 32.17 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears), Andalucía (artículo 56.6 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) y Canarias (artículo 157.b) de la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias).

Tal asunción estatutaria de la competencia sobre la gestión del dominio público marítimo-terrestre, y más concretamente sobre el otorgamiento y gestión de títulos de ocupación habría sido validada por la jurisprudencia constitucional en la STC 31/2010.

Ello habría sido posible, pues la competencia sobre la gestión del dominio público marítimo-terrestre, a pesar de no encontrarse reservada al Estado en el listado de materias recogido en el art. 149.1 CE, pudo ser normalmente ejercida por el Estado, de acuerdo con lo dispuesto desde la STC 149/1991, y hasta las reformas estatutarias referidas, por lo que cabe deducir que el fundamento de tal ejercicio estatal de competencias ejecutivas habría sido la cláusula residual del art. 149.3 CE.

---

<sup>10</sup> Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

En efecto el TC en la STC 149/1991 declaró que no era inconstitucional la regulación en la Ley de Costas de 1988 de la potestad de la Administración del Estado de otorgar el derecho a determinados usos del demanio marítimo-terrestre mediante concesiones y lo hizo desechando que los Estatutos de Autonomía entonces vigentes hubiesen atribuido tal potestad a las Comunidades Autónomas mediante la atribución a éstas de la competencia sobre ordenación del litoral.

Posteriormente, en la STC 31/2020, cuando el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuyó en el art. 149.3 b) a la Generalitat “la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición”, lo declaró constitucional, pues si bien hasta entonces muchas de las competencias de gestión del demanio marítimo-terrestre había sido asumidas por el Estado, ello no era óbice para su posterior asunción autonómica vía reforma estatutaria.

La STC 68/2024 plantea el caso de una Comunidad Autónoma, la de Galicia, que no ha modificado su Estatuto de Autonomía, pero sin embargo en la Ley impugnada ha reconocido determinadas competencias de gestión del demanio marítimo-terrestre a la Administración autonómica.

En principio, la respuesta del TC a la impugnación hubiese debido ser que tales competencias de gestión del demanio marítimo-terrestre continuaban perteneciendo al Estado en el ámbito territorial gallego, pues no habían sido estatutariamente asumidas. Sin embargo, en una sorprendente revocación de su doctrina anterior no claramente explicitada, pues se habla de una modulación, la STC 68/2024, entiende que las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de las competencias estatales al tener su encaje en la genérica competencia sobre ordenación del litoral. Por tanto, para la STC 68/2024 la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico del dominio público para atender a las finalidades antes dichas, quedando sustraídas del mismo la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del demanio, al pertenecer dichas facultades de ejecución a la competencia exclusiva de ordenación del litoral, posicionamiento constitucional que es proyectable a las comunidades autónomas que tengan reconocida dicha competencia -la de ordenación del litoral- en sus estatutos de autonomía.

Para la STC 68/2010 la revocación jurisprudencial no sería tal, pues reescribiendo toda su jurisprudencia previa y lo afirmado en la STC 31/2020, señala que cuando el art. 149.3 b) EAC precisa que la competencia exclusiva

de la Generalitat en materia de ordenación del litoral incluye en todo caso, “[l]a gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones” se limita a concretar una competencia propia, ya asumida antes de la reforma de 2006, pues no hubiera podido ser asumida si no formara parte de la ordenación del litoral.

La consecuencia de la STC 68/2024 es que también aquellas otras Comunidades Autónomas que no han reformado sus Estatutos como es el caso, por ejemplo, de Galicia, Murcia o Cantabria, tendrían igualmente reconocida estatutariamente la competencia sobre la gestión del demanio marítimo-terrestre.

Es decir para la STC 68/2024 las Comunidades Autónomas que asumieron estatutariamente desde el principio del estado autonómico la competencia sobre ordenación del litoral, tenían desde su origen la competencia sobre “[l]a gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre”, a pesar de que la STC 149/1991 había determinado lo contrario al considerar constitucional la asunción de tal competencia de gestión por parte de la Administración General del Estado en la Ley de Costas de 1988.

Ciertamente, siempre es posible que el TC realice una revocación de su jurisprudencia previa, pero es, sin embargo, muy discutible que ello se trate de realizar negando la existencia misma de la doctrina anterior objeto de revocación.

#### IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

Por remisión a la doctrina sentada en la STC 65/2022 (Pleno), de 31 de mayo<sup>11</sup> (reiterada en la STC 85/2022, de 27 de junio, en la STC 75/2022, de 15 de junio, en las SSTC 92/2022 y 93/2022, ambas de 11 de julio, y en la STC 24/2023, de 27 de marzo), el TC estima en la STC 86/2024 (Pleno), de 3 de junio<sup>12</sup>, que la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña de habilitar el voto telemático al diputado don Lluís Puig lesionó el derecho de participación política de los diputados demandantes de amparo.

En la STC 65/2022 (dictada en el recurso de amparo interpuesto por los diputados del grupo parlamentario Ciutadans respecto de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que admitieron la delegación de voto efectuada por los diputados fugados Puigdemont y Comín) se razonó que los acuerdos parlamentarios en los que se excepciona la presencialidad en el

<sup>11</sup> Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 126 (2022), pp. 276-281.

<sup>12</sup> Véanse, *supra*, pp. 255-256.

ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos pueden incidir en el derecho al *ius in officium* de estos (FJ 3); que el principio de personalidad del voto de los parlamentarios establecido en el art. 79.3 CE resulta de aplicación a todos los cargos públicos representativos, incluyendo a los diputados autonómicos (FJ 5), y que las excepciones al principio de presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos solo son constitucionalmente admisibles cuando se encuentran justificadas en la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales y respetan el principio de proporcionalidad, lo que no concurre en los casos de quienes voluntariamente han decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y sobre los que pesan órdenes judiciales de busca y captura (FF. JJ. 6 y 7).

Partiendo de esa doctrina constitucional, la STC 86/2024, FJ 3, aprecia que la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña de habilitar al diputado fugado don Lluís Puig el voto telemático en el Pleno de la Cámara no se ajusta a la interpretación que, conforme a la Constitución, permite excepcionar el principio de presencialidad en el ejercicio del derecho de voto, ya que «no puede ser tenida como circunstancia constitucionalmente válida para ello aquella en la que se encuentra quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y sobre el que pesa una orden judicial de busca y captura»<sup>13</sup>.

## V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Sobre una alegada situación discriminatoria, art. 14 CE, el TC, en la STC 81/2024 (Sala Segunda), de 3 de junio, desestimó la demanda de amparo presentada por una empleada con contrato temporal de interinidad con la Consejería de Cultura, Deporte y Turismo de la Junta de Andalucía, al no apreciar que la extinción de la relación laboral tuviera como origen la discriminación por razón de identidad de género. La demandante de amparo solicitó la nulidad de la extinción del contrato temporal acordada por la resolución de 2 de mayo de 2017 por la que se hizo pública la resolución del concurso de traslados entre el personal laboral fijo o fijo discontinuo. La demandante consideraba que la resolución venía motivada por la discriminación por motivos de identidad de género, tras haber iniciado un proceso de transición de género. El Juzgado de lo Social y el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía no estimaron la nulidad del despido, al considerar en la extinción de la relación laboral la inexistencia de un móvil discriminatorio. El TC, en la sentencia, reconoce que existió una

<sup>13</sup> Herminio Losada González.

sospecha de discriminación por identidad de género, al haberse acreditado cierta conflictividad en la relación laboral entre la recurrente de amparo y la dirección del museo en el que prestaba sus servicios. Dicha conflictividad tuvo su origen precisamente en el rechazo inicial de la directora y de los empleados del museo a identificar a la recurrente de modo consecuente a la nueva identidad de género manifestada. La sentencia, pese a la existencia de dicho indicio de discriminación, descarta que la extinción de la relación laboral estuviera vinculada a tales desencuentros. En primer lugar, indica que la directora nada tuvo que ver en la resolución de cese de la trabajadora, al obedecer esta a la convocatoria y resolución del concurso de traslados efectuado por la Administración General de la Junta de Andalucía y no por la dirección del museo. En segundo lugar, destaca que de los hechos probados resulta que, tras el escrito dirigido a la Delegación Territorial de la Consejería de Turismo y Deporte por el que solicitó el reconocimiento de su identidad de género, esta estimó su solicitud apenas transcurridos cinco días hábiles. El TC concluye que la extinción de la relación laboral tuvo un origen completamente desvinculado de cualquier conflictividad derivada del ejercicio por la recurrente de su identidad de género.

2. Sobre el derecho a la intimidad, art. 18 CE, y las garantías dentro de un procedimiento penal, art. 24.2 CE, en la STC 87/2024 (Pleno), de 4 de junio, el TC abordó por primera vez la constitucionalidad de la actuación de los agentes encubiertos en operaciones de lucha contra el crimen organizado. El origen de las investigaciones, que finalizaron con la condena del recurrente en amparo como autor de un delito contra la salud pública, estuvo en la autorización por el fiscal jefe de la Fiscalía Especial Antidroga de la actuación de tres agentes encubiertos para la investigación de un delito de tráfico de drogas y blanqueo de capitales. Dos meses y medio después se remitieron las actuaciones de la Fiscalía al juez de instrucción. El juicio se celebró ante la Audiencia Provincial de Madrid y las declaraciones de los agentes encubiertos que habían participado en la operación policial sirvieron de base para sustentar la condena que fue confirmada por el Tribunal Superior de Justicia y posteriormente por el Tribunal Supremo. El demandante consideraba que la actuación de los agentes encubiertos vulneró su derecho a la intimidad, art. 18 CE, no solo por lo prologando de su intervención, sino por haberse ganado con engaño la confianza del investigado, por la inexistencia de control judicial, al no haber dado el fiscal cuenta inmediata al juez de la habilitación de los agentes encubiertos e incumplir las exigencias de competencia del fiscal, necesidad, proporcionalidad y motivación del decreto del fiscal. El TC, tras examinar las diferentes modalidades de infiltración policial, considera que la actividad de infiltración policial ha tenido y sigue teniendo sustento en diversos preceptos



del ordenamiento jurídico y que la introducción como modalidad de infiltración de la regulación del agente encubierto en el art. 282 bis LECrim tiene como finalidad primordial reforzar su actuación frente a los riesgos físicos y jurídicos a los que se expone. De modo que, para garantizar su seguridad, se prevé el otorgamiento de una identidad supuesta y la capacidad de actuar con esta frente a terceros, así como la exoneración de la responsabilidad penal por los delitos que pueda cometer concurriendo ciertas condiciones. Destaca el TC que debe efectuarse una interpretación sistemática y finalista de la exigencia de comunicación inmediata al juez acorde tanto con las normas que regulan la investigación preprocesal del ministerio fiscal como con el espíritu y finalidad del art. 282 bis LECrim que atribuye al fiscal la realización de investigaciones valiéndose de la figura del agente encubierto. Se recuerda que el ministerio fiscal puede llevar a cabo u ordenar —sin supervisión inmediata de los jueces y tribunales— aquellas diligencias para las que esté legitimado según la Ley de Enjuiciamiento Criminal, salvo que sean limitativas de derechos fundamentales. El TC considera que será la concreta actuación del agente encubierto la que pueda afectar al derecho a la intimidad o a otros derechos fundamentales debiendo, en los casos exigidos constitucional y legalmente, recabarse la previa autorización judicial. Descarta que se haya vulnerado el derecho a un proceso con todas las garantías ante el riesgo de un delito provocado por varios motivos: la propia previsión de un procedimiento accesible y revisable para habilitar al agente encubierto es garantía frente a la provocación delictiva; la existencia de indicios previos de la comisión de un delito como sustento de la habilitación del agente encubierto; la motivación del decreto del fiscal especial antidroga basada en el oficio policial; la práctica de las pruebas propuestas por el investigado para descartar cualquier atisbo de provocación del delito y la consideración de las declaraciones de los agentes de policía como prueba válida, y no sospechosa, en la que sustentar la condena. Finalmente, la sentencia insiste en que la mera habilitación del agente encubierto para intervenir no afecta al derecho a la intimidad y que, en su caso, será la concreta actuación de este la que pueda adentrarse en el ámbito de la intimidad personal y familiar del investigado. Tras examinar los informes remitidos por el agente encubierto, descarta que en el caso concreto la actuación del agente encubierto llegara tan siquiera a afectar al derecho a la intimidad del recurrente. La sentencia cuenta con un voto particular discrepante.

3. Sobre el art. 23 CE, en la STC 86/2024 (Sala Primera), de 3 de junio<sup>14</sup>, el objeto era determinar si vulnera el derecho a la representación política de los

<sup>14</sup> Véanse, *infra*, pp. 252-253.

demandantes de amparo la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña de aceptar la habilitación del procedimiento de votación telemática de un diputado hasta el final de ese período de sesiones (31 de julio de 2023), a cuyo fin se estableció por acuerdo de 18 de abril de 2023 una regulación transitoria del voto telemático hasta que no se procediera a una reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña. Se remite a la jurisprudencia constitucional sobre las posibilidades de excepcionar el principio de presencialidad del ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos (STC 65/2022, de 31 de mayo). El problema constitucional es coincidente con el ya resuelto en las SSTC 85/2022, de 27 de junio, y 92/2022 y 93/2022, de 11 de julio, con ocasión de sendos recursos de amparo interpuestos por diversos diputados del Parlamento de Cataluña contra la decisión de admitir la delegación de voto del mismo diputado para una concreta sesión plenaria. En estas sentencias se concluyó que se había vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), para cuyo restablecimiento se declaró la nulidad de los acuerdos parlamentarios admitiendo la delegación de voto. En todos los casos la estimación del recurso tuvo como fundamento la STC 65/2022, de 31 de mayo, en la que se razonaba, entre otros extremos, que i) este tipo de acuerdos en los que se excepciona la presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos pueden incidir en el derecho al *ius in officium* de los recurrentes (FJ 3); ii) el principio de personalidad del voto de los parlamentarios establecido en el art. 79.3 CE resulta de aplicación a todos los cargos públicos representativos incluidos los parlamentarios autonómicos (FJ 5), y iii) la interpretación de la normativa parlamentaria en lo referente a los supuestos en los que se permite excepcionar la presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos es constitucionalmente admisible cuando se encuentran justificados en la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales y respetan el principio de proporcionalidad, lo que no concurre en los casos en quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y sobre el que pesa una orden judicial de busca y captura.

4. En la STC 72/2024 (Pleno), de 7 de mayo, el TC estimó el recurso de amparo formulado por el gerente de una empresa en el que cuestionaba la decisión adoptada en apelación por la audiencia provincial que, tras anular su absolución en un proceso seguido por un delito contra los recursos naturales y el medio ambiente, ordenó la devolución de la causa al órgano de instancia para la repetición del juicio oral ante un nuevo juzgador. Inicialmente, el juzgado

de lo penal había absuelto al recurrente que fue acusado de que las emisiones de su empresa rebasaban los límites medioambientales y de protección de la salud permitidos. La absolución vino apoyada en la existencia de dudas razonadas sobre la incidencia que dichas emisiones habían tenido sobre los sistemas naturales y la salud de las personas, a la vista de las opiniones contradictorias de los expertos que declararon en el juicio oral y la escasa fiabilidad de los resultados de las mediciones realizadas, que derivaba del método de captación y frecuencia utilizados. Recurrida la decisión absolutoria por el ministerio fiscal, la audiencia provincial, ante la que no se practicó prueba adicional alguna, revisó la sentencia absolutoria, estimó el recurso y ordenó la repetición del juicio ante un nuevo juzgador, indicando los criterios conforme a los cuales debieran valorarse las pruebas. El TC, tomando como punto de partida la asimétrica posición que en el proceso penal ostentan acusados y acusadores, analiza los límites constitucionales y legales de la revisión fáctica de sentencias absolutorias y sistematiza los parámetros de control en amparo de las decisiones revocatorias de una absolución previa. Consideró el TC que el órgano de apelación incurrió en una extralimitación de sus facultades de revisión, al tratar de imponer su valoración de la prueba sobre la realizada en la instancia, en vez de limitar su control a realizar un juicio externo sobre la coherencia, suficiencia y razonabilidad de la decisión absolutoria recurrida, para así constatar si la absolución había incurrido en arbitrariedad o manifiesta irrazonabilidad, o venía apoyada en un error fáctico patente. El examen de la sentencia de apelación lleva a apreciar, de forma añadida, que el razonamiento que justificó la revocación de la absolución supuso, de hecho, un cuestionamiento directo de la justificación de la duda razonable sobre los hechos expresada motivadamente por la juez de instancia, desconociendo, así, el genuino contenido del derecho a la presunción de inocencia del recurrente, cuya fortaleza impide cuestionar en apelación un relato absolutorio razonado por otro de distinto signo. La sentencia aprobada, tras reconocer la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia, acuerda la nulidad de la sentencia de apelación, declarando la firmeza de la sentencia absolutoria de instancia. La sentencia cuenta con un voto particular discrepante.

En la STC 77/2024 (Sala Segunda), de 20 de mayo, el recurrente en amparo fue condenado en apelación por delitos contra los derechos de los trabajadores y de homicidio imprudente. Esta resolución revocó la sentencia absolutoria dictada en primera instancia por el juzgado de lo penal y ordenó la devolución de la causa en virtud de la que consideraba que era una incorrecta valoración de la prueba. En aplicación de la doctrina de la STC 72/2024, el TC otorga el amparo al apreciarse vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. La resolución rebasó los límites en que se encuadra el recurso de

apelación al fundamentar la revocación de la sentencia absolutoria en que la prueba no había sido valorada correctamente. Además, este pronunciamiento sobre la valoración de la prueba desvió el objeto de la controversia, pues la acusación no la había controvertido.

En la STC 80/2024 (Sala Primera), de 3 de junio, el TC otorgó el amparo a un demandante que, tras ser condenado en primera instancia, y haber obtenido la revocación de su condena en apelación por el motivo de error en la valoración de la prueba, resultó finalmente condenado en virtud de sentencia dictada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que estimó el recurso de casación interpuesto por el ministerio fiscal contra la sentencia de apelación, en el que invocó la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva. El supuesto se refería a un ciudadano que había sido condenado por una audiencia provincial a la pena de dos años de prisión por un delito de agresión sexual, consistente en haber realizado tocamientos lúbricos no consentidos por la denunciante, y dos multas por sendos delitos leves de lesiones y daños. El penado interpuso recurso de apelación en el que invocó el motivo de error en la valoración de la prueba, por insuficiencia de la prueba de cargo practicada, predominantemente de naturaleza personal, para enervar la presunción de inocencia que le amparaba, y, asimismo, por no haberse valorado una prueba de descargo relevante —la declaración prestada en el plenario por un testigo de los hechos que respaldaba la versión autoexculpatoria del acusado—. El Tribunal Superior de Justicia estimó el recurso de apelación tras verificar un análisis crítico del rigor de la motivación de la sentencia de primera instancia y de la solidez de sus conclusiones, estableciendo que la prueba practicada no proporcionó certeza suficiente de que los hechos se hubieran producido del modo narrado en sus conclusiones definitivas por las acusaciones pública y particular. Contra la sentencia de apelación interpuso el ministerio fiscal recurso de casación en el que dedujo dos motivos; el primero, de infracción de precepto constitucional por vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a obtener una resolución motivada, y a un proceso con todas las garantías (arts. 852 LECrim y 5.4 LOPJ, en relación con el art. 24, 1 y 2, CE), y el segundo, de infracción de ley (art. 849.1 LECrim) por indebida inaplicación de los tipos penales por los que se formuló acusación, recurso en el que se reprochaba al tribunal de apelación haber excedido sus atribuciones, por alterar el relato de hechos probados sin haber tenido contacto inmediato con las fuentes de prueba de naturaleza personal, y por haber incurrido en una argumentación irracional y arbitraria al revisar la credibilidad de sus respectivos testimonios. El demandante promovió a continuación un incidente de nulidad de actuaciones que le fue desestimado. El TC examina los motivos de amparo situándolos en el contexto de la regulación legal vigente

del recurso de apelación penal, que generaliza la segunda instancia a partir de la reforma operada por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, regulación en la que se otorga un alcance diferenciado al recurso según se interponga contra sentencias condenatorias, en cuyo caso el penado puede impetrar una revisión completa de la valoración de la prueba, o absolutorias, en cuyo caso la acusación solo puede instar la anulación de la sentencia por falta de motivación suficiente o por quebrantamiento de garantías esenciales del proceso. Se recuerda, asimismo, que el principio de inmediación constituye una garantía específica del acusado cuya función es preservar sus derechos a la defensa y a la presunción de inocencia. La conclusión es que el tribunal de apelación no excede sus atribuciones cuando, como ocurre en el procedimiento del caso, enjuicia la razonabilidad de la valoración de la prueba efectuada en primera instancia con motivo del recurso de apelación interpuesto por el condenado, invocando el motivo de error en la valoración de la prueba. También se delimita el derecho de las acusaciones a obtener una resolución debidamente motivada y razonada, que en modo alguno puede identificarse con el derecho a obtener la condena, como presunción de inocencia invertida. Se establece, asimismo, que desde la perspectiva del derecho a un proceso con todas las garantías tampoco es admisible que se condene en sede casacional al previamente absuelto en la segunda instancia, en virtud de una revaloración de las pruebas de naturaleza personal, de conformidad con doctrina del TEDH que se cita. De acuerdo con estos criterios, la Sala Primera declara que la sentencia dictada en casación y el subsiguiente auto desestimatorio del incidente de nulidad de actuaciones, al anular la sentencia absolutoria de segunda instancia, vulneraron los derechos del demandante de amparo a un proceso con todas las garantías en su vertiente de derecho a la doble instancia penal, art. 24.2 CE en conexión con el art. 14.5 PIDCP, y su derecho a la presunción de inocencia, art. 24.2 CE.

En la STC 82/2024 (Sala Segunda), de 3 de junio, el objeto del recurso era determinar si la decisión de acordar la adopción del menor I. O. S., propuesta por la Dirección General de Familias y Protección del Menor mediante el auto dictado por el juzgado de primera instancia, había vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, en relación con la protección del interés superior del menor, art. 39.1 CE. Los demandantes de amparo, abuelos del menor, sostenían la existencia de la vulneración con sustento en que la adopción fue aprobada sin valorar las circunstancias concurrentes, concretamente, la existencia de procedimientos de oposición a resoluciones dictadas en materia de protección del menor, en los que los abuelos reclamaban el acogimiento familiar tanto del nieto I. O. S. como de la nieta B. K. O. Recuerda el TC su asentada doctrina acerca de la flexibilización de las rigideces procesales y la ampliación de las facultades de los órganos judiciales en los

procesos afectantes al derecho de familia vinculadas a la necesidad de que todos los poderes públicos cumplan el mandato dirigido a ellos en el art. 39 CE, muy en particular, en su apartado cuarto, en tanto que configura el estatuto jurídico del menor como una norma de orden público, de inexcusable observancia por los poderes públicos. Insiste en que el interés superior del menor es la consideración primordial a la que deben atender todas las medidas concernientes a los menores «que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos», según el art. 3.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño. El TC valora el procedimiento de adopción seguido en relación con el menor I. O. S. (que finalizó con el auto de 18 de febrero de 2018 dictado por el Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Murcia por el que se acordó su adopción con la familia propuesta por la Administración) y considera que no se observaron, por la entidad pública primero y por el referido juzgado después, las exigencias derivadas de la doctrina del TC y del TEDH. En concreto, censura el TC que las autoridades que intervinieron no garantizaron la participación de los abuelos en el procedimiento de adopción pese a la trascendencia de la decisión adoptada. La propuesta de adopción y las resoluciones judiciales impugnadas tampoco valoraron, a los efectos de que los recurrentes pudieran defender sus pretensiones y el interés del menor en el procedimiento de adopción, la pendencia de los indicados expedientes de jurisdicción voluntaria instados por los recurrentes. El órgano judicial, al negarles la participación en el procedimiento de adopción, no ponderó el incontestable, persistente y desatendido interés de los recurrentes de hacerse cargo de sus nietos, del que era buena muestra el contacto regular que mantenían a través del régimen de visitas fijado por resolución judicial, la pluralidad de procedimientos en curso —de los que el órgano judicial era conocedor—. Por otra parte, la resolución judicial aceptó acríticamente, sin motivación alguna, la propuesta de adopción formulada por la Dirección General de Familias y Protección de Menores. Ni por parte de la Administración ni por el órgano judicial se valoró ninguno de los aspectos relevantes a los efectos de posibilitar la reintegración del menor en la propia familia de origen. En suma, se estima la demanda de amparo.

5. Durante el mes de julio de 2024, se dictaron las sentencias número 90 hasta la número 103, con ocasión de los recursos de los ERE. En esta crónica se sintetizan dos de dichas sentencias cuyas líneas generales son seguidas por las sucesivas. En la STC 93/2024 (Pleno), de 19 de junio, el TC estimó parcialmente el recurso de amparo de la recurrente contra las sentencias de la Audiencia Provincial de Sevilla y Sala Penal del Tribunal Supremo que la condenaron por un delito continuado de prevaricación, por haber

participado en la elaboración y aprobación de los anteproyectos y proyectos de las leyes de presupuestos de la comunidad autónoma de Andalucía para los ejercicios 2002, 2003 y 2004, y por la realización de diversas modificaciones presupuestarias. El TC consideró que los órganos judiciales realizaron una interpretación y aplicación imprevisible del delito de prevaricación, prohibida por el derecho a la legalidad penal garantizado en el art. 25.1 CE. El art. 404 del Código Penal tipifica como delito que las autoridades o funcionarios públicos, a sabiendas de su injusticia, dicten resoluciones arbitrarias en un asunto administrativo. Según las sentencias impugnadas, dichos anteproyectos y proyectos de ley eran ilegales porque infringían la normativa presupuestaria en vigor en aquel momento. En particular, porque incorporaban el uso de transferencias de financiación para el pago de ayudas sociolaborales, mediante la creación del programa 3.1 L en las leyes de presupuestos de la comunidad autónoma, desplazando la aplicación de la normativa de subvenciones. Asimismo, las resoluciones impugnadas consideran que las modificaciones presupuestarias para el pago de las ayudas sociolaborales se adoptaron también infringiendo la normativa presupuestaria. La recurrente expuso en la demanda de amparo que la elaboración de anteproyectos y su aprobación como proyectos de ley no son constitutivas del delito de prevaricación porque no pueden considerarse resoluciones recaídas en un asunto administrativo. Tampoco los anteproyectos y proyectos de ley pueden ser calificados como arbitrarios, pues tal circunstancia exige que incurran en ilegalidad. Esta clase de actos, al ser meras propuestas y no actos definitivos, no pueden ser objeto de control por los jueces y tribunales. Los mismos argumentos invoca en relación con las modificaciones presupuestarias. El TC, de acuerdo con lo sostenido por el fiscal, consideró que la elaboración de los anteproyectos de ley y su aprobación como proyectos de ley no puede ser constitutiva del delito de prevaricación. Este tipo de actuaciones ni son resoluciones ni han recaído en un asunto administrativo, al tratarse de actos dictados por el Poder Ejecutivo en el ejercicio de su función de gobierno que le atribuye el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Además, y según han venido entendiendo tanto el TC como la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, al tratarse de meras propuestas que no tienen más alcance que, en su caso, ser objeto de deliberación en el Parlamento, no pueden ser sometidas a control judicial. La jurisdicción penal no puede separarse de este criterio y dotar de trascendencia penal a estos actos. La sentencia afirma:

[...] si los proyectos tuvieran que respetar el contenido de las normas nunca podrían llevarse a cabo las modificaciones de las leyes existentes, pues los cambios normativos tienen como objeto establecer una legislación diferente de

la que se encuentra en vigor. El proyecto cuyo contenido contraviene la normativa existente mientras que es proyecto no puede someterse a un juicio de legalidad —en ese momento es un acto inexistente para el Derecho— y, una vez que se ha aprobado, al haberse convertido en ley, el único juicio que cabe es el de constitucionalidad.

Las sentencias de la Audiencia Provincial de Sevilla y del Tribunal Supremo, en la medida en que atribuyen la aprobación del nuevo sistema de presupuestación para el pago de las ayudas laborales a lo dispuesto en los anteproyectos y proyectos de ley de presupuestos, desconocen la centralidad del Parlamento de Andalucía en el entramado institucional establecido en el Estatuto de Autonomía. Fue el Parlamento de Andalucía el que, a iniciativa del Gobierno de dicha comunidad autónoma, aprobó el nuevo sistema de presupuestación de las ayudas sociolaborales a través de las leyes de presupuestos. La aprobación de anteproyectos y proyectos de ley no puede considerarse un acto con eficacia jurídica *ad extra*, desvinculada de su posterior aprobación parlamentaria. Según la sentencia, «la modificación de la normativa presupuestaria por este cauce nunca puede ser delito ni tampoco puede serlo la elaboración del texto articulado por quienes tienen la iniciativa legislativa». Según la sentencia aprobada por el TC, los órganos judiciales no pueden interferir en las relaciones institucionales entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo so pena de infringir el principio de separación de poderes. El TC analiza a continuación las distintas modificaciones presupuestarias en las que participó la recurrente concluyendo que no resulta imprevisible ni contraria al derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) la condena por las realizadas los años 2000 y 2001, dado que se adoptaron con infracción de la normativa presupuestaria entonces vigente. Sin embargo, sí se considera contraria al derecho a la legalidad penal la condena de la recurrente por haber participado en la aprobación de las modificaciones presupuestarias realizadas en el ejercicio 2002 al amparo del nuevo sistema de presupuestación aprobado por el Parlamento de Andalucía a través de la ley de presupuestos. Contra la sentencia formularon voto particular cuatro magistrados.

En la STC 94/2024 (Pleno), de 2 de julio, el TC estimó recurso de amparo contra las sentencias de la Audiencia Provincial de Sevilla y el de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que condenaron al recurrente por un delito de prevaricación en concurso medial con un delito de malversación. El TC declara vulnerado el derecho a la legalidad penal y su presunción de inocencia. Las sentencias condenatorias consideraron que el recurrente firmó, en su calidad de director general de la Institución de Fomento de Andalucía (IFA)/Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), convenios



particulares con la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social para el pago de ayudas sociolaborales y empresas en crisis con cargo a los fondos de la partida presupuestaria 440 del programa 3.1 L de las respectivas leyes de presupuestos. El TC explica que los órganos judiciales realizaron una interpretación y aplicación imprevisible del delito de prevaricación, prohibida por el derecho a la legalidad penal garantizado en el art. 25.1 CE. El art. 404 del Código Penal tipifica como delito que las autoridades o funcionarios públicos, a sabiendas de su injusticia, dicten resoluciones arbitrarias en un asunto administrativo. Según el TC, aunque las firmas de convenios particulares puedan ser consideradas resoluciones recaídas en asunto administrativo, no puede apreciarse que incurran en arbitrariedad porque estaban amparadas en las leyes de presupuestos de Andalucía 2002-2009. Con remisión a lo argumentado en la STC 93/2024, el TC considera que la condena del recurrente por el delito de malversación es contraria al derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE), ya que «nadie puede prever razonablemente que vaya a ser condenado por delito de malversación, esto es, por la disposición ilícita de caudales o efectos públicos, por realizar conductas que tienen cobertura en una norma con rango de ley que regula específicamente el supuesto de hecho al que ese individuo se enfrenta en su calidad de autoridad o funcionario público, pues tal ley, en tanto no sea declarada inconstitucional, ha de considerarse válida». Por ello, considera que es una interpretación imprevisible la condena por este delito cuando se refiere a hechos que estaban amparados en lo dispuesto en el programa 3.1 L incorporado a las distintas leyes de presupuestos. En relación con aquellas actuaciones que supongan una disposición de fondos públicos para fines distintos a los previstos en el referido programa, la sentencia concluye que las resoluciones impugnadas son lesivas del derecho a la presunción de inocencia toda vez que los órganos judiciales no han argumentado suficientemente que fueran cometidos por el recurrente. La sentencia cuenta con cuatro votos particulares discrepantes y uno concurrente<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Carlos Ortega Carballo.