

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
DURANTE EL SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2018

Doctrine of the Constitutional Court during  
the second Four-Month Period of 2018

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA

Tribunal Constitucional  
duque@tribunalconstitucional.es

CARLOS ORTEGA CARBALLO

Tribunal de Cuentas  
carlos.ortega@defensordelpueblo.es

HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ

Tribunal Constitucional  
losada@tribunalconstitucional.es

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI

Tribunal Constitucional  
tomas.quadra@uam.es

**Cómo citar/Citation**

Duque Villanueva, J. C., Ortega Carballo, C.,  
Losada González, H. y de la Quadra-Salcedo Janini, T. (2018).  
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2018.  
*Revista Española de Derecho Constitucional*, 114, 191-233.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.114.07>

---

**SUMARIO**


---

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

---

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Escasa novedad presentan las resoluciones dictadas por el TC durante este cuatrimestre en lo que a este apartado de la crónica se refiere.

En relación con el recurso de inconstitucionalidad, en las SSTC 49<sup>1</sup> y 68/2018<sup>2</sup> (Pleno), de 10 de mayo y 21 de junio, respectivamente, se declara que es la voluntad impugnatoria del órgano que lo promueve —la Asamblea Legislativa o el Ejecutivo— la que determina su objeto, el cual no puede ampliar el letrado que asume la redacción de la demanda extendiéndolo a nuevos preceptos. Ello sin perjuicio, obviamente, de la prerrogativa del TC de extender los pronunciamientos de nulidad e inconstitucionalidad a preceptos no impugnados (art. 39.1 LOTC), lo que no puede ser objeto de pretensión de la parte (FF JJ 2).

Y en la STC 65/2018 (Pleno), de 7 de junio, se precisa que, en los supuestos en los que se ponga en marcha el mecanismo del art. 33.2 LOTC —iniciación de negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva comunidad autónoma— lo relevante en la determinación del objeto del recurso de inconstitucionalidad no son las comunicaciones previas a la constitución de la Comisión Bilateral, sino «el objeto señalado en el acuerdo adoptado en el seno de esa comisión [...] por los órganos competentes de las dos administraciones implicadas a fin de iniciar las negociaciones para la resolución de las discrepancias que las separan» (FJ 3).

2. La falta de exteriorización de las razones por las que el órgano judicial duda de la constitucionalidad de la norma aplicable en el proceso *a quo* constituye la razón por la que en la STC 57/2018 (Pleno), de 24 de mayo, se

---

<sup>1</sup> Véase *infra* págs. 199-200.

<sup>2</sup> Véase *infra* pág. 200.

inadmite una cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación con el apdo. trigésimo del art. 3 de la Ley 6/2014, de 7 de abril, que modifica la disposición adicional novena del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que regulaba la responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas. El TC considera que el órgano judicial, al limitarse a recoger en el auto de planteamiento las alegaciones en las que la parte actora fundaba en la demanda la inconstitucionalidad del precepto legal, «sin efectuar ningún análisis de las graves censuras de inconstitucionalidad» que se imputaban al precepto legal cuestionado, ni efectuar «examen alguno de la denuncia de inconstitucionalidad de la parte», ni de «su consistencia», sin añadir, por lo tanto, aportación argumental alguna, ha incumplido «la carga de colaborar con la justicia constitucional que se exige cuando se insta la depuración del ordenamiento jurídico, e imposibilita que este Tribunal pueda dar respuestas a las razones —dada su inexistencia— en las que el órgano judicial sustenta la duda» (FJ 2).

También por resultar mínimamente fundamentada la duda de constitucionalidad, se inadmite a trámite en el ATC 61/2018 (Pleno), de 5 de junio, una cuestión de inconstitucionalidad promovida respecto al art. 60 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Seguridad Social, que reconoce un complemento de pensión, por su aportación demográfica a la Seguridad Social, a las mujeres que hayan tenido dos o más hijos biológicos o adoptados y que sean beneficiarias en cualquier régimen del sistema de la Seguridad Social de pensiones contributivas de jubilación, viudedad o incapacidad permanente. El TC reprocha al órgano judicial que en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad se limite a atribuir al precepto cuestionado la vulneración del principio de igualdad por razón de sexo (art. 14 CE), sin efectuar «ningún análisis de la grave censura de inconstitucionalidad que así se expresa, en particular sin atender a las diversas justificaciones (de orden biológico y socio-cultural) de la diferencia de trato aducidas por el Letrado de la Seguridad Social», por lo que no puede afirmarse —concluye— que el órgano judicial haya cumplido el deber de fundamentar la duda de constitucionalidad (FJ 2).

El ATC 71/2018 (Pleno), de 20 de junio, también inadmite a trámite por no justificar suficientemente el juicio de aplicabilidad y relevancia una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 174.3 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que impone al miembro sobreviviente de una pareja de hecho unos requisitos económicos para la obtención de la pensión de viudedad que no se exigen en el caso del conyugue

supérstite. El TC considera que la cuestión se ha promovido exclusivamente en relación con los requisitos económicos que establece el precepto para obtener la pensión de viudedad, no con la exigencia de la convivencia de hecho o los mecanismos para acreditarla, respecto de la que nada se dice en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y cuyo incumplimiento ha constituido uno de los motivos, junto con el de los requisitos económicos, en los que la Administración había fundado la denegación de la pensión solicitada (FJ 3).

Y, en fin, en la STC 77/2018 (Pleno), de 5 de julio, se inadmite una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con determinados preceptos de la Ley del País Vasco 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en los supuestos de separación o ruptura de los progenitores por no ser algunos de ellos aplicables en el proceso *a quo* y, además, por resultar insuficiente el juicio de aplicabilidad y relevancia, «pues lo razonado por el órgano promotor no resulta suficiente para justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez del citado precepto legal» (FJ 2).

3. Dos cuestiones internas de inconstitucionalidad se han promovido durante este cuatrimestre. La primera por el ATC 77/2018 (Sala Segunda), de 16 de julio, respecto del párr. segundo del art. 35.2 LEC, en relación con la regulación de los párrs. segundo y tercero del art. 34.2, en la redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial. Los preceptos cuestionados podrían, a juicio de la Sala, vulnerar el art. 24 CE, ya que el régimen de recursos establecido contra los decretos de los letrados de la Administración de Justicia en las reclamaciones de honorarios de abogados impide que las decisiones procesales de estos letrados sean revisadas por los jueces y tribunales, titulares en exclusiva de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE), vedando, por consiguiente, que puedan dispensar la tutela judicial efectiva sin indefensión que a todos garantiza el art. 24.1 CE (FJ 4).

Por su parte, en el ATC 79/2018 (Pleno), de 17 de julio, se plantea cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con los incisos «por inexistencia del hecho imputado» y «por esa misma causa» del art. 294.1 LOPJ, que dispone que «tendrán derecho a indemnización quienes, después de haber sufrido prisión preventiva, sean absueltos por inexistencia de hecho imputado o por esa misma causa haya sido dictado auto de sobreseimiento libre, siempre que no se hayan irrogado perjuicios». El TC entiende que los referidos incisos pueden ser contrarios a los arts. 17, 14 y 24.2 CE, en la medida en que puedan privar del derecho a recibir indemnización en otros supuestos que debieran ser indemnizables con fundamento en las exigencias

constitucionales del derecho a la libertad (art. 17 CE), incidiendo en el ámbito de la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y pudiendo ofrecer un trato diferenciado en función de los motivos por los que se acuerda la condena en el proceso penal (art. 14 CE) [FJ 3].

4. Los motivos de especial trascendencia constitucional apreciados en los recursos de amparo resueltos durante este cuatrimestre han sido los siguientes: 1.º [STC 155/2009, FJ 2 a)] que el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del TC [SSTC 58/2018 (Sala Primera), de 4 de junio<sup>3</sup> —derecho al olvido respecto de datos veraces que figuran en una hemeroteca digital— y 81/2018 (Sala Segunda), de 16 de julio<sup>4</sup> —denuncia de acoso laboral en el ámbito de la función pública—]; 2.º [STC 155/2009, FJ 2 b)] que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna [SSTC 59/2018 (Sala Segunda), de 4 de junio<sup>5</sup> —condena en segunda instancia sin dar posibilidad a que los acusados se dirigieran al órgano judicial—; y 84/2018 (Sala Segunda), de 16 de julio<sup>6</sup> —absolución por apreciar la eximente de trastorno mental e imposición de medida de seguridad en unidad psiquiátrica de centro penitenciario sin norma legal de cobertura—]; 3.º [STC 155/2009, FJ 2 f)] que el órgano judicial puede haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento a la doctrina de este TC [STC 83/2018 (Sala Primera), de 16 de julio —emplazamiento por edictos sin agotar los medios de comunicación personal en proceso de ejecución hipotecaria—]<sup>7</sup>; 4.º [STC 155/2009, FJ 2 g)] que el asunto suscitado trasciende el caso concreto, al plantear una cuestión jurídica de

<sup>3</sup> Véase *infra* págs. 219-223.

<sup>4</sup> Véase *infra* págs. 229-231.

<sup>5</sup> Véase *infra* págs. 223-224.

<sup>6</sup> Véase *infra* págs. 231-233.

<sup>7</sup> A esta sentencia formuló voto particular discrepante en cuanto a la apreciación del motivo de la especial trascendencia constitucional el magistrado Martínez-Vares García, quien estima que en este supuesto «no es posible apreciar que el órgano judicial “ha incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este Tribunal”, y por tanto que dicha “consideración” no se ha ajustado al estrecho margen que el artículo 54 LOTC nos impone, que debe llevarnos a la autocontención y a que dicha negativa manifiesta sólo sea apreciada en casos excepcionales de evidencia indiscutible». A su juicio, por las razones que es exponen detalladamente en el voto particular, los precedentes invocados en la sentencia «no presentan identidad de razón con el que ahora nos ocupa», por lo que «la contundente conclusión alcanzada, esto es, la afirmada existencia de una “conducta concluyente y patente de

relevante y general repercusión social y económica o porque pudiera tener consecuencias políticas generales [ATC 65/2018 (Sección Primera), de 18 de junio —necesidad de interponer recurso de casación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo para considerar agotada la vía judicial previa al recurso de amparo—].

Por su parte, cabe destacar que en las SSTC 73<sup>8</sup> y 74<sup>9</sup> (Pleno), de 5 de julio, que resuelven sendos recursos de amparo, la primera contra determinados preceptos del Decreto de Castilla-La Mancha 22/2004, de 2 de marzo, sobre admisión de alumnos en centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos, y la segunda contra las resoluciones administrativas de la Comunidad Autónoma de Cantabria que denegaron el acceso y la renovación del régimen del concierto a un centro docente por tomar como opción pedagógica la educación diferenciada, no se indica, ni en los antecedentes, ni en los fundamentos jurídicos de ambas sentencias, el motivo de especial transcendencia constitucional apreciado en la admisión a trámite de los recursos. Aunque las decisiones de admisión son de fecha anterior a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de enero de 2015 (caso *Arribas Antón c. España*, párr. 46), que exigió que el TC explicitase en los asuntos admitidos la razón de su especial transcendencia constitucional, lo cierto es que a partir de esta sentencia, antes de que se adoptase la decisión de mencionar expresamente en las providencias de admisión el motivo de especial transcendencia constitucional que reviste cada demanda, era práctica habitual respecto a los recursos de amparo admitidos con anterioridad hacer referencia al motivo de especial transcendencia constitucional en la fundamentación jurídica de las sentencias que los resuelven (por todas, SSTC 222/2015, de 2 de noviembre, FJ 2; 83/2016, de 28 de abril, FJ 2).

Como se viene advirtiendo en crónicas anteriores, se confirma la aplicación amplia y generosa que el TC viene haciendo de los motivos de especial transcendencia constitucional referidos a que el recurso plantea un problema o afecta a la faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina constitucional [STC 155/2009, FJ 2 a)] o que puede dar ocasión al TC a aclarar o cambiar su doctrina [STC 155/2009, FJ 2 b)]. Como revela la lectura de las escasas sentencias dictadas en este cuatrimestre, ambos motivos de especial transcendencia constitucional se han apreciado en relación con supuestos en los que no se crea nueva doctrina constitucional, ni se aclara o cambia una

---

incumplimiento de la doctrina constitucional que resultaba aplicable al caso” queda huérfana de sustento».

<sup>8</sup> Véase *infra* págs. 198-199 y 225-227.

<sup>9</sup> Véase *infra* págs. 227-229.

doctrina preexistente, sino en los que se aplica una doctrina constitucional ya sentada e, incluso, de manera consolidada, resultando que dichos supuestos, aunque algunas veces son inéditos, sin embargo en la mayoría de las ocasiones solo presentan algún o algunos elementos fácticos novedosos, dudosamente significativos para la doctrina constitucional que se aplica —en este sentido, por ejemplo, SSTC 59/2018 (Sala Segunda), de 4 de junio; 84/2018 (Sala Segunda), de 16 de julio—.

5. En relación con el requisito del agotamiento de la vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo [art. 44.1.a) LOTC], la STC 81/2018 (Sala Segunda)<sup>10</sup>, de 16 de julio, reitera que si el incidente de nulidad de actuaciones, aunque pudiera resultar dudosa su interposición, es admitido a trámite, analizado y resuelto por el órgano judicial debe entenderse debidamente agotada la vía judicial previa y desecharse la posible extemporaneidad de la demanda de amparo por la utilización de recursos o remedios manifiestamente improcedentes (FJ 2). Asimismo, el ATC 64/2018 (Sección Cuarta), de 6 de junio, recuerda, de conformidad con una consolidada doctrina constitucional, que no puede entenderse agotada la vía judicial previa si en el momento de la interposición del recurso de amparo no han sido resueltos los recursos o incidentes promovidos por el demandante, pues su carácter subsidiario impide la coexistencia temporal del recurso de amparo y de la vía judicial previa (FJ 2).

Reviste especial relevancia, respecto al cumplimiento del requisito procesal que nos ocupa, el ATC 65/2018 (Sección Primera), de 18 de junio, en el que, para entender correctamente agotada la vía judicial previa al recurso de amparo, se exige la interposición del recurso de casación contencioso-administrativo «cuando su admisibilidad dependa exclusivamente de la apreciación del interés casacional objetivo, que únicamente al Tribunal Supremo corresponde» (FJ 3). La Sección desestima, en consecuencia, las alegaciones del recurrente de amparo, en el sentido de que era irrazonable en este caso la interposición del recurso de casación, dado que ninguna posibilidad tenía de ser admitido a trámite, ya que las cuestiones sobre las que iban a versar evidenciaban su falta de interés casacional, pues entiende que, «si todo el sistema se basa [...] en el amplio margen de apreciación del Tribunal de casación sobre la concurrencia o no del interés casacional, nadie puede suplantarle y, por tanto, no pueden arrogarse los interesados, ni otros órganos judiciales, esa atribución» [FJ 5]. La doctrina sentada en el auto reseñado suscita de inmediato el interrogante de si es necesario promover el recurso de casación incluso cuando resulte evidente, por existir al respecto doctrina del Tribunal Supremo,

<sup>10</sup> Véase *infra* pág. 195 y *supra* págs. 229-231.

que las cuestiones a plantear en el mismo carecen de interés casacional, imponiendo de este forma al demandante de amparo para entender agotada la vía judicial previa la interposición de un recurso que carece de viabilidad alguna; o si, por el contrario, su interposición es necesaria únicamente en aquellos casos en los que no resulte evidente la falta de interés casacional a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Habrá que estar a la espera de nuevos pronunciamientos del TC para despejar este interrogante.

6. Por último, cabe traer a colación la STC 73/2018 (Pleno), de 5 de julio<sup>11</sup>, que declara la extinción por pérdida sobrevenida de objeto del recurso de amparo promovido contra diversos preceptos del Decreto de Castilla-La Mancha 22/2004, de 2 de marzo, sobre admisión de alumnos en centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos. Los preceptos impugnados suprimían la facultad de admisión del alumnado de los centros concertados, atribuyéndosela a la Administración (art. 12), y excluían de los conciertos educativos a los centros de educación diferenciada (arts. 2.4 y 4.1).

El TC, tras recordar que puede ser objeto directo de un recurso de amparo una disposición general, sin que medie acto de aplicación alguno, cuando la lesión de derechos fundamentales derive directa e inmediatamente de la propia norma reglamentaria y que la desaparición sobrevenida del objeto del proceso se ha admitido como forma de terminación de los distintos procesos constitucionales, en particular, del recurso de amparo (FJ 2), constata la derogación de los preceptos recurridos bien por la propia normativa autonómica, bien por la normativa básica estatal, para concluir que el recurso de amparo ha perdido su objeto dada la derogación de los preceptos recurridos y la no pervivencia en el tiempo de la lesión invocada, sin que resulte necesaria una respuesta a las vulneraciones aducidas, puesto que en la demanda no se individualizaba acto singular alguno dictado en aplicación de los preceptos impugnados (FFJJ 3 y 4)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Véase *supra* pág. 196.

<sup>12</sup> A la sentencia formularon sendos votos particulares discrepantes la vicepresidenta Roca Trías y el magistrado Xiol Ríos. Para la primera, en síntesis, admitir que la derogación de la norma reglamentaria impugnada permite declarar la pérdida del objeto del recurso supone «desconocer la finalidad de protección subjetiva de los derechos y libertades fundamentales al amparo consustancial, ínsita en el recurso, incluso tras la dimensión objetiva adquirida con la reforma operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo». De modo que, a su juicio, solo un pronunciamiento sobre los preceptos impugnados, y no su derogación, hubiera satisfecho la pretensión de la demandante de amparo. Por su parte, el magistrado Xiol Ríos entiende que



El TC justifica el sentido de la decisión ahora adoptada, a pesar de que con anterioridad había rechazado el desistimiento de la parte actora por la trascendencia constitucional que el recurso de amparo presentaba para la interpretación del art. 27 CE (ATC 89/2013, de 6 de mayo), debido a la incidencia de la aprobación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa en las cuestiones debatidas en el proceso, en particular, sobre la admisión de la educación diferenciada (art. 84.3), respecto de cuya constitucionalidad ya se había pronunciado en la STC 31/2018, de 30 de abril<sup>13</sup>. En consecuencia, se afirma en la sentencia, la doctrina que el citado ATC 90/2013 consideraba conveniente completar ya ha sido dictada, por lo que ha desaparecido el motivo en el que se fundó el rechazo del desistimiento de la parte actora (FJ 5)<sup>14</sup>.

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. Acerca de la reserva de ley orgánica en materia de desarrollo de derechos fundamentales (art. 81.1 CE), concretamente del derecho a la educación (art. 27 CE), se pronuncia la STC 49/2018 (Pleno), de 10 de mayo<sup>15</sup>, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto de diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa. Una de las impugnaciones se centra en una norma que permite a las comunidades autónomas realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno, a través del Ministerio de Educación; el Parlamento recurrente considera que esta disposición, al limitar las atribuciones autonómicas a la emisión de simples recomendaciones, no solo vulnera las competencias de la Generalitat

---

carece de fundamento e incurre en formalismo la decisión sobre la pérdida de objeto del recurso, pues «la vulneración de los derechos fundamentales que se estiman lesionados se imputa [...] a la eficacia de la norma impugnada y la lesión, de existir, se habría producido durante el tiempo en el que los referidos preceptos estuvieron en vigor. Por ello, su derogación no priva de objeto al recurso de amparo, pues el objeto de este recurso es analizar si la norma recurrida incurrió en la vulneración de derechos fundamentales que se le atribuye y, en caso de que así sea, declarar la existencia de la referida vulneración».

<sup>13</sup> Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018, pp. 267-268.

<sup>14</sup> Juan Carlos Duque Villanueva.

<sup>15</sup> Véase *supra* pág. 192.

de Cataluña en materia de educación, sino que vulnera el art. 81.1 CE, porque, al no comportar una delimitación o desarrollo directo del derecho a la educación (art. 27 CE), no cabe la regulación por ley orgánica.

El TC recuerda que el ámbito de la reserva de ley orgánica no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado y, en particular, que el concepto del art. 149.1.30 CE (normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE) no posee el mismo alcance que el que genéricamente enuncia el art. 81.1 CE, de suerte que hay normas que, a efectos del art. 149.1.30 CE, son desarrollo del art. 27 CE, y tienen, en consecuencia, el carácter de bases, pero no son desarrollo de los derechos fundamentales a los efectos del art. 81.1 CE y, por tanto, carecen del rango de ley orgánica. Tal podría ser el caso de la norma enjuiciada, pero el TC desestima la impugnación porque el Parlamento catalán no ha recurrido la disposición de la Ley Orgánica 8/2013 que atribuye el carácter de ley orgánica a la previsión impugnada y, por tanto, que es la que incurriría en la vulneración denunciada. «La previsión concretamente impugnada no establece un catálogo de recomendaciones metodológicas que pudiera, en su caso, colisionar con el art. 81 CE. Al contrario, confía su elaboración a las administraciones educativas y, por tanto, a instrumentos carentes del carácter de ley orgánica» (FJ 4).

A la doctrina sentada por la STC 49/2018 (FJ 4) se remite íntegramente la STC 68/2018 (Pleno), de 21 de junio [FJ 3.c)]<sup>16</sup>, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra diversos preceptos de la citada Ley Orgánica 8/2013, para desestimar la impugnación de la norma que permite a las comunidades autónomas realizar recomendaciones de metodología didáctica a los centros docentes de su competencia dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, por entender el recurrente que esa disposición no puede tener rango de ley orgánica (art. 81.1 CE) por no comportar desarrollo del derecho a la educación (art. 27 CE).

También sobre la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE) en relación con el derecho a la educación (art. 27 CE) se pronuncia la STC 66/2018 (Pleno), de 21 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias frente a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, para la Mejora de la Calidad Educativa. El ejecutivo autonómico recurrente sostiene que determinadas previsiones de esta ley que regulan los itinerarios educativos y que clasifican al alumnado con consecuencias presentes y futuras muy relevantes en el desarrollo de su derecho a la educación, estableciendo remisiones reglamentarias en relación con aspectos importantes de

<sup>16</sup> Véase *supra* pág. 192.

esa regulación, no serían compatibles con la reserva de ley orgánica para la regulación de los derechos fundamentales. La STC 66/2018 descarta esta impugnación, por entender que los aspectos discutidos permiten perfectamente la colaboración reglamentaria, pues no son desarrollo directo del derecho a la educación y por tanto no exigen que su regulación quede reservada a ley orgánica (FJ 5).

2. Sobre la concurrencia del presupuesto habilitante para la aprobación de decretos leyes (art. 86.1 CE) se pronuncia la STC 61/2018 (Pleno), de 7 de julio, que estima en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados contra el Real Decreto Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. El TC declara la inconstitucionalidad y nulidad de diversas disposiciones de ese decreto ley en las que entiende, aplicando la reiterada doctrina constitucional sobre el canon de enjuiciamiento aplicable en estos supuestos, que no se ha acreditado la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad; desestima en cambio las impugnaciones de los recurrentes en aquellos casos en que TC considera cumplido el presupuesto habilitante para dictar decretos leyes<sup>17</sup>.

Rechaza asimismo el TC la también alegada vulneración de los límites materiales del decreto ley, concretamente en relación con la prohibición de afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el capítulo I CE. Los diputados recurrentes sostenían, como segundo motivo de impugnación, que el Real Decreto Ley 5/2013 (en particular sus previsiones de los arts. 6 y 7 sobre la jubilación anticipada) afecta a aspectos sustanciales de la regulación del derecho de acceso a las prestaciones de la Seguridad Social que consagra el art. 41 CE, contraviniendo con ello la prohibición del art. 86.1 CE. Con cita de doctrina constitucional precedente, la STC 61/2018 (FJ 10) desestima esta queja, ya que el art. 41 CE impone un mandato a los poderes públicos que, dada su ubicación sistemática en el texto constitucional, no impide su regulación mediante decreto ley.

---

<sup>17</sup> A la sentencia formularon voto particular los magistrados Valdés Dal-Ré y Conde-Pumpido Tourón y la magistrada Balaguer Callejón. Consideran que el recurso debió ser estimado íntegramente por entender que el Gobierno no aportó una justificación suficiente que permitiera apreciar la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE para el uso de la legislación de urgencia en relación con el Real Decreto Ley 5/2013, de 15 de marzo.

3. La cuestión de las leyes singulares se aborda en la STC 87/2018 (Pleno), de 19 de julio<sup>18</sup>, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados contra una ley autonómica que suprime el cuerpo de letrados de un consejo consultivo.

De los diversos reproches de inconstitucionalidad que los recurrentes dirigen contra la ley autonómica, el TC comienza por analizar y descartar el que atañe a su calificación como una «ley singular» contraria a la Constitución, en cuanto la supresión del cuerpo de letrados supondría una decisión no justificada y contraria, por ello, al principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), así como al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en cuanto que elude el control por la jurisdicción contencioso-administrativa de los contenidos de la ley impugnada.

Tras recordar las líneas fundamentales de la jurisprudencia constitucional sobre las «leyes singulares», la STC 87/2018 advierte que esa doctrina se ha ido formando siempre sobre supuestos en que las decisiones adoptadas por el legislador no exigían una norma con rango de ley, pues solamente en ese caso tiene sentido preguntarse si esa regulación mediante ley formal puede vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva, o si entrañan una creación arbitraria de supuestos de hecho, o si esos supuestos de hecho atendidos por las leyes en cuestión son casos no remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración. Ninguno de esos interrogantes tiene sentido cuando, como sucede en el caso de la ley autonómica enjuiciada, la aprobación de una norma con rango de ley es una exigencia indeclinable para llevar a cabo la decisión que se pretende adoptar. En efecto, señala el TC, la decisión de suprimir el cuerpo de letrados del Consejo Consultivo solo podía ser acometida mediante una norma con rango de ley, conforme a la reserva de ley establecida en el art. 103.3 CE, a lo que se añade que la existencia del cuerpo de funcionarios suprimido se hallaba amparada en una ley autonómica anterior, «de manera que también solo por ello la supresión del citado cuerpo exigía una norma del mismo rango de conformidad con el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE)»; lo contrario sería tanto como afirmar que ni siquiera el legislador puede suprimir ese cuerpo, y ello solo sería admisible si el cuerpo de letrados suprimido viniera directamente establecido en la Constitución, lo que no es el caso (FJ 2).

4. Los principios consagrados por el art. 9.3 CE han operado como canon de control de constitucionalidad en diversos pronunciamientos del TC durante el cuatrimestre referenciado.

---

<sup>18</sup> Véase *infra* págs. 218-219.

Así, en la STC 51/2018 (Pleno), de 10 de mayo, que desestima una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con una disposición contenida en una ley estatal que establece los requisitos necesarios para entender subsistente el derecho a una ayuda para la adquisición de una vivienda protegida, otorgada al amparo de un plan de vivienda ya finalizado a la entrada en vigor de esa ley. El órgano judicial considera que el precepto cuestionado vulnera los principios constitucionales de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica en la vertiente de confianza legítima y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Tras exponer en detalle el régimen jurídico aplicable a la ayuda controvertida y su evolución en el tiempo, así como la naturaleza de los actos administrativos que reconocían las ayudas a los beneficiarios, la STC 51/2018 comienza descartando que la norma cuestionada incurra en la pretendida vulneración del principio constitucional de irretroactividad de disposiciones restrictivas de un derecho ya consolidado, pues esa norma carece de carácter retroactivo, ya que no impone, sino que reitera, un requisito existente antes de su entrada en vigor; además, tampoco puede entenderse que afecte a «derechos individuales», en el sentido dado por reiterada doctrina constitucional a este concepto del art. 9.3 CE, esto es, como equiparable a la idea de sanción o castigo infligido a determinadas personas o colectivos por una determinada conducta (pues en este caso la restricción de la ayuda financiera no se configuró legalmente ni se percibió por los afectados como una sanción) [FJ 4].

Descarta asimismo el TC que la disposición cuestionada incurra en infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en su vertiente de protección de la confianza legítima. Tras exponer la doctrina constitucional sobre este principio constitucional (FJ 5), la STC 51/2018 concluye que no existe la vulneración aventurada por el órgano judicial al plantear la cuestión. Conforme a la evolución del régimen jurídico aplicable a la ayuda controvertida, la reforma operada por la ley cuestionada no puede calificarse de imprevisible, sino que sus potenciales beneficiarios «ya no podían legítimamente confiar en el mantenimiento del programa de ayudas» cuando se introduce la modificación cuestionada. Por otra parte, la supresión de la ayuda afectaría únicamente «a la eventual ultraactividad residual de una línea determinada de ayudas contemplada en un plan estatal de vivienda cuya vigencia ya se había agotado» al aprobarse la norma controvertida. Por tanto, «en las circunstancias analizadas no se acredita una situación de confianza legítima que pudiera fundamentar ciertas limitaciones a la acción del legislador, con el fin de respetar el principio de seguridad jurídica. En consecuencia, tampoco es necesario examinar si concurrían exigencias cualificadas del bien común susceptibles de

justificar la prevalencia excepcional de la acción del legislador sobre dicho principio» (FJ 6).

Por último, rechaza también el TC que la disposición cuestionada incurra en la supuesta vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), por carecer la medida controvertida de un objetivo justificador, según el órgano judicial promotor de la cuestión. Aunque el preámbulo de la ley en que se contiene la norma cuestionada omita cualquier consideración sobre esta, ello no equivale a que carezca de toda explicación racional, por cuanto la norma cuestionada se limita a suprimir una línea de ayuda contemplada en un plan estatal de vivienda que ya había agotado su vigencia, concluye la STC 51/2018 (FJ 7).

La doctrina de la STC 51/2018 se reitera en la STC 56/2018 (Pleno), de 10 de mayo, que desestima por remisión a aquella la cuestión planteada en términos idénticos por el mismo órgano judicial respecto del mismo precepto legal, que establece los requisitos para entender subsistente el derecho a una ayuda estatal para la adquisición de una vivienda protegida, otorgada al amparo de un plan de vivienda ya finalizado (FJ 2).

Por su parte, la STC 70/2018 (Pleno), de 21 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados contra diversos preceptos de una ley autonómica, descarta la pretendida infracción de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) que alegaban los recurrentes con fundamento en que esa normativa habría llevado a cabo una modificación sustancial de la ley de protección ambiental de la comunidad autónoma, sin contar para ello con ningún tipo de informe técnico (ambiental o de salud pública) o jurídico que avalara la idoneidad de esa innovación legislativa; de tal suerte que la reforma legal no habría podido alcanzar un estándar mínimo de calidad técnica, al no haberse contado, en su aprobación, con ningún elemento de juicio adecuado para valorar la idoneidad técnica y jurídica de la nueva opción normativa.

El TC recuerda su consolidada doctrina conforme a la cual en los supuestos de alegaciones de vulneración del procedimiento legislativo es necesario examinar, ante todo, si se ha producido infracción de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes para, solo después, y en su caso, valorar si aquella vulneración pudo afectar de manera sustancial al proceso de formación de la voluntad legislativa. Para determinar si concurre la alegada infracción de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes ha de estarse, en el caso de leyes de las comunidades autónomas, a lo establecido en el propio ordenamiento autonómico. Ahora bien, en el caso enjuiciado los diputados recurrentes no han identificado una fuente normativa, en el ordenamiento jurídico de

la comunidad autónoma de la que emana la ley impugnada, de la que pueda deducirse la obligatoriedad de aportar los concretos informes técnicos y jurídicos a los que se refieren que hubieran debido obrar como antecedentes en la reforma legislativa acometida. En consecuencia, ello conduce a la desestimación de la queja, sin necesidad de examinar si la ausencia de tales informes afectó o no de manera relevante al proceso de formación de voluntad de la Asamblea Legislativa autora de la ley recurrida (FJ 4).

5. El principio de igualdad tributaria (arts. 14 y 31.1 CE) opera como canon de control de constitucionalidad en la STC 52/2018 (Pleno)<sup>19</sup>, de 10 de mayo, que estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con un precepto de una ley autonómica que supedita el disfrute de una bonificación en el impuesto sobre donaciones al requisito de que el sujeto pasivo tenga su residencia habitual en la comunidad autónoma autora de la ley. Con apoyo en el precedente de la doctrina sentada en la STC 60/2015 (Pleno), de 18 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad por infracción de los arts. 14 y 31.1 CE de una norma autonómica semejante (que establecía la bonificación en el impuesto de sucesiones pero aplicable solo a aquellos causahabientes con residencia habitual en la comunidad autónoma autora de la ley), la STC 52/2018 descarta que la residencia en el territorio de la comunidad autónoma pueda legitimar la diferencia introducida por la norma cuestionada, que no supera por tanto el juicio de razonabilidad. Por ello el TC entiende vulnerado el principio de igualdad tributaria, como exigencia de un sistema tributario justo (arts. 14 y 31.1 CE): ni la autonomía financiera ni el uso del tributo para la realización de políticas extrafiscales habilitan a las comunidades autónomas para introducir beneficios fiscales que desconozcan el principio de igualdad ante la ley tributaria (FJ 4).

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad por la STC 52/2018 del precepto cuestionado determina que la STC 60/2018 (Pleno), de 4 de junio, declare la pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad idéntica planteada por el mismo órgano judicial respecto de esa misma norma por iguales razones<sup>20</sup>.

### III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Durante el segundo trimestre de 2018 el TC ha dictado una serie de sentencias referidas a una cuestión que doctrinalmente se encuentra aparentemente

<sup>19</sup> Véase *infra* págs. 212-213.

<sup>20</sup> Herminio Losada González.

pacificada pero que, sin embargo, sigue teniendo que ser abordada una y otra vez por el TC. Se trata de la persistente invasión por el Estado de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas.

a) En las SSTC 62 y 64/2018 (Pleno), de 7 de junio, se plantea la cuestión de si el Estado puede asumir, en el ámbito de las competencias que le atribuye el art. 149.1.23 CE en materia de medio ambiente, las funciones ejecutivas que le reservan sendas normas reglamentarias estatales en relación con la tramitación de las solicitudes, valoración y adquisición de créditos de carbono.

Así, en efecto las dos normas estatales impugnadas, ambas por el Gobierno de la Generalitat, prevén la adquisición de créditos de carbono por parte del Estado a empresas que ejecuten determinadas actuaciones.

Para el TC la asunción de funciones ejecutivas por el Estado vulnera el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias al no concurrir ninguna de las circunstancias que pueden justificar la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de dichas facultades.

La doctrina establecida en las dos sentencias comentadas es relevante, pues funda la inconstitucionalidad de la atribución al Estado de las funciones ejecutivas en el hecho de que las propias normas estatales establecen un marco reglado que restringe notablemente los amplios márgenes de discrecionalidad, de modo que es posible garantizar un elevado grado de homogeneidad en el ejercicio de las funciones de evaluación y reconocimiento de los créditos de carbono.

Con ello se viene a consolidar la idea (ya recogida en la STC 100/2017, de 20 de julio) de que cuando el Estado establece un régimen de otorgamiento de una ayuda económica que determine una actividad ejecutiva reglada en alto grado, donde las funciones de reconocimiento, concesión y pago requieran únicamente constatar el cumplimiento de las condiciones y términos fijados por la normativa del Estado —de tal modo que las actuaciones ejecutivas se contraigan, en gran medida, a una labor aplicativa de los requisitos previamente establecidos por la legislación estatal con la precisión que este haya estimado conveniente—, entonces la gestión centralizada será siempre inconstitucional.

Se produce, así, un desarrollo de la doctrina establecida desde la STC 13/1992, de 6 de febrero, y que supone que cuando se trata de ayudas estatales de carácter reglado no cabrá una gestión centralizada de las mismas.

b) La STC 69/2018 (Pleno), de 21 de junio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.



Desde el punto de vista de la cuestión que estamos examinando, pues la resolución trata otras muchas cuestiones, se controvierte la atribución a un órgano estatal, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDEA), de determinadas competencias ejecutivas que el recurrente considera que son autonómicas.

Para el TC, aquellas funciones atribuidas al IDAE de propuesta, estudio y adopción de directrices y medidas vinculadas a objetivos concretos, lejos de ser actividades de gestión o ejecución, como entiende el Gobierno autonómico, pertenecen más bien a la esfera de los poderes estrictamente normativos, por representar, bien la adopción de una determinada opción política, bien la preparación de esa decisión —mediante su estudio, informe y planificación— para su adopción por otro. Son, en todo caso, funciones que requieren de una dirección unitaria y perspectiva de conjunto que solo puede proporcionar el Estado, y que además están vinculadas a la consecución de objetivos concretos fijados para el conjunto de la economía nacional y comprometidos internacionalmente por el mismo Estado como sujeto de derecho internacional ante las instituciones de la Unión Europea.

Distinta conclusión alcanza el TC respecto a la «gestión» de los certificados de ahorro energético, que también se encomienda al Estado a través del IDAE. La «gestión» de los mencionados certificados de ahorro energético, entendiendo por tal la actividad vinculada a su reconocimiento y concesión, es una «actividad ejecutiva reglada en alto grado» que impide su atribución al Estado en aquellas materias donde este no tiene reservadas ese tipo de potestades de ejecución y aplicación de normas.

c) La STC 76/2018 (Pleno), de 5 de julio, resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra diversos preceptos del Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros.

La norma estatal atribuye al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con la participación de las organizaciones colegiales correspondientes, la función de acreditar a los enfermeros para la dispensación de medicamentos y productos sanitarios. Es decir, atribuye en exclusiva al Estado el reconocimiento a estos profesionales sanitarios de una capacitación profesional, por estimar que la acreditación ha de tener un carácter unitario en todo el territorio, en cuanto afecta directamente a la atención sanitaria a la población. La sentencia declara inconstitucional y nula tal reserva al Estado.

El TC asume que la regulación del contenido y características de la formación que los enfermeros deben adquirir para la adquisición de una nueva aptitud y habilidad profesional, como es la prescripción de medicamentos, forma parte de la competencia básica del Estado ex art. 149.1.16 CE, por su conexión con el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional, puesto que a través de la misma se garantiza una formación unitaria y homogénea de estos profesionales sanitarios en todo el territorio español. Sin embargo, el acto de comprobación del cumplimiento de tales condiciones tiene naturaleza ejecutiva y, en consecuencia, forma parte de las competencias autonómicas en materia sanitaria.

El TC niega que la acreditación de los enfermeros revista unas características que justifiquen la excepcionalidad de su atribución al Estado y subraya que tanto si se trata de un acto reglado como de un acto que pueda estar dotado de un margen de discrecionalidad que incluya la valoración de elementos específicos, ello no justificaría la gestión centralizada si no se demuestra que su otorgamiento por las comunidades autónomas no pueda articularse a través de mecanismos de cooperación o coordinación.

d) La STC 88/2018 (Pleno), de 19 de julio, resuelve un conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de la Generalitat contra diversos artículos del Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución.

El TC con base en la doctrina sentada en la STC 13/1992, de 6 de febrero, reitera una vez más la inconstitucionalidad de la gestión centralizada de las ayudas y dispone la nulidad de los preceptos reglamentarios que atribuyen a la Administración del Estado el ejercicio de poderes ejecutivos.

El TC vuelve a rechazar los manidos argumentos para justificar la centralización de la gestión. Ni la necesaria determinación de criterios iguales en todo el territorio ni la participación autonómica en el procedimiento de otorgamiento de las subvenciones justifican la centralización, pues en cuanto a lo primero el Estado puede definir dichos criterios con el grado de detalle que estime oportuno y en cuanto a lo segundo esa participación no puede sustituir la asunción de las facultades de gestión que corresponden a las comunidades autónomas, conforme al orden constitucional de distribución de competencias.

Una cierta excepción a esta línea coherente de garantía de las competencias ejecutivas autonómicas lo constituye, sin embargo, la STC 71/2018 (Pleno), de 21 de junio, que resuelve un conflicto positivo de competencia

interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

El TC examina por separado las dos modalidades previstas en el real decreto, en función del destinatario de las subvenciones cuya gestión centralizada se controvierte.

El TC considera que cuando los destinatarios de las ayudas en materia de formación profesional sean entidades de ámbito estatal que adquieran para sí mismas los compromisos de contratación, la gestión centralizada de las ayudas encaja en los supuestos que, en anteriores pronunciamientos, el TC ha considerado constitucionalmente admisibles, por concurrir las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución al Estado de las facultades de gestión.

Sin embargo, frente a esta doctrina, el TC mantiene en paralelo aquella otra que considera que el ámbito nacional de actuación de las asociaciones o fundaciones no puede ser una circunstancia que permita justificar *per se* la reserva de la gestión de las subvenciones al Estado (por ejemplo, la STC 178/2015, de 7 de septiembre).

No queda claro, por tanto, qué tienen las ayudas a entidades de ámbito estatal en materia de formación profesional para justificar que en este supuesto sí quepa la gestión centralizada.

Distinto es el caso de las acciones formativas desarrolladas por empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una comunidad autónoma, pues en este caso, en aplicación de una línea más garantista de las competencias autonómicas de ejecución, el TC declarará la inconstitucionalidad de la centralización al considerar que el hecho de que las entidades beneficiarias de las ayudas vengán desarrollando su actividad en distintas comunidades autónomas no puede determinar, por sí solo, la centralización de la regulación y la gestión de aquellas. Tampoco la movilidad es una razón suficiente para proceder a la centralización total de la regulación del régimen de otorgamiento y de la gestión de tales ayudas,

[...] pues el ejercicio de las competencias de gestión de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma cabría siempre en la medida en que el programa se ejecute en su propio territorio ... la fijación en la normativa de criterios precisos reduce la discrecionalidad e intensifica la conexión con el objeto perseguido, haciendo aún más inexcusable la gestión autonómica de las subvenciones. Y ello resulta todavía más patente en una materia como la laboral, en la que corresponde al Estado la competencia plena sobre la regulación [FJ 3 b) (iii)].

2. Además de la que debería ser, a estas alturas, una innecesaria reiteración de la doctrina del TC en relación con las competencias ejecutivas autonómicas, cabe destacar en este cuatrimestre la STC 80/2018 (Pleno), de 5 de julio, que si bien es una más de las dictadas en relación con normas autonómicas de vivienda, realiza algún pronunciamiento en el que parece flexibilizarse lo que pueden hacer las comunidades autónomas en relación con la protección de determinados colectivos en materia de vivienda.

En este caso se trataba de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

La sentencia es, en buena medida, una sentencia de remisión, si bien aborda alguna cuestión novedosa entre las que podemos destacar dos: la relativa a la previsión de una acción pública ante los órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de la normativa sobre vivienda y la relativa a la obligación del adjudicatario del remate de un procedimiento hipotecario de ofrecer un contrato de alquiler al titular de la vivienda, en los supuestos de personas en situación de emergencia social,

En lo que se refiere a la previsión de una acción pública ante los órganos judiciales, el TC la declara inconstitucional por invadir el ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.6 CE sobre legislación procesal. El TC rechaza que el precepto impugnado pueda considerarse amparado en la competencia autonómica en materia procesal, pues no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción popular. Y esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la comunidad autónoma. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat no ha ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal en este ámbito, con respecto a las normas procesales generales.

En lo que se refiere a la obligación de establecer un contrato de alquiler social el TC lo examina desde dos perspectivas: la vulneración del art. 149.1.13 CE y la del art. 149.1.6 CE, para acabar desestimando el recurso en este punto.

Para el TC lo determinante para considerar si el precepto tiene o no virtualidad para menoscabar las medidas de política económica que el Estado habría previsto en el ejercicio legítimo de su competencia sobre las bases de la planificación económica (art. 149.1.13 CE) es examinar las consecuencias que la norma anuda al incumplimiento de la formalización del contrato por parte del adjudicatario, consecuencias que se concretan en la ley valenciana, una vez se ha depurado declarándose inconstitucional la expropiación de uso, en la imposición de una sanción económica.

Considera el TC que la previsión autonómica tiene una cierta incidencia negativa en la solvencia de las entidades de crédito porque reduce el valor de sus activos inmobiliarios; sin embargo, ello no le lleva a declarar la inconstitucionalidad de la previsión, como había hecho con la previsión de la expropiación de uso (y como demanda el voto particular de los magistrados Enríquez Sancho y Martínez-Vares García), pues considera que la incidencia que pudiera derivarse de la negativa a suscribir el contrato de arrendamiento con opción de compra regulado en el art. 12 de la ley es relativa por la eficacia espacial del precepto, limitada al territorio autonómico, determinando que la cuantía de los activos inmobiliarios afectados sea extraordinariamente reducida, porque además el mayor o menor valor de tales activos inmobiliarios dependerá de toda una serie de factores económicos y no solo de la reacción sancionadora prevista y finalmente porque los documentos aportados con la demanda para demostrar la incidencia no son suficientes.

En segundo lugar, el TC considera que el art. 12 de la norma autonómica no ha vulnerado tampoco la competencia del Estado en materia de legislación procesal que le reconoce el art. 149.1.6 CE, dado que no introduce innovación o especialidad procesal alguna en el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria, toda vez que limita su objeto al establecimiento de mecanismos de protección de determinadas situaciones de necesidad, sin alterar la normativa procesal. Para el TC el precepto, en efecto, no introduce ningún mandato dirigido al juez de la ejecución, ni altera tampoco la secuencia o la tramitación propia del proceso ejecutivo, que puede seguir su curso sin verse afectada por lo preceptuado en la norma; esta se limita a establecer una obligación sustantiva cuyo nacimiento se hace coincidir temporalmente con la iniciación de la ejecución y cuyos efectos y consecuencias, una sanción, se producen, en todo caso, al margen de los trámites que han de seguirse en sede procesal, que no quedan afectados.

Por otro lado, el TC resuelve aquella impugnación referida al procedimiento autonómico sobre suspensión del suministro de energía. Recuerda el TC que la regulación de las condiciones en las que podrá ser suspendido el suministro supone el establecimiento de derechos y obligaciones para los consumidores y empresas suministradoras, lo cual implica un régimen homogéneo que asegure un tratamiento común en cuanto a las consecuencias derivadas del impago del suministro eléctrico y de gas en todo el territorio nacional. Dicho régimen normativo, por su carácter esencial en la configuración de la posición de los intervinientes y por definir el estatus de uno de los sujetos que actúan en el sector eléctrico y gasista, dada la importancia de tales sectores para el conjunto de la economía nacional y para la totalidad de los otros sectores económicos y la vida cotidiana, no puede por menos de calificarse normativamente como básico.

Para el TC, mientras que la norma básica estatal establece como única obligación de la compañía suministradora que ponga en conocimiento de la Administración las situaciones de impago, sin que ello condicione, por sí mismo, el corte de suministro, pues le corresponde a la Administración adoptar las medidas necesarias que, en su caso, se consideren oportunas, el precepto autonómico impone a la compañía suministradora la obligación de solicitar, previamente a poder realizar el corte de suministro, un informe a los servicios sociales municipales, condicionando así la posibilidad de proceder al mismo. Siendo así coincidente y legítimo el objetivo de ambas normas, como es el de la protección de los consumidores vulnerables, el establecimiento de un trámite distinto por el precepto autonómico supone alterar el concreto procedimiento diseñado por el Estado y por ello el mismo es declarado inconstitucional y nulo.

3. La STC 52/2018 (Pleno), de 10 de mayo<sup>21</sup>, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con el artículo de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 9/2008, de 4 de diciembre, que dispone que la aplicación de las bonificaciones en materia de donaciones queda sujeto a que el sujeto pasivo tenga su residencia habitual en Castilla-La Mancha.

En la misma línea que la STC 60/2015, de 18 de marzo, que resolvió una cuestión en relación con el impuesto de sucesiones regulado en la ley valenciana, considera ahora el TC en relación con la ley manchega que la exigencia de que el sujeto pasivo debe tener su residencia habitual en Castilla-La Mancha para poderse beneficiar de las correspondientes bonificaciones del impuesto de donaciones vulnera los arts. 14 y 31.1 CE.

Sin embargo, cabe señalar que el TC ha desaprovechado la ocasión de fundamentar la inconstitucionalidad en otro precepto constitucional más específico como es el art. 139.1 CE, cuando dispone que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional».

Ciertamente, es inherente a nuestro sistema constitucional que, como consecuencia del ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias, los ciudadanos residentes en los distintos territorios autonómicos puedan estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes a dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en esas áreas [STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13 b)].

La doctrina académica ha interpretado, entonces, el apdo. 1 del art. 139 CE como un mandato de igualdad de todos los españoles «ante cada ordenamiento

<sup>21</sup> Véase *supra* pág. 205.

autonómico» individualmente considerado en el sentido de imponer una prohibición de discriminación de los ciudadanos por las comunidades autónomas por razón de factores de conexión territorial. La exigencia de uniformidad de trato dentro de cada ordenamiento autonómico significaría, por tanto, la prohibición de que se trate, en cada comunidad autónoma de forma discriminatoria a vecinos o naturales de otras comunidades autónomas.

En este sentido, el art. 139.1 convierte la residencia o vecindad en una de las *suspected categories* ya explicitadas en el art. 14 CE y respecto de las que cualquier diferenciación exige un plus de justificación. Sin embargo, la constitucionalización del art. 139.1 CE tiene sentido más allá de la del art. 14 CE, pues es un principio general de la organización territorial del Estado enclavado precisamente en el título constitucional que regula aquella y que se dirige a los legisladores más que a los individuos. Así, mientras el art. 14 CE constitucionaliza un derecho subjetivo, el art. 139.1 CE constitucionaliza una prohibición dirigida a los poderes públicos.

4. La STC 55/2018 (Pleno), de 24 de mayo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

El TC estima parcialmente el recurso por desbordar las competencias estatales (art. 149.1.18 CE) con invasión de las autonómicas sobre la organización, el régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones públicas (arts. 150 y 159 EAC).

En primer lugar, el TC descarta encuadrar los preceptos impugnados en los títulos competenciales de Hacienda General (149.1.14 CE) y ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE), pues, aunque respondan a fines de ahorro o eficiencia, abordan cuestiones de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Así reitera el TC que para encuadrar una competencia se ha de atener al concreto contenido material de la norma, de modo que, como en anteriores pronunciamientos, se evite la utilización de argumentaciones de tipo finalista o instrumental en relación con la dimensión económica de las normas enjuiciadas.

Tras diferenciar el alcance de las dos competencias que recoge el art. 149.1.18 CE, «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» y «procedimiento administrativo común», mediante una síntesis de su doctrina previa, el TC procede a resolver las impugnaciones planteadas. De las diferentes cuestiones abordadas en la STC 55/2018 cabe centrarse en la presente crónica en aquella referida a la eventual capacidad del Estado para sujetar la producción normativa de las comunidades autónomas.

Así, por ejemplo, el TC declara inconstitucional el art. 129.4 de la Ley 39/2015 en cuanto se refiere a su aplicación a las comunidades autónomas al disponer que «las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo».

De acuerdo con la STC 55/2018, el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, y para asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las comunidades autónomas, en particular.

El TC funda su doctrina en el hecho de que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la comunidad autónoma (art. 147.1 CE), «regula, como contenido necesario y reservado, su organización institucional» [art. 147.2 c) CE], que «comprende, entre otros aspectos, las relaciones entre las distintas instituciones autonómicas y la atribución a cada una de ellas de los que sean sus poderes», incluidas las «potestades normativas».

Al reservar al Estatuto de Autonomía las decisiones en torno a la titularidad de la potestad reglamentaria en las comunidades autónomas, el art. 147.2 c) CE ha excluido que puedan ser objeto de la legislación ordinaria. De modo que el art. 129.4 incurre en inconstitucionalidad, no por contradecir lo dispuesto en el art. 68.1 EAC, sino, simplemente, por regular aspectos que la Constitución ha remitido a los Estatutos de Autonomía, esto es, cuestiones que integran su «contenido necesario y reservado», «contenido constitucionalmente obligado» o «contenido mínimo necesario».

Igualmente relevante es la interpretación que realiza el TC del alcance de la competencia del art. 149.1.18 CE en materia de procedimiento administrativo común, pues considera que la misma no alcanza a regular el procedimiento de elaboración de normas.

En efecto, para la STC 55/2018, del tenor de los arts. 1.2 y 129.4, párr. segundo<sup>22</sup>, no se puede entender que el procedimiento al que se refiere sea el

---

<sup>22</sup> El art. 1.2 dispone que «solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar». Por su parte el art. 129.4, párr. segundo, dispone que «cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta».



de elaboración de proyectos normativos. Para el TC, comoquiera que la Ley 39/2015 no regula ese procedimiento, limitando su objeto al «procedimiento común» de elaboración de «actos administrativos» (art. 1.1), cabe descartar la vulneración alegada. Consecuentemente, los arts. 1.2 y 129.4, párr. segundo, no aplicándose a la elaboración de proyectos normativos, no pueden lógicamente vulnerar la competencia de las comunidades autónomas para regular sus procedimientos de elaboración de normas.

En relación con el art. 1.2 de la Ley 39/2015 hay una segunda alegación que considera que la imposición de que toda regulación autonómica del procedimiento administrativo se haga con carácter general «solo mediante ley» limita el juego del reglamento a unos pocos aspectos, invadiendo los espacios que la Constitución reserva a los Estatutos de Autonomía a la vez que vulnerando la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas.

El TC desestima esta segunda queja, pues argumenta que la reserva estatutaria ex art. 147.2 c) CE no es absoluta, y considera que hay asuntos que, afectando de algún modo a las «relaciones entre las distintas instituciones autonómicas» y a la distribución de sus «potestades normativas», pueden ser objeto de legislación ordinaria estatal.

Señala el TC que la fijación de reservas (impropias) de ley para ámbitos determinados no equivale a una regulación general del sistema autonómico de fuentes que invada necesariamente espacios reservados al Estatuto de Autonomía. Consiste en la imposición de una condición de orden formal que, en lo que se refiere al art. 1.2 de la Ley 39/2015, pretende ampararse en la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). El problema constitucional en este caso es entonces determinar no si hay vulneración del art. 147.2 c) CE, sino si el Estado ha desbordado el art. 149.1.18 CE al exigir con carácter general que las comunidades autónomas ejerzan sus competencias estatutarias en materia de procedimiento administrativo mediante ley del parlamento territorial (o, en su caso, norma gubernamental con rango de ley) y, correlativamente, prohibir la entrada en juego del reglamento del gobierno autonómico.

Y en este caso el TC acude a un argumento para considerar que hay razones constitucionales que justifican que la competencia estatal descienda a estas cuestiones. En efecto, para el TC el art. 105 c) CE, al disponer que la ley regulará «el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos», efectúa así una «reserva de ley» auténtica o propia como «garantía instrumental» del principio democrático. Se trata con ello de que las Administraciones públicas ejerzan sus potestades con arreglo a procedimientos esencialmente determinados por las cámaras legislativas o, al menos, por normas gubernamentales con rango legal (decreto ley y decreto legislativo).

A la vista de todo ello, el TC aprecia que los incisos controvertidos del art. 1.2 de la Ley 39/2015 inciden legítimamente en la capacidad organizativa de las comunidades autónomas para evitar la proliferación de regulaciones procedimentales con legitimidad democrática de segundo grado y dotar de un régimen más estable y transparente a los procedimientos administrativos, todo ello en desarrollo de una garantía constitucional como la recogida en el art. 105 c) CE.

En lo que se refiere a la impugnación de los artículos recogidos en el título VI de la Ley 39/2015 (arts. 127 a 133), que lleva por título «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones», el TC limita su enjuiciamiento a las previsiones de los arts. 129 («Principios de buena regulación»), 130 («Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación»), 132 («Planificación normativa») y 133 («Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos»).

Para el TC los arts. 129 (salvo el apdo. cuarto, párrs. segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los Gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa.

Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las comunidades autónomas, y el TC considera que invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes.

En relación con la potestad reglamentaria autonómica, considera el TC que la regulación de la elaboración de reglamentos por las comunidades autónomas se incardina en la materia sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas sobre la que el Estado tiene potestad sobre lo básico en virtud del art. 149.1.18 CE.

En este punto el TC viene a aplicar la doctrina sentada en la STC 91/2017, de 6 de julio, pues muchas de las directrices proceden, con pocos cambios, de los derogados artículos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Ello le lleva a considerar constitucionales determinados preceptos por limitarse a recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquiera que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno. Tales directrices proceden, con pocos cambios, de los derogados artículos de la Ley de Economía Sostenible y en consecuencia, a la vista de la STC 91/2017 (FJ 6), el TC entiende que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos y, por tanto, que no invaden las competencias estatutarias de las comunidades autónomas.

Sin embargo, la STC 55/2018 considera inconstitucionales determinados preceptos por considerar que descienden a cuestiones de detalle que quedan fuera de las competencias del Estado. Así ocurre por ejemplo con el régimen de planificación normativa del art. 132 o la regulación de la participación del art. 133, pues si bien en los apdos. 1, primer inciso («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública») y 4, primer párrafo, contiene normas que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos, las demás previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico. Vulneran por ello las competencias estatutarias de las comunidades autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

Cabe, no obstante, destacar que en muchos de los supuestos la declaración de la invasión competencial que realiza el TC no conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos, tal y como señala la STC 55/2018, se pueden aplicar en el ámbito estatal<sup>23</sup>.

#### IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. La STC 85/2018 (Pleno), de 19 de julio, estima en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra una ley foral sobre reparación de quienes puedan ser consideradas víctimas de determinados actos de violencia con motivación política, al apreciar el TC que resulta vulnerado el principio de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE), en relación con el orden jurisdiccional penal.

El TC razona que las previsiones de la ley foral orientadas al reconocimiento, protección y resarcimiento de las víctimas se articulan a través de una comisión (llamada de «reconocimiento y reparación» y compuesta por personas elegidas por el Parlamento de Navarra), a la que el legislador foral encomienda la «investigación» y «fijación» de hechos o conductas constitutivas de delito, al margen, por entero, del Poder Judicial y con potestad, incluso, para desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal, es contraria a la Constitución. El TC entiende que esa comisión lleva a cabo «una genuina labor de averiguación de hechos calificados como delitos ante la existencia de denuncias o reclamaciones singulares», produciéndose así una «conmixtión de funciones, identificación y protección de la víctima así como investigación de hechos que

---

<sup>23</sup> Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

podrían ser constitutivos de delito», lo que determina que se menoscabe «la plenitud de la jurisdicción penal» en la investigación criminal y se vulnere el art. 117 CE, pues

[...] la potestad de declarar la existencia de hechos constitutivos de delito y de determinar su autoría corresponde, en exclusiva, a los jueces y tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional. El hecho de que la fijación de hechos delictivos por parte de la referida comisión tenga lugar a los solos efectos del resarcimiento de las víctimas, no elimina las eventuales consecuencias penales de tales hechos ni modifica el carácter jurisdiccional de las funciones de investigación y averiguación referidas (STC 85/2018, FJ 6)<sup>24</sup>.

2. La ya citada STC 87/2018 (Pleno), de 19 de julio<sup>25</sup>, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados contra una ley autonómica que suprime el cuerpo de letrados de un Consejo Consultivo, descarta que la supresión de ese cuerpo funcional suponga romper «la equivalencia institucional y de garantías» exigida en la STC 204/1992, de 26 de noviembre, para que los «órganos consultivos autonómicos» puedan «reemplazar al Consejo de Estado en sus respectivos ámbitos», como sostienen los recurrentes.

---

<sup>24</sup> La STC 85/2018 cuenta con cuatro votos particulares, emitidos por los magistrados Xiol Ríos, Narváez Rodríguez, Conde-Pumpido Tourón y Balaguer Callejón (al voto particular de esta magistrada se adhiere el magistrado Valdés Dal-Ré). Los votos particulares vienen a coincidir en la idea de que la sentencia parte de un análisis incorrecto de la ley foral enjuiciada, que en ningún caso pretendería suplantar al orden jurisdiccional, sino, simplemente, determinar la condición de víctima mediante la comprobación de los hechos alegados en las solicitudes, a fin de procurar la reparación de las víctimas por la acción de los colectivos que se indican en su rúbrica inicial (grupos de extrema derecha y funcionarios públicos). Rechazan asimismo que exista una supuesta reserva jurisdiccional absoluta en favor del orden penal para la investigación de hechos delictivos; ello no solo resultaría desmentido por la atribución de esas funciones investigadoras también al Ministerio Fiscal (art. 124 CE) y a la policía judicial (art. 126 CE), como la propia sentencia no deja de reconocer, así como a las comisiones parlamentarias de investigación (art. 76 CE), sino que además carecería de fundamento constitucional y olvidaría la existencia de obligaciones internacionales de investigación extrajudicial de hechos delictivos no atributivas de responsabilidad, en relación con el reconocimiento del derecho de las víctimas a la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

<sup>25</sup> Véase *supra* pág. 202.

El TC recuerda que la STC 204/1992 resolvió que la intervención preceptiva del Consejo de Estado en determinadas actuaciones de las Comunidades Autónomas establecida en el precepto entonces enjuiciado (art. 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado) era una exigencia legítima al amparo del art. 149.1.18 CE, pero que esa exigencia debía cohonestarse con la autonomía organizativa de las comunidades autónomas establecida en el art. 148.1.1 CE, de modo que estas pudieran sustituir la consulta al Consejo de Estado por la intervención de un órgano consultivo autonómico «equivalente», «semejante» o «de las mismas características» que el Consejo de Estado, asegurando siempre su «independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica».

Por otra parte, ni la doctrina sentada en la STC 204/1992, ni la normativa básica estatal aprobada al amparo del art. 149.1.18 CE en relación con los órganos consultivos (primero la disposición adicional decimoséptima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, añadida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y ahora el art. 7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público), imponen la existencia de un cuerpo especial de letrados al servicio de los órganos consultivos de las comunidades autónomas análogo al cuerpo de letrados del Consejo de Estado previsto en el art. 15 de su ley orgánica reguladora. Además, tampoco aprecia el TC que existan motivos para sospechar que los funcionarios que accedan en lo sucesivo a las plazas del órgano consultivo antes reservadas al antiguo cuerpo especial de letrados que se suprime vayan a realizar sus funciones con menos independencia, objetividad y cualificación técnica que quienes las tenían previamente reservadas en exclusiva. En consecuencia, la supresión del cuerpo de letrados del Consejo Consultivo efectuada por ley autonómica recurrida no puede ser considerada contraria a la Constitución (FJ 5)<sup>26</sup>.

## V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Durante el segundo cuatrimestre de este año pocas resoluciones se han dictado sobre derechos fundamentales. Destaca, por su novedad, la STC 58/2018 (Sala Primera)<sup>27</sup>, de 4 de junio, sobre el denominado «derecho al olvido», en la que por primera vez se aborda por el TC un tema de tanta actualidad como el derecho a la protección de datos de carácter personal y

<sup>26</sup> Herminio Losada González.

<sup>27</sup> Véase *supra* pág. 195.

el denominado —y discutido— derecho al olvido. A continuación se da cuenta de los pronunciamientos más interesantes.

2. Como se acaba de señalar, debe ser resaltada la STC 58/2018, de 4 de junio, sobre el denominado «derecho al olvido». Llama la atención que haya sido una Sala y no el Pleno del TC quien ha dictado la sentencia; al ser un tema novedoso quizá hubiera sido más oportuno un pronunciamiento del Pleno. En síntesis, la demanda se quejaba de la posibilidad de localizar en la hemeroteca digital del diario *El País*, por los datos personales de las personas recurrentes —sus nombres y sus apellidos—, una determinada noticia que hacía referencia a ellas, publicada en papel en los años ochenta. Esta posibilidad que había sido suprimida por la Audiencia Provincial en la sentencia de apelación fue recuperada tras el fallo del Tribunal Supremo y supone, según los demandantes de amparo, una lesión de su derecho al honor, a la intimidad (art. 18.1 CE) y a la protección de datos (art. 18.4 CE). El conflicto quedaba planteado, por tanto, entre, de un lado, los derechos al honor y a la intimidad y a la protección de datos personales y, de otro, el derecho a la libertad de información [art. 20.1 d) CE]. No obstante, advierte el TC que existen matices singulares en este caso que tienen que ver con el modo en que la intimidad de las personas se ve expuesta con el uso de las tecnologías de la información; con la forma en que los buscadores afectan a los datos personales de la ciudadanía; y, especialmente, con el modo en que el transcurso del tiempo puede llegar a influir en los equilibrios entre derecho al honor y la intimidad, y el derecho a la libertad de información, pudiendo surgir un «derecho al olvido».

Recuerda el TC que hoy la información periodística ya no es solo la actualidad publicada en la prensa escrita o audiovisual, sino un flujo de datos sobre hechos y personas que permite ir hacia atrás en el tiempo haciendo noticiables sucesos que no son actuales. Se refiere la sentencia al denominado derecho al olvido<sup>28</sup> como una vertiente del derecho a la protección de datos personales frente al uso de la informática (art. 18.4 CE) y como un mecanismo de garantía para la preservación de los derechos a la intimidad y al

---

<sup>28</sup> Este derecho se concreta como el derecho a obtener del responsable del tratamiento de los datos personales relativos a una persona, la supresión de esos datos, cuando ya no sean necesarios en relación con los fines para los que fueron recogidos o tratados; cuando se retire el consentimiento en que se basó el tratamiento; cuando la persona interesada se oponga al tratamiento; cuando los datos se hayan tratado de forma ilícita; cuando se deba dar cumplimiento a una obligación legal establecida en el derecho de la Unión o de los Estados miembros; o cuando los datos se hayan obtenido en relación con la oferta de servicios de la sociedad de la información.

honor, con los que está íntimamente relacionado, aunque se trate de un derecho autónomo. En el caso concreto, los datos personales cuya supresión se solicitaba por las personas recurrentes estaban contenidos en una noticia digitalizada, contenida en una hemeroteca digital, y se referían a las personas recurrentes, que fueron detenidas por su participación en un presunto delito de tráfico de drogas e ingresadas en prisión donde fueron médicamente atendidas por padecer el síndrome de abstinencia. El artículo periodístico, afirma el TC, se incardina en el marco del derecho a comunicar libremente información veraz que protege la difusión de hechos que merecen ser considerados noticiables por venir referidos a asuntos de interés general por las materias a que se refieren o por las personas que en ellos intervienen. No es objeto de la discusión, porque las sentencias previas en la vía judicial resolvieron esa cuestión en la línea de lo resuelto por la STJUE en el asunto *Google*, el problema de la desindexación de la noticia de los motores generales de búsqueda. El objeto del recurso se limita, recuerda el TC, al asunto referido a la indexación de la noticia en la hemeroteca digital de *El País*, y al rechazo a ocultar los nombres de las personas recurrentes en amparo, u «oscurecerlos» a través del recurso al uso de sus iniciales. En este contexto, los derechos que colisionan son, de un lado, el derecho a la supresión de datos de una base informatizada —en relación mediata e instrumental con la garantía del derecho al honor y la intimidad de las personas a las que conciernen los datos— y la libertad de información. Recordando la doctrina sobre este último derecho, señala el TC que constituye no solo un derecho fundamental de cada persona, sino también una garantía de la formación y existencia de la opinión pública libre que, al ser condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se eleva en uno de los pilares de una sociedad libre y plural. Como principio general, la libertad de información puede llegar a ser considerada prevalente sobre los derechos de la personalidad garantizados por el art. 18.1 CE, no con carácter absoluto sino caso por caso, en tanto la información se estime veraz y relevante para la formación de la opinión pública, sobre asuntos de interés general. Del mismo modo, y por la conexión que existe entre los apdos. primero y cuarto del art. 18 CE, se puede decir que también el derecho al olvido respecto de las hemerotecas puede ceder frente a la libertad de información en determinados supuestos.

El matiz que el TC utiliza por primera vez para resolver este tipo de conflictos tiene que ver con dos variables que considera determinantes: el valor del paso del tiempo a la hora de calibrar el impacto de la difusión de una noticia sobre el derecho a la intimidad del titular de dicho derecho, y la importancia de la digitalización de los documentos informativos para

facilitar la democratización del acceso a la información de todos los usuarios de internet. Estima que, sin perjuicio de que la información debe ser veraz y de interés público, el carácter noticiable también puede tener que ver con la «actualidad» de la noticia, es decir, con su conexión, más o menos inmediata, con el tiempo presente. La materia u objeto de una noticia puede ser relevante en sentido abstracto, pero si se refiere a un hecho sucedido hace años, sin ninguna conexión con un hecho actual, puede haber perdido parte de su interés público o de su interés informativo para adquirir, o no, un interés histórico, estadístico o científico. En estos casos, ese tipo de intereses no guarda una relación directa con la formación de una opinión pública informada, libre y plural, sino con el desarrollo general de la cultura. Por esa razón, afirma el TC, podría ponerse en duda, en estos casos, la prevalencia del derecho a la información sobre el derecho a la intimidad de una persona que, pasado un lapso de tiempo, opta por solicitar que estos datos e información, que pudieron tener relevancia pública en su día, sean olvidados.

Concluye el TC que, atendiendo a la jurisprudencia del TEDH, es preciso reconocer que la prensa cumple una doble función. Por un lado, la de garante de la pluralidad informativa que sustenta la construcción de sociedades democráticas, y, por otro, la de crear archivos a partir de informaciones publicadas previamente, que resulta sumamente útil para la investigación histórica. Y considera que, si bien ambas desempeñan una función notable en la formación de la opinión pública libre, no merecen un nivel de protección equivalente al amparo de la protección de las libertades informativas, por cuanto una de las funciones es principal y la otra secundaria. En opinión del TC, la retransmisión de la noticia en cuestión, transcurridos más de treinta años desde que los hechos ocurrieron, carece a día de hoy de toda relevancia para la formación de la opinión pública libre, más allá de la derivada de la publicación en la hemeroteca digital. En consecuencia, el transcurso de tan amplio margen de tiempo ha provocado que el inicial interés que el asunto suscitó haya desaparecido por completo. A la inversa, el daño que la difusión actual de la noticia produce en los derechos al honor, intimidad y protección de datos personales de las personas recurrentes reviste particular gravedad, por el fuerte descrédito que en su vida personal y profesional origina la naturaleza de los datos difundidos (participación en un delito, drogadicción). Este daño, por consiguiente, lo estima desproporcionado frente al escaso interés actual que la noticia suscita, y que se limita a su condición de archivo periodístico.

A este respecto, recuerda el TC que la sentencia del Tribunal Supremo desestimó, por desproporcionadas en relación con la libertad de prensa, las medidas siguientes: en primer lugar, la medida consistente en impedir la



indexación de la noticia a través de los nombres y apellidos de las demandantes de amparo por el buscador interno de la página, porque, una vez conjurado el riesgo de acceso masivo a la información lesiva a través de la inutilización de los buscadores generales, la Sala estimó que permitía la protección de la audiencia más activa en la búsqueda de la información; en segundo lugar, la supresión de los nombres y apellidos de estas, o la sustitución por las respectivas iniciales, en el código fuente de aquella, en tanto las consideró desproporcionadas por alterar el contenido del archivo periodístico.

Sin embargo, considera el TC que la prohibición de indexar los datos personales, en concreto los nombres y los apellidos de las personas recurrentes, para su uso por el motor de búsqueda interno de *El País* debe ser considerada una medida limitativa de la libertad de información idónea, necesaria y proporcionada al fin de evitar una difusión de la noticia lesiva de los derechos invocados. Explica que su adopción, y solo ella, limitará la búsqueda y localización de la noticia en la hemeroteca digital sobre la base de datos personales inequívocamente identificativos de las personas recurrentes. Además, siempre será posible, si existe una finalidad investigadora en la búsqueda de información alejada del mero interés periodístico en la persona «investigada», localizar la noticia mediante una búsqueda temática, temporal, geográfica o de cualquier otro tipo. No obstante, para el TC no merece la misma valoración la medida consistente en la supresión del nombre y apellidos o la sustitución de estos por sus iniciales en el código fuente de la página web que contiene la noticia. Afirma que, una vez impedido el acceso a la noticia a través de la desindexación basada en el nombre propio de las personas recurrentes, la alteración de su contenido ya no resulta necesaria para satisfacer los derechos invocados por las personas recurrentes, pues la difusión de la noticia potencialmente vulneradora de estos ha quedado reducida cuantitativa y cualitativamente, al desvincularla de las menciones de identidad de aquellas.

3. En la STC 59/2018 (Sala Segunda), de 4 de junio<sup>29</sup>, los recurrentes —condenados por delito de prevaricación administrativa tras haber sido inicialmente absueltos en la sentencia de instancia— plantearon demanda de amparo por vulneración de los arts. 24.1 y 24.2 CE, contra la sentencia dictada en el recurso de apelación. Consideraban que la sentencia de apelación les condenó pese a que la acusación particular solamente solicitaba que se anulase la resolución de instancia con devolución de las actuaciones, y por ello, que se ha incumplido la doctrina constitucional sobre la garantía de la inmediación en la valoración de las pruebas y el derecho de defensa en

<sup>29</sup> Véase *supra* pág. 195.

segunda instancia; asimismo, estimaban infringido el derecho a la presunción de inocencia. Como punto de partida, considera el TC que era posible apreciar una petición de condena en el escrito de adhesión al recurso de apelación presentado por el fiscal. La Audiencia Provincial, en la sentencia y en el auto resolutorio del incidente de nulidad de actuaciones, admitió que la acusación particular no solicitaba condena en apelación, sino solo la declaración de nulidad de la inicial sentencia absolutoria, pero justificaba razonadamente que sí la formuló en su escrito el fiscal y que podía hacerlo alegando autónomamente los motivos que considerara oportunos. Entrando en el análisis del derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia, recuerda el TC la evolución de la doctrina constitucional relativa al derecho a un proceso con todas las garantías y al derecho de defensa, y considera que se han vulnerado tales derechos por la estimación realizada de la concurrencia del elemento subjetivo en la sentencia recurrida. Explica que no existe objeción en la exigencia de inmediación sobre la apreciación realizada por la Audiencia Provincial en cuanto al elemento normativo de la naturaleza jurídica del acuerdo (resolución administrativa ilegal, según la ha calificado la sentencia recurrida). No obstante, cuando el órgano judicial efectúa la inferencia de la intención o ánimo que tenían los recurrentes de llevar a cabo la conducta de naturaleza antijurídica, alcanzando en este punto sus conclusiones sin ponderar las declaraciones personales evacuadas por los acusados en la instancia, se introdujo, sin cumplir las garantías constitucionales en la revisión, en una realidad jurídico penal intrínsecamente vinculada con elementos subjetivos del delito. Lo hizo sin atender a sus testimonios y sin vista pública para que fueran oídos. Por tal motivo considera producida la vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías y a la defensa. En cuanto al derecho a la presunción de inocencia, explica el TC que en este caso queda plenamente acreditado, con la lectura de la resolución de apelación, que la condena se ha basado de manera exclusiva o esencial en la valoración o reconsideración de pruebas practicadas sin las debidas garantías; por ello estima vulnerado el derecho a la presunción de inocencia. Además, explica que a conclusión idéntica debe llegarse cuando la parte esencial de la actividad probatoria sobre los elementos subjetivos del delito de que se trate —como ocurre en el presente caso con el ánimo de llevar a cabo la conducta antijurídica a través del dictado de una resolución administrativa ilícita o contraria a derecho a sabiendas de su ilicitud— no haya sido objeto de consideración por el órgano judicial de revisión con las debidas garantías, dado que la concurrencia de dicho elemento subjetivo solo podría ser inferida por el órgano judicial de segunda instancia tras escuchar el testimonio de los acusados con publicidad, inmediación y contradicción.

4. En la STC 73/2018 (Pleno), de 5 de julio<sup>30</sup>, se impugnaban los arts. 2.4, 4.1 y 12 del Decreto 22/2004, de 2 de marzo, de admisión del alumnado en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por vulneración de los derechos fundamentales contemplados en los apdos. primero y sexto del art. 27 CE y de la reserva de ley establecida en el art. 53.1 CE<sup>31</sup>. De inicio examina el TC la posible pérdida de objeto del recurso dada la derogación del Decreto 22/2004 frente al que se dirige el mismo. Recuerda que para que una disposición de carácter general pueda constituirse en objeto de un recurso de amparo sin mediación de acto aplicativo alguno, es necesario que la lesión constitucional derive directa e inmediatamente de la propia norma reglamentaria. Además, recuerda que la desaparición sobrevenida del objeto del proceso, aun cuando no contemplada expresamente en el art. 86.1 LOTC, ha sido admitida por el TC como forma de terminación de los distintos procesos constitucionales, entre ellos el recurso de amparo. En el caso analizado se imputan a los preceptos recurridos del Decreto 22/2004 dos lesiones de los apdos.

<sup>30</sup> Véase *supra* pág. 196.

<sup>31</sup> El art. 12, referido a la resolución del procedimiento de admisión del alumnado, establecía lo siguiente: «1. Finalizado el plazo para la admisión de solicitudes, y una vez baremadas por los respectivos Consejos de Escolarización, éstos asignarán al alumnado a los distintos centros educativos con carácter provisional. Los acuerdos y decisiones provisionales sobre admisión del alumnado por parte de los Consejos de Escolarización se expondrán en los tablones de anuncios de las Delegaciones provinciales y de los centros educativos, y podrán ser objeto de reclamación ante los mismos en el plazo de siete días desde su publicación, fecha ésta que se diligenciará en el documento correspondiente. 2. Una vez resueltas dichas reclamaciones, los Consejos de Escolarización emitirán resolución definitiva del procedimiento de admisión de alumnado que podrá ser objeto de recurso de alzada ante el Delegado Provincial de Educación correspondiente. Cualquiera que fuera la resolución adoptada, se deberá garantizar la adecuada escolarización del alumno. La resolución definitiva del procedimiento de admisión de alumnado será objeto de publicación en los mismos términos que los señalados en el apartado anterior». El art. 2.4 disponía que «en ningún caso, habrá discriminación en la admisión del alumnado por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de sexo u orientación sexual, de raza o de nacimiento». El art. 4.1, completando los principios generales contenidos en el art. 2 al definir los criterios de admisión, determina que «todo el alumnado que solicite un puesto escolar en un centro no universitario sostenido con fondos públicos será admitido en el mismo, salvo que el número de puestos escolares sea inferior al número de solicitudes, en cuyo caso la admisión se regirá por los criterios establecidos en el presente Decreto».

primero y sexto del art. 27 CE, en concreto: la relativa a la supuesta supresión de la facultad de admisión del alumnado en los centros concertados (derivada del art. 12) y la consistente en la hipotética exclusión de los conciertos educativos a los centros de educación diferenciada (imputada a los arts. 2.4 y 4.1). La pretensión que se articula en la demanda de amparo era la anulación de tales preceptos, por lo que, a fin de dilucidar si el recurso mantiene o no su objeto, el TC examina si la pretensión se ha visto satisfecha por haberse producido la reparación de las lesiones. En cuanto a la lesión asociada con el art. 12 del Decreto 22/2004 y la facultad de admisión del alumnado, señala que este decreto fue derogado por la disposición derogatoria única del Decreto 2/2007, de 16 de enero, sobre admisión de alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados no universitarios de Castilla-La Mancha. Así, respecto a la resolución del procedimiento de admisión de alumnos, el Decreto 2/2007 modificó sustancialmente la regulación del Decreto 22/2004, al atribuir la decisión sobre la admisión, tras la correspondiente baremación de los criterios de admisión, a los titulares de los centros privados concertados. Señala el TC que, en la legislación actualmente vigente en Castilla-La Mancha, se articula sobre bases totalmente distintas de las del Decreto 22/2004, con participación de los titulares de los centros. Por tanto, en lo que al art. 12 del Decreto 22/2004 se refiere, el recurso de amparo ha perdido su objeto, pues no solo ese artículo cuya anulación se solicitaba en la demanda ha sido ya derogado, sino que, además, las normas que lo han sustituido no prolongan la regulación considerada lesiva del art. 27 CE. En cuanto a los otros dos preceptos impugnados (arts. 2.4 y 4.1) del Decreto 22/2004, también han desaparecido del ordenamiento jurídico. Aclara el TC que si en el caso del art. 12 la nueva regulación autonómica ya era diferente, en el caso de los artículos analizados, tanto el Decreto 2/2007 como el 1/2017, incluyeron una regulación muy parecida a la impugnada en el recurso de amparo. Así, el Decreto 1/2017, en el art. 2.4, sigue reconociendo el derecho de todos los alumnos a participar en el proceso de admisión en condiciones de igualdad y sin discriminación de ningún tipo por razón de nacimiento, raza, sexo u orientación sexual, religión, opinión o circunstancia personal o social, sin más limitaciones que las derivadas de los requisitos de la edad y de las condiciones académicas o superación de pruebas de acceso o aptitud para iniciar el nivel o curso al que se pretende acceder. También, el apdo. quinto del mismo artículo sigue diciendo que todo el alumnado que solicite un puesto escolar en un centro público o privado concertado será admitido en el mismo, salvo que el número de puestos escolares sea inferior al número de solicitudes, en cuyo caso la admisión se regirá por los criterios establecidos en el decreto. Sin embargo, explica el TC, en este punto tampoco cabe desconocer que si bien la LOE, en

su redacción inicial, únicamente contemplaba, en el art. 84.3, el principio de no discriminación en la admisión de los alumnos por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, la LOMCE modificó este artículo para incluir una regulación específica de la enseñanza diferenciada por sexos, que es, justamente, la cuestión planteada en el recurso de amparo. En concreto, a partir de la LOMCE, el art. 84.3 LOE, dice que «no constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el art. 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960». Concluye, por tanto, la sentencia considerando que el recurso de amparo ha perdido su objeto, dada su derogación y la no pervivencia en el tiempo de la lesión invocada.

También sobre la denominada educación diferenciada, el TC, en la STC 74/2018 (Pleno), de 5 de julio<sup>32</sup>, otorgó el amparo solicitado. En el ámbito de un colegio de educación diferenciada, una asociación de padres de alumnos pedía amparo respecto de la resolución de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria, que había denegado a un colegio la renovación del concierto con que contaba, así como el acceso al régimen de concierto de varias unidades de educación infantil. Denunciaban que la Administración vulneró la libertad de enseñanza de los padres (art. 27.1 CE) y, en particular, su derecho fundamental a elegir la formación religiosa y moral que deseen para sus hijos (art. 27.3 CE), en relación con la garantía constitucional de la libertad ideológica o de pensamiento (art. 16.1 CE). Consideraban también que se habría violado la dimensión prestacional del derecho a la educación (art. 27.9 CE), así como la prohibición de discriminación por razón de opinión o religión (art. 14 CE). Expone la sentencia que la denegación de la renovación del concierto concierne tanto al derecho del titular del colegio a crear instituciones educativas con ideario propio como al de los padres solicitantes de amparo a elegir el centro docente y el tipo de formación de sus hijos. Considera el TC que la decisión de la Administración cántabra ha incidido de modo intenso sobre la libertad educativa de los padres de los alumnos del colegio, puesto que se ha basado exclusivamente en la opción pedagógica escogida por ellos; en ejercicio de su libertad educativa, optaron por matricular a sus hijos en un colegio de educación diferenciada. Además, explica que la decisión de la Administración autonómica de denegar a este colegio la renovación del concierto ha ocasionado un perjuicio adicional al derecho fundamental que los padres tienen reconocido y

---

<sup>32</sup> Véase *supra* pág. 196.

que los «poderes públicos garantizan», de acuerdo con el art. 27, apdos. primero y tercero, CE. Esta decisión administrativa, afirma el TC, si no ha llegado a suponer que el colegio tenga que dejar de impartir las unidades que tenía concertadas con la consiguiente imposibilidad práctica de los padres de escoger la opción pedagógica de la educación diferenciada, conllevó el incremento del precio de la matrícula y de otros gastos vinculados a la escolarización. Ello dificulta o directamente impide que los padres opten libremente por la educación diferenciada, muy especialmente aquellos con menor capacidad económica. No obstante, recuerda el TC que la libertad educativa no es absoluta. A fin de determinar si la injerencia sobre el derecho fundamental garantizado en el art. 27, apdos. primero y tercero, CE supone estrictamente una vulneración es preciso

constatar cuatro requisitos o condiciones, que, según reiterada doctrina, se erigen en canon de control para estos casos: si la medida restrictiva disponía de la correspondiente cobertura legal; si era susceptible de conseguir el objetivo propuesto —es decir, si es idónea o conducente para cumplir los fines pretendidos—; si era necesaria en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia y, finalmente, si era proporcionada en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada «por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto».

Recuerda el TC que el art. 84.3 LOE, en su redacción originaria —que es la aplicada por la Administración cántabra—, establecía literalmente: «En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». En el contexto del citado artículo, es evidente que el término «discriminación» no tiene el significado vulgar de selección, diferenciación o distinción, sino el técnico-jurídico desarrollado por la jurisprudencia constitucional y del TEDH de dar trato de inferioridad a alguien por alguna condición personal o social sin fundamento objetivo y razonable. Esta conclusión resulta reforzada si se constata que la previsión no hace más que reiterar con pocas variaciones la prohibición constitucional de discriminación incluida en el art. 14 CE. Considera la sentencia que la Administración de Cantabria basó en el citado art. 84.3 LOE su decisión contraria a la renovación del concierto educativo, entendiendo que dicha LOE constituía la primera ley educativa que incluía la prohibición de discriminación por razón de sexo en la admisión de alumnos. Por ello consideraba que el legislador orgánico de 2006 habría querido excluir la educación diferenciada del régimen de conciertos.

La Administración cántabra consideraba que la educación diferenciada es una opción pedagógica constitucionalmente posible cuya financiación pública depende de lo que en cada momento establezca el legislador orgánico. No obstante, recuerda el TC que «el sistema de educación diferenciada es una opción pedagógica que no puede conceptuarse como discriminatoria» —al respecto, ampliamente: STC 31/2018, FJ 4 a)—, y no cabe lógicamente interpretar que la redacción originaria del art. 84.3 LOE, al hacer referencia a la prohibición de discriminación, ha pretendido excluir ese sistema del régimen de ayudas públicas. El art. 84.3 LOE no dispone que quedan fuera del régimen del concierto los colegios que desarrollen la educación diferenciada; prescribe simplemente que las decisiones de admisión no darán trato de inferioridad a personas o colectivos por condiciones personales o sociales como la raza, la religión, la opinión, el sexo o la orientación sexual. El precepto no añade nada a lo que ya resultaba de la propia Constitución (art. 14 CE), por lo que la mera reiteración de la prohibición de discriminación sexual por parte del legislador orgánico no puede interpretarse como un cambio de régimen jurídico que pueda dar lugar a que el concierto previamente otorgado no pueda renovarse después en razón exclusivamente del carácter monoeducacional del centro solicitante. En consecuencia, entiende el TC que sin necesidad de aplicar el canon de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto), procede apreciar que la denegación de la renovación del concierto exclusivamente basada en la opción pedagógica del centro docente supuso una injerencia en la libertad educativa de los padres de los alumnos del colegio que no hallaba cobertura legal en el art. 84.3 LOE.

5. En la STC 81/2018 (Sala Segunda) de 16 de julio<sup>33</sup>, el demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales contra el Ayuntamiento de Canet de Mar, por entender que las actuaciones realizadas por el mismo constituían acoso laboral. Se impugnaba la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), del derecho a la integridad (art. 15 CE) y del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas, en los términos que señalen las leyes (art. 23.2 CE). Comienza el TC explicando que para verificar si una resolución que afecta al derecho a la integridad moral está motivada en los términos requeridos por el art. 24.1 CE, no hay que limitarse a constatar que el órgano judicial ha exteriorizado una razón sin incurrir en

<sup>33</sup> Véase *supra* págs. 195 y 197-198.

arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente; por el contrario, la resolución judicial cumple con el canon de motivación reforzada si su mera lectura evidencia, sin necesidad de mayor indagación, que el órgano judicial ha ponderado las circunstancias particulares del recurrente de las que depende la estimación o rechazo de la vulneración denunciada. Según los hechos considerados probados en la vía judicial previa, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña consideró que si bien es cierto que entre el regidor municipal y el demandante de amparo existía un conflicto laboral, ninguna de las conductas declaradas probadas y pormenorizadamente estudiadas, ni el análisis de su conjunto, llevan necesariamente a estimar una situación de acoso. Entendía que no basta cualquier tensión ordinaria o ambiente de trabajo conflictivo para que una determinada situación laboral pueda ser calificada de acoso, pues conflictos y tensiones subyacen en toda organización profesional<sup>34</sup>. En el supuesto enjuiciado, la resolución impugnada explica las razones por las que no puede imputarse la vulneración del derecho fundamental a la integridad moral del demandante de amparo al Ayuntamiento de Canet de Mar, y es lo cierto que tal imposibilidad es razonable pues obedece a una consideración estrictamente jurídica: para el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, aun reconociendo la existencia de «una situación conflictiva» en las relaciones entre el demandante y el alcalde, no concurren los elementos necesarios para poder calificar la conducta de acoso moral, pues no se aprecia una conducta de persecución u hostigamientos sistemático y planificado. Para alcanzar este razonamiento, se constata y valora razonablemente la inexistencia de una situación de aislamiento, la falta de reducción de las competencias atribuidas al recurrente, ni la concurrencia de extralimitación o vejación en la imposición a todo el cuerpo de policía de vestir el uniforme reglamentario. Por otro lado, entiende que la obligación de reportar diariamente el parte de novedades es un deber previsto en la ley y relevante para el buen funcionamiento del servicio, y tampoco la designación unilateral de los días de vacaciones que debía disfrutar el demandante puede considerarse como un acto constitutivo de acoso, pues, entre otras cosas, la oposición a la misma fue tramitada a través de la interposición de los oportunos recursos, incluido el judicial. Por último, respecto de las declaraciones realizadas a los medios de comunicación por parte del alcalde, se estima que su contenido relativo a la pérdida de confianza

---

<sup>34</sup> Por ello, se afirma que el acoso laboral requiere de la concurrencia de determinados elementos objetivos y subjetivos, como lo son el hostigamiento continuado y sistemático sobre el empleado, la falta de tutela por quien ostenta poder de dirección o jerárquico, la gravedad en la conducta empleada, la intencionalidad denigratoria del acosador y el carácter individualizado del destinatario.



en el actor no puede ser considerada vejatoria en cuanto a su contenido y mucho menos un acto de acoso, pues en reiteradas ocasiones este último utilizó dichos medios para plasmar sus diferencias y anunciar varios recursos y denuncias ante la Fiscalía. Establecido lo anterior y con la perspectiva de control constitucional que caracteriza al recurso de amparo, considera el TC que el criterio interpretativo mantenido por la resolución judicial sobre la inexistencia de un supuesto de acoso laboral satisface el canon de motivación reforzada exigible a toda decisión judicial en esta materia.

Por último, en la STC 84/2018 (Sala Segunda), de 16 de julio<sup>35</sup>, el recurrente fue absuelto de un delito de homicidio agravado en grado de tentativa y de otro delito de violencia física, por sentencia de la Audiencia Provincial de Córdoba, que apreció la eximente completa de trastorno mental y, en su consecuencia, le impuso el cumplimiento de una medida de seguridad de internamiento en centro psiquiátrico por tiempo máximo de doce años. No obstante, al interponerse por la defensa recurso de casación contra dicha sentencia, solicitando su puesta en libertad mientras se tramitaba el recurso, se denegó tal petición de libertad y se ordenó que el acusado permaneciera recluido en la «Unidad Psiquiátrica correspondiente al Centro Penitenciario» de Córdoba, donde ya se hallaba privado de libertad en régimen de prisión provisional durante el proceso. El recurrente de amparo cuestionaba esencialmente la falta de cobertura legal de la medida de reclusión cautelar en la unidad psiquiátrica del centro penitenciario mientras se tramita su recurso de casación. Recuerda el TC que en la STC 217/2015 se resolvió un caso similar; entonces el recurso se planteó por quien en el proceso *a quo* resultó absuelto en sentencia —también con apreciación de la eximente completa de trastorno mental— y se le impuso la medida de seguridad de internamiento en establecimiento psiquiátrico penitenciario; lo alegado entonces fue también la vulneración del derecho a la libertad personal por falta de cobertura legal de la citada medida de prisión provisional. Para resolver aquel recurso, el TC consideró, en síntesis, que la exigencia general de habilitación legal supone que la decisión judicial de decretar, mantener o prorrogar la prisión provisional ha de estar prevista en uno de los supuestos legales; asimismo, respecto de la calidad de la ley habilitadora, afirmó que «la ley debe definir las modalidades y extensión del ejercicio del poder otorgado con la suficiente claridad para aportar al individuo una protección adecuada contra la arbitrariedad», lo que trasladado a la regulación de la prisión provisional implica «que la ley habilitadora de la injerencia ha de hacer suficientemente previsible la extensión y el contenido de la privación de libertad, lo que encuentra su

---

<sup>35</sup> Véase *supra* pág. 195.

último fundamento en la seguridad jurídica de los ciudadanos, que con la previsión legal tienen la posibilidad de conocer hasta qué momento puede durar la restricción de su derecho fundamental a la libertad en virtud de la medida cautelar». Constatada la ausencia de una norma legal orgánica habilitante de la adopción de la prisión provisional tras sentencia no firme de absolución por eximente completa con imposición de medida de seguridad de internamiento, su consecuencia no podía ser otra que la declaración de haberse vulnerado el derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE) del recurrente. Se sigue de lo declarado en la STC 217/2015 que la privación de la libertad individual de una persona sometida judicialmente a una medida de seguridad de internamiento, mientras la sentencia penal que así la impone no haya devenido firme, no puede ampararse en el instituto de la prisión provisional. Las resoluciones impugnadas en este caso concreto levantaron la prisión provisional que pesaba sobre el acusado (recurrente en amparo), acordando en su lugar que ingresara en la «Unidad Psiquiátrica» del mismo centro penitenciario donde estaba. Analiza el TC, por tanto, si existe una norma procesal que dé cobertura no ya a la adopción de la medida de prisión provisional que fue correctamente excluida por la Audiencia, sino aquella otra medida de internamiento en la unidad psiquiátrica a la que acaba de aludirse. Entiende el TC que las resoluciones recurridas invocan como base el art. 983 LECrim<sup>36</sup> y el art. 383 LECrim<sup>37</sup>, pero que dichos preceptos no dan cobertura suficiente a la privación de libertad acordada. Entiende que el art. 983 LECrim no habilita el mantenimiento de una privación de libertad que no hubiese sido ya adoptada dentro de los cauces previstos por el propio ordenamiento procesal penal; por su parte, el art. 383 LECrim no lo entiende aplicable, puesto que ni la situación del recurrente es la de padecer demencia sobrevinida «después» de cometidos los delitos que se le atribuyen, ni el proceso se encuentra en la fase de instrucción ni, por tanto, se trata de asegurar el ejercicio de la capacidad procesal del inculgado. Tampoco considera

---

<sup>36</sup> Dicho precepto dispone: «Todo procesado absuelto por la sentencia será puesto en libertad inmediatamente, a menos que el ejercicio de un recurso que produzca efectos suspensivos o la existencia de otros motivos legales hagan necesario el aplazamiento de la excarcelación, lo cual se ordenará por auto motivado».

<sup>37</sup> Que señala que «si la demencia sobreviniera después de cometido el delito, concluso que sea el sumario se mandará archivar la causa por el Tribunal competente hasta que el procesado recobre la salud, disponiéndose además respecto de éste lo que el Código Penal prescribe para los que ejecutan el hecho en estado de demencia. Si hubiese algún otro procesado por razón del mismo delito que no se encontrase en el caso del anterior, continuará la causa solamente en cuanto al mismo».

suficiente, por falta de rango normativo, ni la referencia al Reglamento Penitenciario ni el art. 8.1 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, que se limita a disponer el ingreso eventual en establecimientos de «preventivos» («centros destinados a la retención y custodia de detenidos y presos», acota el precepto), de quienes fueren a cumplir «penas y medidas penales privativas de libertad cuando el internamiento efectivo pendiente no exceda de seis meses», por tanto, una vez más, como medida ejecutiva (de corta duración)<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Carlos Ortega Carballo.