

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DURANTE EL SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2020

Doctrine of the Constitutional Court during
the second four-month period of 2020

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA

Tribunal Constitucional
duque@tribunalconstitucional.es

CARLOS ORTEGA CARBALLO

Tribunal Constitucional
ortega@tribunalconstitucional.es

HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ

Tribunal Constitucional
losada@tribunalconstitucional.es

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI

Tribunal Constitucional
tquadra@tribunalconstitucional.es

Cómo citar/Citation

Duque Villanueva, J. C., Ortega Carballo, C.,
Losada González, H. y Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2020).
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2020.
Revista Española de Derecho Constitucional, 120, 415-452.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.120.15>

SUMARIO

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

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

Durante el período que abarca esta crónica, escasa novedad presentan las resoluciones dictadas por el TC en materia procesal, de las que a continuación se da cuenta.

1. En relación con el recurso de inconstitucionalidad, en la STC 81/2020 (Pleno), de 15 de julio¹, que resuelve el promovido por más de cincuenta senadores contra la Ley de La Rioja 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales, se inadmite la solicitud de adhesión del Ejecutivo autonómico por carecer, de conformidad con el art. 32.3 LOTC, de legitimación activa para interponer recurso de inconstitucionalidad contra las leyes aprobadas por la Asamblea legislativa de la comunidad autónoma. Lo contrario implicaría, se dice en la sentencia, que a través del «recurso abstracto de inconstitucionalidad [se] canalizaría, en realidad, un conflicto interno entre órganos autonómicos, cuya resolución no ha sido atribuida al Tribunal Constitucional por el ordenamiento jurídico vigente» (STC 176/2019, de 18 de diciembre, FJ único). Concluye el TC afirmando que «[e]l ejecutivo autonómico puede personarse en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra una ley de la comunidad autónoma para formular alegaciones (art. 34.1 LOTC)» (FJ 1 a)².

¹ Véanse, *infra*, pp. 426-429.

² En relación con este pronunciamiento, los magistrados Xiol Ríos y Balaguer Callejón formularon voto particular a la sentencia, con remisión al que emitieron en la STC 176/2019, de 18 de diciembre, al estimar que los Gobiernos de las comunidades autónomas no carecen de legitimación activa para impugnar las leyes aprobadas por las Asambleas legislativas de sus propias comunidades autónomas (véase *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 118, 2020, pp. 220-222). También formuló voto particular el magistrado Enríquez Sancho, para quien, en este caso, el Gobierno de La Rioja «no es un tercero que trata de adherirse o intervenir en

De otra parte, en la STC 82/2020 (Pleno), de 15 de julio³, se desestima la denunciada falta de idoneidad del recurso de inconstitucionalidad, frente al conflicto en defensa de la autonomía local, para impugnar los preceptos de una ley autonómica por vulneración del principio de la autonomía local. Afirma el TC que en la LOTC «no hay “ámbitos naturales” o vías preferentes para encauzar la defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sino distintos tipos de procesos constitucionales con sus propios requisitos de legitimación y su propio objeto, que pueden solaparse en la práctica contra las mismas disposiciones», sin que, salvadas las diferencias procesales entre uno y otro proceso, el control de constitucionalidad sea de distinta intensidad (FJ 2 a).

Y, en fin, merece destacarse el considerable número de preceptos que son objeto de una interpretación conforme a la Constitución en la STC 65/2020 (Pleno), de 18 de julio⁴, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario. En la sentencia se deja constancia de los requisitos para llevar a cabo una interpretación conforme a la Constitución de los preceptos recurridos y de los límites de esta técnica (FJ 2 A.b). Los respectivos fundamentos jurídicos en los que se enjuician los preceptos que son objeto de esa interpretación conforme recogen los términos en los que han de ser interpretados.

2. Los AATC 53, 54 y 55/2020 (Pleno), de 17 de junio, desestiman los recursos de súplica promovidos contra los AATC 9 y 11/2020, de 28 de enero, y 16/2020, de 11 de febrero⁵, que estimaron los incidentes de ejecución de las SSTC 295/2015, de 2 de diciembre, y 98/2019, de 17 de julio, promovidos por

el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, sino una parte necesaria en este proceso constitucional a la que este tribunal debe obligatoriamente emplazar, como efectivamente hizo, de conformidad con el art. 34.1 LOTC». Por lo tanto, el TC, a su juicio, debió calificar su escrito «como lo que verdaderamente era, es decir, las alegaciones sobre el recurso de inconstitucionalidad» que *ex* art. 34.1 LOTC pueden ser favorables o contrarias a la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos. En definitiva, en su opinión, «el tribunal debió haber examinado también, respecto de los preceptos impugnados por los recurrentes, las alegaciones deducidas por el Gobierno de La Rioja, incluso las que apoyaban su inconstitucionalidad en motivos no advertidos por aquellos».

³ Véanse, *infra*, pp. 429-432.

⁴ Véanse, *infra*, pp. 424-425 y 437-439.

⁵ Reseñados en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 119, 2020, pp. 225-227.

el Gobierno en relación con diversas resoluciones tramitadas y aprobadas por el Parlamento de Cataluña vinculadas al proceso independentista.

El TC afirma que son susceptibles de recurso de súplica los autos que resuelven incidentes de ejecución de sus resoluciones por quienes hayan intervenido en estos (art. 93.2 LOTC). También declara que puede acordar la deducción de testimonio de particulares para la exigencia de eventuales responsabilidades penales que pudieran derivarse del incumplimiento de sus sentencias y resoluciones, sin que sea necesario recabar el informe de las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponde llevar a cabo su cumplimiento (art. 92.4 LOTC). Es suficiente, a juicio del TC, con que las personas a las que se refiere la medida hayan tenido la oportunidad de alegar en el incidente de ejecución lo que estimasen oportuno sobre el cumplimiento o incumplimiento de la sentencia o resolución de que se trate (FJ 2).

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

- a) (STC 155/2009, FJ 2 a) que el recurso plantea un problema o afecta a la faceta de un derecho fundamental sobre el que no ha doctrina del TC (SSTC 46/2020 [Sala Primera], de 15 de junio —denegación de la petición de archivo de un proceso de anulación de laudo arbitral por satisfacción extraprocesal de la pretensión—; 50, 53 y 63/2020 [Sala Primera], de 15 de junio; 51, 52, 54 a 61/2020 [Sala Segunda], de 15 de junio; 69, 70, 72, 73, 75, 76 y 77/2020 [Sala Primera], de 29 de junio, y 92 y 93/2020 [Sala Primera], de 20 de julio —utilización de la dirección electrónica habilitada como cauce de comunicación del primer emplazamiento en procesos de ejecución hipotecaria y despido—⁶; 66/2020 [Sala Segunda], de 29 de junio —negativa empresarial a reincorporar en su puesto de trabajo a quien cesó como concejal con dedicación exclusiva—; 67/2020 [Sala Segunda], de 29 de junio —licitud de la utilización en un procedimiento tributario sancionador de una prueba documental previamente obtenida a través de una medida de investigación judicial penal—; 74/2020 [Sala

⁶ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional en las SSTC 51, 52, 54 a 61 y 63/2020, de 15 de junio, y 72/2020, de 29 de junio, que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental (STC 155/2009, FJ 2 b).

Primera], de 29 de junio —denegación del cómputo de períodos de cotización respecto de los que no se acreditó el desarrollo de una actividad pastoral de modo estable y retribuido—; 79/2020 [Pleno], de 2 de julio, y 91/2020 [Sala Primera], de 20 de julio —discriminación indirecta por razón de sexo en el cálculo de la reducción de jornada por motivos de guarda legal para el cuidado de hijos menores—⁷; 87/2020 [Sala Segunda], de 20 de julio —investigación no suficiente y eficaz de un supuesto delito de coacciones y maltrato en el ámbito familiar y/o afectivo—; 89/2020 [Sala Segunda], de 20 de julio —falta de legitimación de un sindicato para interponer recurso contencioso-administrativo contra un acuerdo entre la Administración sanitaria y otras organizaciones sindicales sobre criterios para el nombramiento de personal interino en centros sanitarios—⁸, y 97/2020 [Pleno], de 21 de julio —resoluciones parlamentarias que suspenden al recurrente en el ejercicio del cargo parlamentario en aplicación del art. 384 bis LECrim—⁹.

- b) (STC 155/2009, FJ b) que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (SSTC 68/2020 [Sala Primera], de 29 de junio —inadmisión de una pregunta parlamentaria que no versa sobre la acción del Gobierno, sino sobre la financiación del partido político al que pertenecía el presidente de la comunidad autónoma—¹⁰; 85/2020 [Sala Segunda], de 20 de julio —denegación del beneficio de justicia gratuita sin tomar en consideración la presentación fuera del plazo legalmente previsto del informe de insostenibilidad de la letrada designada provisionalmente—; 88/2020 [Sala Segunda], de 20 de julio, y 94 y 95/2020 [Sala Primera], de 20 de julio —utilización de la dirección electrónica habilitada como cauce de comunicación del

⁷ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (STC 155/2009, FJ 2 b).

⁸ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (STC 155/2009, FJ 2 g).

⁹ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2 g).

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

primer emplazamiento en procesos de reclamación de cantidad, ejecución hipotecaria y concursal—, y 98/2020 [Pleno], de 22 de julio —inadmisión de recurso de casación autonómico por infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma—).

- c) (STC 155/2009, FJ c) que la vulneración del derecho fundamental que se denuncia puede provenir de la ley o de otra disposición de carácter general (STC 64/2020 [Sala Segunda], de 15 de junio —denegación de indemnización por prisión provisional indebida—).
- d) (STC 155/2009, FJ 2 e) que la doctrina de este tribunal sobre el derecho fundamental que se alega podría estar siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria o pudieran existir resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental (STC 80/2020 [Pleno], de 15 de julio —falta de legitimación activa del titular de una oficina de farmacia por no ser parte del convenio suscrito entre la Administración y el colegio profesional para reclamar intereses de demora por el retraso en el pago de facturas por suministro de medicamentos a pacientes del sistema público de salud—).
- e) (STC 155/2009, FJ 2 f) que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este TC (SSTC 47/2020 [Sala Primera], de 15 de junio —imposición de una pena superior a la interesada por la acusación; 62/2020 [Sala Primera], de 15 de junio, y 86/2020 [Sala Segunda], de 20 de julio —emplazamiento mediante edictos en procesos de desahucio y ejecución hipotecaria—).
- f) (STC 155/2019, FJ 2 g) que el recurso plantea una cuestión de relevante y general repercusión social o económica (SSTC 48/2020 [Sala Segunda], de 15 de junio —ausencia de control judicial de cláusulas abusivas en procedimiento de ejecución hipotecaria—; 49/2020 [Sala Primera], de 15 de junio —diligencia de ordenación del letrado de la Administración de justicia que resuelve cuestiones de la competencia del juez—; 71/2020 [Sala Segunda], de 29 de junio —discriminación por razón de sexo por denegar permiso de trabajo solicitado para atender a una familiar hospitalizada por parto—, y 99/2020 [Pleno], de 22 de julio —inadmisión de recurso de casación autonómica por infracción de normas emanadas de la comunidad autónoma—).

4. En relación con el requisito de la especial trascendencia constitucional y su justificación pueden resaltarse, con ocasión de las resoluciones dictadas durante el período que abarca esta crónica, los siguientes aspectos:

- a) El cumplimiento del requisito de la justificación de la especial trascendencia constitucional no exige que el recurrente invoque todos y cada uno de los motivos de especial trascendencia constitucional que pudieran concurrir en su demanda, pues, al igual que ocurre con el presupuesto objetivo de la especial trascendencia constitucional, esta, y su justificación, «se exige del recurso, no de cada uno de sus concretos motivos [...] y menos aún [...] de unas u otras de sus fundamentaciones en Derecho» (STC 97/2020 [Pleno], de 21 de julio¹¹, FJ 2 B.a).
- b) En la fundamentación jurídica de algunas de las sentencias se siguen explicitando, con invocación de la STEDH de 20 de enero de 2015 (asunto *Arribas Antón c. España*), las razones por las que se estima que concurren el motivo o los motivos de especial trascendencia constitucional apreciados por el tribunal en el trámite de admisión, ya reflejados en sus antecedentes (SSTC 67/2020 [Sala Segunda], de 29 de junio, FJ 3; 79/2020 [Pleno], de 2 de julio, FJ 2; 80/2020 [Pleno], de 13 de julio, FJ 2; 85/2020 [Sala Segunda], de 20 de julio, FJ 2, y 87/2020 [Sala Segunda], de 20 de julio, FJ 2).
- c) La presentación de dos recursos de amparo en los que se suscitan cuestiones semejantes no impide que se aprecie en el interpuesto cronológicamente en segundo lugar el requisito de la especial trascendencia constitucional cuando la sentencia que ha recaído en el primer recurso sea posterior a la presentación de la demanda del segundo (STC 66/2020 [Sala Segunda], de 29 de junio, FJ 2).

De otra parte, como revela la serie de recursos de amparo relativos a la utilización de la dirección electrónica habilitada como cauce de comunicación del primer emplazamiento en el proceso, el dictado de las sentencias en el primero o primeros recursos, en que se recoge la doctrina que resuelve el problema constitucional suscitado, no priva de especial trascendencia constitucional a los recursos presentados con anterioridad a la fecha de aquellas sentencias pero pendientes aún de admisión a trámite (SSTC 51 a 61/2020, de 15 de junio), ni tampoco a los recursos presentados con posterioridad a estas (SSTC 76 y 77/2020, de 29 de junio, y 95/2020, de 20 de julio). En tales casos parece que el TC antepone la dimensión subjetiva del recurso de amparo a su dimensión objetiva.

En fin, como ha quedado reflejado en el apartado de esta crónica dedicado a los motivos de especial trascendencia constitucional de los recursos de amparo resueltos durante este cuatrimestre, el TC puede

¹¹ Véanse, *infra*, pp. 447-448.

estimar, lo que no es infrecuente, diferentes motivos de especial trascendencia constitucional en demandas de amparo que suscitan un mismo e idéntico problema constitucional.

- d) Cierta confusión, que parece requerir una clarificación, cabe percibir en torno a la naturaleza procesal o sustantiva del requisito de la especial trascendencia constitucional, así como sobre la posibilidad de volver a examinar de oficio su cumplimiento en el momento de dictar sentencia.

Así, la STC 87/2020 (Sala Segunda), de 20 de julio¹², extiende al presupuesto de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo la doctrina constitucional sobre la posibilidad de abordar o reconsiderar en el trámite de sentencia la concurrencia de los requisitos procesales de la demanda. Por consiguiente, en aquella sentencia se admite la posibilidad de «examinar de oficio en dicho trámite el motivo de especial trascendencia constitucional apreciado en la fase de admisión», si bien en este caso no se encuentran razones para modificar la inicial apreciación de la especial trascendencia constitucional del recurso¹³.

Por el contrario, en la STC 80/2020 (Pleno), de 15 de julio¹⁴, ante el alegato de la parte demandada de que el recurso carece de especial trascendencia constitucional, se afirma que, «[e]n puridad», no sería necesario examinar esa objeción, «que no es procesal, sino referida al fondo del asunto, toda vez que fue una cuestión objeto de especial examen por parte de este tribunal en el momento de admitir a trámite el recurso de amparo», al que le corresponde exclusivamente apreciar en cada caso la existencia o inexistencia de la especial trascendencia constitucional (FJ 2). En el mismo sentido, en la STC 89/2020 (Sala Segunda), de 20 de julio, se desestima el mismo óbice de admisibilidad planteado por una de las partes demandadas, porque «el momento procesal idóneo para el análisis del cumplimiento de dicho requisito

¹² Véase, *infra*, pp. 449-450.

¹³ En apoyo de este planteamiento se citan las SSTC 19/2014, de 20 de febrero, FJ 2, y 69/2011, de 16 de mayo, FJ 2. Sin embargo, en estas sentencias el óbice de admisibilidad opuesto a la admisión de las demandas de amparo y enjuiciado no era el de la especial trascendencia constitucional, sino, en la primera sentencia, la falta de agotamiento de la vía judicial previa, y, en la segunda, la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional. Es decir, en ambos casos se trataba de requisitos o presupuestos procesales, no de un requisito que el TC ha calificado en otras ocasiones de sustantivo o material, como es el de la especial trascendencia constitucional.

¹⁴ Véase, *infra*, pp. 448-449.

material de admisibilidad es el trámite de admisión de la demanda de amparo (SSTC 126/2013, de 3 de junio, FJ 2; 170/2013, de 7 de octubre, FJ 2; 191/2013, de 18 de noviembre, FJ 2, o, por todas, 166/2016, de 6 de octubre, FJ 2¹⁵)» (FJ 2)¹⁶.

II. FUENTES DEL DERECHO

1. En su momento dábamos cuenta de la STC 31/2019 (Pleno), de 18 de febrero¹⁷, en la que el TC, resolviendo un recurso de amparo en el que se planteaba el problema del control judicial de la abusividad de las cláusulas de los contratos de préstamo hipotecario, volvía a pronunciarse sobre el efecto vinculante de las directivas europeas conforme han sido interpretadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). La STC 31/2019 venía a reiterar la conocida doctrina según la cual al TC le corresponde controlar que los jueces y tribunales ordinarios respetan el principio de primacía del derecho de la Unión Europea, en particular cuando existe sobre un determinado punto una interpretación auténtica del TJUE.

El TC se mantiene así, al menos aparentemente, en su posición tradicional, bien reflejada en la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre: el principio de primacía del derecho de la Unión Europea no contradice la supremacía de la Constitución, pues se trata de «categorías que se desenvuelven en órdenes diferenciados. Aquella, en el de la aplicación de normas válidas; esta, en el de los procedimientos de normación». La jurisdicción ordinaria ha de tener en cuenta la primacía del derecho de la Unión (que puede implicar, en su caso, la inaplicación de la ley interna, o dar lugar al planteamiento de la cuestión prejudicial ante el TJUE, si al órgano judicial le asaltan dudas sobre la efectiva contradicción entre la norma interna y la norma europea), y, en el supuesto de que la resolución judicial sea impugnada en amparo con fundamento precisamente en que el juez o tribunal han desconocido la primacía del derecho de la Unión, el TC deberá examinar si efectivamente se ha producido la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (o a un

¹⁵ No obstante, aunque en la sentencia se califica el presupuesto de la especial trascendencia constitucional como un requisito material, algunas de las sentencias que se invocan —SSTC 170/2013 y 166/2016— parece que dejan abierta la posibilidad de que el TC pueda revisar en el momento de dictar sentencia la especial trascendencia constitucional del recurso apreciada en el trámite de admisión.

¹⁶ Juan Carlos Duque Villanueva.

¹⁷ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 116, 2019, pp. 233-234.

proceso con todas las garantías) por tal motivo en la decisión judicial. Con todo, en la STC 31/2019, FJ 2, al explicitar la especial trascendencia constitucional del asunto, parece apuntarse a la asunción por parte del TC de un papel más comprometido en relación con la primacía del derecho de la Unión Europea, pues se afirma que será el TC el que «dispensará» la tutela judicial efectiva «en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión [art. 19.1 del Tratado de la Unión Europea] cuando los demás órganos jurisdiccionales, llamados en primera instancia a ello, no lo han hecho».

Durante el cuatrimestre que nos ocupa se ha dictado la STC 48/2020 (Sala Segunda), de 15 de junio, que se limita a aplicar la doctrina de la STC 31/2019 a otro asunto similar de ausencia de control judicial de las cláusulas abusivas de un contrato de préstamo hipotecario, obviando la interpretación sentada por la jurisprudencia del TJUE¹⁸. Ahora bien, en el resumen de esa doctrina constitucional que lleva a cabo la STC 48/2020 en su fundamento jurídico único se omite cualquier mención al referido aserto contenido en la STC 31/2019 (FJ 2).

2. Sobre la reserva de ley, en materia tributaria (art. 31.3 CE), encontramos un pronunciamiento relevante en la extensa STC 65/2020 (Pleno), de 18 de junio¹⁹, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra el Código tributario de Cataluña. La STC 65/2020, FJ 9, recuerda que el orden de fuentes en un ordenamiento compuesto es el establecido en el bloque de la constitucionalidad (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5), lo que determina que una ley autonómica que pretendiese regular el sistema de fuentes en materia tributaria «sería una disposición constitucionalmente ilegítima, al poseer una naturaleza meramente interpretativa de dicho bloque y, por tanto, sin contenido material alguno». Además, al legislador autonómico le está vedado regular la reserva de ley en materia tributaria, «pues no le corresponde ni interpretar la Constitución ni definir las categorías y principios constitucionales». La apreciación de que, en efecto, en los apartados segundo a quinto del art. 111-4 del Código tributario de Cataluña el legislador autonómico pretende interpretar el alcance de la reserva de ley en materia tributaria, y, por tanto, está interpretando el art. 31.3 CE, lleva al TC a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de dichos preceptos.

Por el contrario, nada impide según la misma STC 65/2020 que el legislador autonómico restrinja el espacio correspondiente al reglamento respecto

¹⁸ El magistrado Enríquez Sancho formula voto particular, remitiéndose al extenso voto particular que emitió respecto de la STC 31/2019.

¹⁹ Véanse, *supra*, p. 417, e *infra*, pp. 437-439.

de tributos cuya regulación corresponda a la comunidad autónoma, de la misma manera que el Estatuto de Autonomía puede imponer legítimamente al legislador autonómico límites adicionales a los derivados del art. 31.3 CE. Ello conduce a rechazar la impugnación del apartado primero del art. 111-4 del Código tributario de Cataluña, al apreciar la STC 65/2020 que el legislador autonómico «no ha interpretado un concepto constitucional; simplemente ha establecido límites adicionales a los resultantes de la Constitución (art. 31.3 CE) y del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 203.5)».

3. Acerca del uso del decreto ley en materia tributaria se pronuncia la STC 78/2020 (Pleno), de 1 de julio, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del Real Decreto Ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, en lo que atañe a la modificación del régimen legal de los pagos fraccionados en el impuesto de sociedades.

La STC 78/2020, FJ 3, recuerda la consolidada doctrina constitucional acerca del decreto ley en materia tributaria. De la reserva de ley en materia tributaria (art. 31.3 CE) no se deriva necesariamente que esta materia se encuentre excluida del ámbito de regulación del decreto ley, que podrá penetrar en esta siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no «afecte», en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas (art. 86.1 CE). Dicho de otro modo, no existe óbice constitucional para que mediante decreto ley se puedan establecer, modificar o derogar prestaciones patrimoniales de carácter público, siempre que concurra una situación de extraordinaria urgencia que justifique el uso de esta norma excepcional y que con ella no se «afecte» al deber de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario justo (art. 31.1 CE). Afectación que debe entenderse, conforme a esa misma doctrina constitucional, en el sentido de que el decreto ley no puede alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria. De este modo vulneraría los arts. 31.3 y 86.1 CE cualquier innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario.

La proyección de esta asentada doctrina al supuesto enjuiciado conducirá al TC a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición cuestionada, al constatar que «afecta», en el sentido constitucional del término, al deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE). La STC 78/2020 recuerda que el impuesto de sociedades es una pieza básica de nuestro sistema tributario y, más concretamente, de la imposición

directa. El régimen de pagos fraccionados es elemento sustancial de este impuesto. La modificación operada por el Real Decreto Ley 2/2016 en el régimen de los pagos fraccionados de las sociedades con una cifra de negocios de al menos diez millones de euros afecta al deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, y vulnera por ello los arts. 31.3 y 86.1 CE, concluye el TC²⁰.

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. El segundo cuatrimestre de 2020 ha continuado marcado por la pandemia de la covid-19 y el número de pronunciamientos del TC se ha mantenido relativamente bajo. No obstante lo anterior, cabe destacar la prontitud con la que viene pronunciándose el TC en los últimos tiempos, pues se trata, en muchos supuestos, de recursos y conflictos que se resuelven sin que hayan transcurrido más que unos pocos meses desde su interposición. Entre los pronunciamientos competenciales que cabe destacar por las novedades doctrinales que estos conllevan estarían los siguientes.

2. La STC 81/2020 (Pleno), de 15 de julio²¹, aborda el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado, contra diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por lo que se refiere estrictamente a las infracciones constitucionales de carácter competencial, se aduce en el recurso que la Ley 6/2018 invade las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE), bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE), y legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Comienza recordando el TC que la Constitución no recoge expresamente la protección de los animales en el listado de materias que son competencia exclusiva del Estado (art. 149 CE), ni tampoco el Estatuto de Autonomía de La Rioja contiene previsión alguna respecto de esa materia específica. Para el TC la protección animal conforma una «política transversal», que resulta

²⁰ Herminio Losada González.

²¹ Véase, *supra*, p. 416.

amparada por diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

Establecido lo anterior, la STC 81/2020 procede a examinar las contradicciones de los preceptos impugnados de la Ley 6/2018 con la normativa básica estatal invocada en el propio recurso.

El TC constata, en primer lugar, como buena parte de las impugnaciones realizadas en su día han perdido objeto a consecuencia de la desaparición de la concreta controversia competencial derivada del hecho de que durante la pendencia del proceso, diversos preceptos de la Ley 6/2018 han sido modificados por la Ley del Parlamento de La Rioja 2/2020, de 30 de enero, de medidas fiscales y administrativas para el año 2020. La modificación ha conllevado, tal como va constatando la STC 81/2020, la adaptación de buen número de preceptos de la norma autonómica a la normativa básica estatal. En consecuencia, la STC 81/2020 declara la pérdida sobrevenida de objeto de las controversias competenciales suscitadas en relación con los arts. 2.1, 5 e), 5 o), 6.2, letras a), b), c), d), e), f), g), h) y l), 7.4, 7.28, y 12.2 b) de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre.

En relación con aquellas otras concretas controversias competenciales que subsistirían tras la referida modificación, la STC 81/2020 descarta algunas de ellas por no cumplir los recurrentes la carga de identificar la concreta norma básica vulnerada. Así ocurre, por ejemplo, con la regulación contenida en los arts. 2.2 g), 11, 45.1 e) y 54.19 de la Ley 6/2018, referidos a la esterilización forzosa de ciertos animales de compañía (perros, gatos y hurones), pues no se identifica en el recurso la normativa básica con la que entraría en contradicción.

Finalmente, la cuestión más relevante desde el punto de vista competencial que se suscita en la STC 81/2020 es la relativa a la infracción de la competencia estatal en materia de derecho civil.

Sostienen los recurrentes que las prohibiciones de donación, venta y cesión de animales, así como de filmación de estos, establecidas en los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7 de la Ley 6/2018, vulneran la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil del art. 149.1.8 CE, al regular relaciones jurídicas entre particulares, para lo que la comunidad autónoma de La Rioja carece de competencia.

Así, el art. 7.8 prohíbe «hacer donaciones de los animales como regalo, sorteo, rifa, promoción, entregarlos como premio, reclamo publicitario, recompensa». El art. 7.10 prohíbe «venderlos, donarlos o cederlos a laboratorios o clínicas sin el cumplimiento de las garantías previstas en la normativa vigente». El art. 7.11 prohíbe «venderlos, donarlos o cederlos a menores de dieciocho años o a incapacitados sin la autorización de quienes tengan la patria potestad o custodia de los mismos». El art. 7.12 prohíbe «utilizar

animales en filmación de escenas para cine, televisión o Internet, artísticas o publicitarias, que conlleven muerte, maltrato, crueldad o sufrimiento, salvo que se trate de un simulacro». En fin, el art. 7.14 prohíbe «comercializar con ellos, fuera de los certámenes u otras concentraciones de animales vivos y establecimientos de venta y cría debidamente autorizados; salvo las transacciones entre particulares cuando se limiten a sus animales, no tengan ánimo de lucro y se garantice el bienestar del animal».

La STC 81/2020 asume el argumento de los recurrentes y establece que los preceptos referidos, aplicables tanto a los animales de compañía como a los de producción, inciden directamente en la regulación de la estructura de determinados contratos, al prohibir que sean objeto de estos los animales (apartados 8, 10, 12 y 14 del art. 7) o regular la capacidad de las personas menores de edad o con capacidad limitada para ser donatarias o adquirentes en cualquier contrato que tenga por objeto un animal (apartado 11 del art. 7), vulnerando la competencia del Estado sobre legislación civil reconocida en el art. 149.1.8 CE.

Sin embargo, la STC 81/2020 va todavía más lejos, pues afirma que tanto el objeto de los contratos (arts. 1261.2 y 1271 a 1273 del Código Civil) como la capacidad para contratar (arts. 1261.1, 1262 y ss. del Código Civil) constituyen «bases de las obligaciones contractuales», de competencia estatal exclusiva «en todo caso» (art. 149.1.8 CE). Por consiguiente, la regulación sometida a examen, emanada de una comunidad autónoma que carece de derecho civil propio, invade la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y, además, afecta a las bases de las obligaciones contractuales, cuya regulación queda reservada al legislador estatal. En consecuencia, la STC 81/2020 declara los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7 de la Ley 6/2018 inconstitucionales y nulos.

La argumentación reproducida tiene dos consecuencias importantes. La primera es que supone la completa reserva de aquellas normas sobre prohibiciones de donación, venta y cesión, en este caso de animales, pero susceptible de ser aplicada, y esta es la segunda consecuencia, a cualquier bien u objeto, al Estado. A los efectos de la normativa de La Rioja hubiese bastado con el argumento de que se trata de una comunidad autónoma que carece de derecho civil propio, pero el TC, al considerar que ese tipo de preceptos constituyen, en todo caso, «bases de las obligaciones contractuales», impide que las normas sobre prohibiciones de donación, venta y cesión de las cosas se puedan justificar en el ejercicio de la competencia sobre derecho civil propio, recogida en la segunda cláusula del art. 149.1.8 CE, de aquellos otros territorios que sí la tienen. Se trata, por tanto, de un ámbito que se encontraría blindado de forma exclusiva y excluyente frente a todas las comunidades autónomas.

La segunda consecuencia de la doctrina de la STC 81/2020, que es muy discutible, es que supone la atracción hacia la competencia sobre derecho civil del art. 149.1.8 CE de todas aquellas normas sobre prohibiciones de donación, venta y cesión de bienes y productos. Normas que hasta ahora se habían venido considerando, muchas de ellas, fundadas en otros títulos competenciales como podían ser los de protección al consumidor. Así, a partir de la doctrina recogida en la STC 81/2020 —que recordemos que considera inconstitucional, por ejemplo, la norma autonómica que prohíbe vender, donar o ceder animales a menores de 18 años o a incapacitados sin la autorización de quienes tengan la patria potestad o custodia de estos (apartado 11 del art. 7)—, todas las regulaciones autonómicas, por ejemplo, sobre prohibición del consumo y suministro de alcohol a menores —sobre la que no existe una normativa nacional—, serían inconstitucionales por regular una materia que de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 81/2020 se encuentra reservada al Estado bajo el concepto de bases de las obligaciones contractuales. Así, todo el derecho público autonómico que actualmente impone prohibiciones de donación, venta y cesión de bienes y productos se ve, por tanto, transformado en derecho privado en virtud de la doctrina recogida en la STC 81/2020.

3. La STC 82/2020 (Pleno), de 15 de julio²², resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra diversos preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

Los diputados recurrentes consideran que la competencia autonómica en materia de servicios sociales se ha ejercido vulnerando la garantía constitucional de la autonomía provincial reconocida en los arts. 137 CE y 141 CE, así como la configuración legal que de esa autonomía ha realizado el legislador básico estatal en los arts. 7.2, 10.2, 26.1 c) y 3, 36.1, 58 y 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). Igualmente consideran vulnerada la autonomía y la suficiencia financiera de las diputaciones provinciales recogida en el art. 142 CE.

Un primer aspecto relevante de la STC 82/2020 es que consolida la perspectiva principialista de la autonomía local perfeccionada en su doctrina constitucional más reciente (desde la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b) —y que supone en buena medida el abandono de la clásica perspectiva de la garantía institucional—, al considerar que la autonomía local constitucionalmente garantizada se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad

²² Véanse, *supra*, p. 417.

local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

El segundo aspecto que destacar es que, para la STC 82/2020, la doctrina principalista referida, además de suponer asumir que la capacidad de intervención de los distintos entes locales en los asuntos que les afectan debe ser tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a sus intereses en un determinado ámbito, supone asumir una segunda perspectiva — que, de acuerdo con la STC 82/2020, no es sino el reverso de la misma idea—: la de que el legislador sectorial, atendiendo, en este caso, a intereses de alcance supralocal, pueda conferir mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal —o, en su caso, que limiten la autonomía provincial cuando se trate de mecanismos de intervención autonómica que supongan una limitación de esta—, pero siempre que la previsión de tales mecanismos se condicione al cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos.

Y entre tales mecanismos de intervención que limitan la autonomía municipal —o la autonomía provincial— se encontraría, entre otros, la previsión de facultades de coordinación de la actividad de las corporaciones locales por el Estado o por las comunidades autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquel y estas.

La STC 82/2020 desarrolla una interesante doctrina de la coordinación y sus límites —tan de actualidad en los últimos tiempos a raíz de las acciones adoptadas para luchar contra la covid-19— cuando recuerda que esta tiene por objeto, naturalmente, competencias de titularidad local; pero no supone una sustracción de las competencias de las entidades sometidas a ella. Esto implica que quien ejerza la competencia coordinada será siempre la propia entidad local. Sin embargo, las facultades de coordinación —a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes— conllevan «un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado». Para la STC 82/2020, la facultad de coordinación, en la medida en que permite someter a los entes coordinados a «un cierto poder de dirección», constituye un mecanismo de intervención que tiene una evidente afectación sobre la autonomía. Es esta posibilidad de afectación de la autonomía constitucionalmente reconocida la que exige, según la STC 82/2020, la existencia, a su vez, de límites a la función de coordinación. Límites que, tanto en la doctrina constitucional como en la propia legislación básica, han quedado concretados en una serie de exigencias

sustantivas y procedimentales que se imponen a toda previsión de la referida facultad de coordinación.

Así, la previsión de una función autonómica de coordinación de las diputaciones provinciales por parte de una comunidad autónoma, por el hecho de ser susceptible de suponer una afectación de su capacidad de decisión en un ámbito legalmente atribuido a aquellas, deberá someterse a las siguientes condiciones: además de estar específicamente atribuida y suficientemente predeterminada, tal previsión de coordinación deberá responder a la protección de intereses generales o comunitarios, de modo que se graduará el alcance o intensidad de la propia coordinación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales o comunitarios existente en tales asuntos o materias. Asimismo, tal coordinación debe realizarse según la STC 82/2020, y esta vez por exigencia del art. 59 LRBRL, a través de la adopción de planes sectoriales en cuya tramitación debe garantizarse la participación de los propios entes locales coordinados con la finalidad de armonizar los intereses públicos afectados.

Con fundamento en tal doctrina, la STC 82/2020 desestima todos aquellos preceptos de la normativa autonómica impugnados que se refieren a la coordinación de las diputaciones provinciales por parte de la comunidad autónoma pero que prevén que esta se materialice a través de la aprobación de planes (como exige el art. 59.2 LRBRL), en cuya tramitación se prevé la participación de las diputaciones; lo que, para la STC 82/2020, supone una garantía de la autonomía local, pues implica, por un lado, la participación de los entes locales en la tramitación del plan, y, por otro, que cualquier desviación respecto de los intereses locales manifestados mediante su participación en la elaboración de aquel solo podría justificarse en la armonización de los intereses públicos en presencia.

Sin embargo, con fundamento, igualmente, en la doctrina referida, la STC 82/2020 declarará la nulidad de aquellos otros preceptos de la norma autonómica que establecen directamente los porcentajes de participación de las diputaciones provinciales en la financiación del sistema de asistencia social. Para la STC 82/2020, el establecimiento de los porcentajes de participación de las diputaciones provinciales en la financiación debe realizarse a través de planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales afectados, y no directamente en un precepto legal.

Un tercer aspecto relevante de la STC 82/2020 es que desarrolla una importante novedad en relación con la garantía de la suficiencia financiera de los entes locales, pues, por primera vez, se afirma en la jurisprudencia constitucional que la comunidad autónoma, que tiene atribuida la capacidad de determinar el ámbito competencial local en el espacio de sus competencias, es

constitucionalmente responsable, junto con el Estado, de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales.

La responsabilidad de las comunidades autónomas en la garantía de la suficiencia financiera de los entes locales nunca había sido subrayada por la doctrina constitucional en términos imperativos. Consecuentemente, considera la STC 82/2020 que la atribución a los entes locales de nuevas tareas, o la ampliación de aquellas que ya venían desempeñando, debe tener como consecuencia, en su caso, la garantía de aquellos ingresos que les permitan hacer frente a la eventual necesidad de gasto que la nueva atribución de competencias pueda suponer, debiendo encargarse también aquel nivel de gobierno, en el caso de la STC 82/2020 el autonómico, al que el bloque de constitucionalidad ha reservado la concreta competencia —y que decide atribuirle al ente local— de acordar aquellas medidas pertinentes al objeto de garantizar su suficiencia financiera. Por tanto, el nivel, estatal o autonómico, que atribuye a los entes locales determinadas competencias es, asimismo, constitucionalmente responsable de garantizar a dichos entes aquellos recursos financieros que les permitan acometer esas nuevas tareas.

En la aplicación al caso de la referida doctrina, la STC 82/2020 interpreta, de manera generosa, que el art. 105 de la norma autonómica impugnada dispone una obligación de financiación del sistema por parte de todas las Administraciones públicas de la Comunidad Valenciana, lo que supone que la comunidad autónoma se hace responsable, en último término, de garantizar la financiación del sistema público valenciano de servicios sociales.

Para la STC 82/2020 tal garantía de la suficiencia financiera deberá, en su caso, concretarse en la planificación estratégica a la que se remite la propia norma autonómica. Será, por tanto, y en su caso, el plan el que vulnere la obligación constitucional autonómica de garantizar la suficiencia financiera. La cuestión de la garantía de la suficiencia financiera queda, por lo tanto, abierta, correspondiendo a las diputaciones provinciales demandar en el supuesto en el que consideren que tal garantía no se materializa en el plan.

Finalmente, encontramos otra novedad interesante en la STC 82/2020, como es la caracterización, recogida hasta ahora en cierta doctrina académica, del nivel local de gobierno como un sistema integrado por dos entidades, los municipios y la provincia. Dos entidades que forman parte de una misma comunidad política local que, según la STC 82/2020, determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales, pues precisamente la función de la provincia es garantizar la prestación integral de los servicios de competencia municipal y el ejercicio de las competencias municipales.

4. Cabe, asimismo, destacar la STC 100/2020 (Pleno), de 22 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 23, apartado 1, letra a). y apartado 2, de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad.

El recurrente alega que la norma autonómica navarra vulnera la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) de forma mediata, a través de la vulneración del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el registro de productores.

El precepto autonómico impugnado adelanta la fecha de prohibición del uso de determinadas bolsas de plástico respecto a la fecha prevista en la norma básica estatal de contraste.

De acuerdo con la doctrina clásica del TC para apreciar si la norma autonómica impugnada incurre en inconstitucionalidad mediata, es preciso que concurren dos condiciones: la primera, que la norma estatal que se considera infringida por la ley autonómica sea básica, en el doble sentido material y formal, y la segunda, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

La solución a la que llega la STC 100/2020 manifiesta un efecto posible que se deriva del examen de inconstitucionalidad mediata, pues lo que comienza como una impugnación frente a una norma autonómica acaba convirtiéndose en la práctica en un juicio a la norma estatal de contraste. Sin embargo, tal resultado no debe sorprendernos, pues no es sino la consecuencia de tener que determinar, con carácter previo a examinar si la norma autonómica es conforme con lo básico, si lo básico es conforme con la Constitución.

Constata el TC que el contenido de las disposiciones en liza —tanto las disposiciones forales como las estatales— revela que estas normas se adoptan con el objetivo de hacer frente a los problemas ambientales que generan los residuos de las bolsas de plástico. En suma, las medidas que estas normas prevén tienen como objeto la protección del medio ambiente.

Yerra la STC 100/2020 cuando afirma que tal conclusión se deriva del marco de las normas de la Unión Europea y de las dictadas por el Estado para su transposición al ordenamiento interno, pues precisamente la norma europea que se transpone no se funda en los títulos competenciales europeos sobre medio ambiente sino en el título competencial europeo sobre la adopción de medidas para el establecimiento y funcionamiento del mercado interior recogido en el art. 114 TFUE. En cuanto a las normas dictadas por el Estado para su transposición el fundamento es, sin embargo, tanto el art. 149.1.23 CE como el 149.1.13 CE.

Así, en efecto, la norma estatal de contraste, el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, afirma dictarse, en su disposición final primera, al amparo de los apartados 13 y 23 del art. 149.1 CE, que atribuyen al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente.

Precisamente, señala el TC que la apreciación de que las medidas tienen como objeto la protección del medio ambiente no obsta a que estas medidas puedan tener también una finalidad económica. Así, no puede descartarse que las normas enjuiciadas puedan tener una incidencia en la actividad económica y, por ello, se puedan justificar al amparo de la competencia estatal horizontal atribuida en el art. 149.1.13 CE, permitiéndoles así que el Estado pueda establecer una legislación uniforme que limite el ejercicio de las competencias autonómicas en materia medioambiental.

Hasta este punto no hay novedad reseñable. Es, sin embargo, al establecer los criterios para determinar cuándo puede el Estado establecer tal normativa uniforme con fundamento en el título horizontal recogido en el apartado 13 del art. 149.1 CE cuando se construyen dos importantes novedades doctrinales: la primera tiene que ver con la exigencia de que la actuación del Estado con fundamento en su competencia para promover los rasgos del mercado nacional *ex* art. 149.1.13 CE se justifique en que la actividad regulatoria ejercida por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias tendría entidad suficiente para ocasionar una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado, que es la que trataría de ser evitada por la actuación uniformizadora del Estado, y la segunda tiene que ver con la exigencia de que sea el propio Estado el que motive y justifique la existencia de tal distorsión sustancial.

En cuanto a la primera novedad, hay que destacar que el TC comienza aceptando que las medidas sobre reducción del consumo de bolsas de plástico establecidas tanto por el Real Decreto 293/2018 como por la Ley Foral 14/2018, que impone restricciones más estrictas en Navarra, tienen incidencia en la actividad económica, pues no solo afectan al mercado de las bolsas de plástico, sino que también inciden en la distribución comercial.

Ahora bien, para que el Estado, al amparo de la competencia que le atribuye el art. 149.1.13 CE, pueda establecer una regulación uniforme sobre esta materia no basta con que las medidas adoptadas tengan incidencia en la actividad económica, sino que es preciso que tengan, de acuerdo con una doctrina tradicional del TC, una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general o sean necesarias para garantizar el mercado único. En este último caso, y es en este concreto punto donde encontramos la novedad,

«para que estas medidas puedan estar justificadas será preciso que la actividad regulatoria ejercida por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias tenga entidad suficiente para ocasionar una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado».

El legislador estatal, por tanto, en virtud de las competencias que le atribuye el art. 149.1.13 CE, no puede corregir distorsiones mínimas o no sustanciales del funcionamiento del mercado que puedan producirse como consecuencia de la actividad regulatoria autonómica ni imponer a las comunidades autónomas medidas económicas que afecten el ejercicio de sus competencias «si estas medidas autonómicas no tienen, por sí mismas o agregadas a otras que puedan adoptar el resto de comunidades autónomas, una incidencia relevante en la actividad económica general».

Se trata de una primera novedad en la doctrina de nuestro TC que no es, sin embargo, desconocida en otros sistemas descentralizados de nuestro entorno en los que los supremos intérpretes de las normas fundamentales respectivas han tratado de poner algún límite al ejercicio por parte del centro político de aquellas amplias competencias horizontales para promover el establecimiento y funcionamiento de un mercado único que se reconocen en tales sistemas.

Así, en efecto, en parecidos términos se ha interpretado por parte del TJUE un título competencial semejante al art. 149.1.13 CE como es el recogido en el art. 114 TFUE, que habilita a la Unión a establecer regulaciones armonizadas para promover el establecimiento y funcionamiento del mercado interior, para lo cual el TJUE ha interpretado que, para poderse incardinar en tal título, las regulaciones adoptadas por las instituciones de la Unión deben contribuir bien a eliminar obstáculos a la libre circulación de personas y bienes, bien a suprimir aquellas distorsiones «sensibles» de la competencia que se pueden derivar de la existencia de una pluralidad de regulaciones nacionales (por todas, STJUE de 5 de octubre de 2000, C-376/98).

En el caso del Tribunal Supremo de los Estados Unidos desde la Sentencia *US v. Darby* 312 US 100 (1941) —en la que se entierra definitivamente la doctrina del federalismo dual, la cual en el ámbito de la Cláusula de Comercio había supuesto la fijación de límites a la capacidad del Congreso de regular la economía con fundamento en una restrictiva interpretación del concepto comercio—, al Congreso se le ha reconocido competencia para regular tanto el comercio entre los Estados como también todo aquello que tenga un «efecto sustancial» sobre dicho comercio. Y, desde la Sentencia en el asunto *Wickard v. Filburn* 317 US 111 (1942), la competencia del Congreso se extenderá no solo a aquellos actos que por sí mismos tengan un efecto económico «sustancial» sobre el comercio interestatal, sino también a aquellos actos que agregados a otros tengan tal efecto.

La segunda novedad de la STC 100/2020 radicaría en la exigencia de que la carga de la prueba de la nueva condición corresponda al titular de la competencia horizontal, esto es, al Estado, que deberá aportar los suficientes elementos para que el TC pueda apreciar que las medidas controvertidas tienen una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general y entidad suficiente como para ocasionar tal distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado.

En aplicación de esta segunda novedad, el TC examina tanto la Memoria del análisis de impacto normativo que acompañó al proyecto de lo que luego sería el Real Decreto 293/2018 como el preámbulo y las disposiciones de aquel real decreto para concluir que en ninguno de ellos se menciona la unidad de mercado o se pone de manifiesto que estas medidas sean necesarias para evitar alteraciones sustanciales del funcionamiento del mercado.

Para la STC 100/2020, tampoco la demanda evidencia que las disposiciones en cuestión tengan una incidencia significativa sobre la actividad económica general, ni, en particular, sobre el sector de la distribución comercial, ni que la adopción de estas medidas sea necesaria para evitar distorsiones de la competencia o un menoscabo de la unidad de mercado, que son las circunstancias que justificarían, de acuerdo con la STC 100/2020, que el Estado, al amparo del art. 149.1.13 CE, pudiera establecer medidas de carácter económico aunque incidieran en ámbitos competenciales materiales de las comunidades autónomas.

En definitiva, para la STC 100/2020, las razones económicas que determinan la aprobación de la norma estatal no son las de establecer una regulación para evitar que la posible existencia de regulaciones autonómicas sobre esta materia pueda ocasionar una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado, ni adoptar medidas que incidan de forma significativa en la actividad económica general, sino disponer medidas que disuadan al consumidor del uso de este tipo de bolsas y conseguir, así, reducir los efectos negativos que las bolsas de plástico causan al medio ambiente. En este sentido señala el TC que la norma estatal de contraste, el Real Decreto 293/2018, sin embargo, sí se refiere a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, la cual tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente.

El TC concluye, una vez examinados la demanda, la memoria, el preámbulo y las disposiciones de la norma estatal, que la carga argumentativa exigida al Estado —bien es cierto que por primera vez en la jurisprudencia del TC— no se ha efectuado en el caso que se somete a su enjuiciamiento. Por ello no puede considerarse que la regulación estatal de contraste haya sido dictada al amparo de la competencia del art. 149.1.13 CE.

En consecuencia, para la STC 100/2020, como las medidas establecidas en las normas en conflicto tienen como finalidad primordial la protección del medio de ambiente, la norma estatal tendría su fundamento en el art. 149.1.23 CE —una vez descartado que lo tenga en el art. 149.1.13 CE—, y en este ámbito las comunidades autónomas pueden adoptar normas adicionales con niveles más altos de protección, que es precisamente lo que habría hecho el precepto autonómico impugnado al adelantar el calendario de prohibición de determinado tipo de bolsas de plástico.

La STC 100/2020 concluye considerando que el precepto autonómico impugnado no es contrario a las disposiciones establecidas por la legislación básica en materia de medio ambiente, ya que establece un nivel más alto de protección. Por consiguiente, la STC 100/2020 desestima la vulneración del orden constitucional de competencias.

Las novedades desarrolladas en la STC 100/2020 exigen al Estado que cuando ejerza su competencia horizontal para promover el funcionamiento del mercado nacional *ex* art. 149.1.13 CE presente una mínima carga probatoria de que la pluralidad regulatoria autonómica es susceptible de afectar sustancialmente al funcionamiento de aquel.

5. Finalmente cabe destacar la STC 65/2020, de 18 de junio²³, en la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalitat.

La STC 65/2020 aborda por primera vez de manera sistemática la cuestión de la existencia o no de competencia normativa autonómica para el establecimiento de normas tributarias de carácter general, tanto sustantivas (principios, categorías tributarias, etc.) como de procedimiento, para todos los tributos que conforman su Hacienda; normas que cabe denominar de «parte general» de derecho tributario plasmadas fundamentalmente en la actualidad en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) y en sus reglamentos (estatales) de desarrollo.

A efectos de responder a la cuestión, parte la STC 65/2020 de diferenciar entre los tributos propios y los tributos cedidos, siendo las competencias autonómicas respecto de los primeros más amplias que respecto de los segundos.

Así, en materia de tributos propios, las competencias de las comunidades autónomas han de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE —que fundamentalmente son la competencia para regular las

²³ Véanse, *supra*, pp. 417 y 424-425.

condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), la competencia para celebrar tratados internacionales sobre asistencia mutua en materia tributaria o para evitar la doble imposición y el fraude fiscal (art. 149.1.3 CE), la competencia para regular en todo caso las reglas relativas a la eficacia y aplicación de las normas jurídicas (art. 149.1.8 CE), la competencia que permite al Estado adoptar unas normas comunes sobre ordenación y aplicación de los tributos en virtud de su competencia sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE) y la competencia legislativa sobre procedimiento administrativo común y sobre legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE)—, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las comunidades autónomas sobre el mencionado sector material, más allá de los límites impuestos en la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas y en el respectivo estatuto de autonomía.

Por tanto, con arreglo a la STC 65/2020, las comunidades autónomas podrán establecer y exigir tributos, como preceptúa el art. 133.2 CE, de acuerdo con la Constitución y con las leyes que el Estado promulgue en el ejercicio de sus competencias, entre las que se encuentran no solo la LOFCA y los estatutos de autonomía, sino también aquellos preceptos de la Ley General Tributaria que, *ex art.* 149.1.1, 8, 14 y 18 CE, establezcan «principios y normas jurídicas generales, sustantivas y de procedimiento, del sistema tributario español», siempre que sean reconducibles efectivamente a los mencionados títulos competenciales estatales.

Lo anterior no significa, subraya la STC 65/2020, que todo el contenido de la Ley General Tributaria constituya «principios y normas jurídicas generales del sistema tributario español», por lo que deberá determinarse en su caso, del vasto articulado de la Ley General Tributaria, cuáles sean los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español en ella contenidos y que son de aplicación a todas las Administraciones tributarias «en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1, 8, 14 y 18 de la Constitución» (art. 1.1 LGT).

A diferencia de los tributos propios autonómicos, en el caso de los tributos cedidos, se trata de tributos de titularidad estatal, fruto de la potestad tributaria originaria del Estado *ex art.* 133.1 CE y de su competencia exclusiva sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE).

Ello determina que, de acuerdo con la STC 65/2020, en el caso de los tributos cedidos, la capacidad normativa autonómica vendrá condicionada no solo por los títulos competenciales que *ope Constitutionis* avalan al Estado a sentar unos principios y normas generales de ordenación y aplicación de todos

los tributos que conforman el sistema tributario español, con independencia del ente territorial (estatal, autonómico o local) al que correspondan (básicamente, arts. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE), títulos competenciales que también operan, como ya hemos señalado, para limitar la capacidad normativa autonómica en relación con sus propios tributos, sino que también vendrá condicionada por el alcance y las condiciones establecidas expresamente en la ley específica de cesión.

La doctrina referida es aplicada en la STC 65/2020 a los diferentes preceptos impugnados de acuerdo con el siguiente método. Al analizarlos el TC procede primero a examinar si con ellos se invaden los títulos competenciales que atribuyen al Estado la fijación de los principios y normas generales de ordenación y aplicación del sistema tributario español, que básicamente son los arts. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE. Si la respuesta es afirmativa, la concreta disposición autonómica será inconstitucional e inaplicable tanto a los tributos propios como a tributos estatales cedidos a la comunidad autónoma de Cataluña. Si no existe tal invasión competencial, y sin perjuicio de la plena validez de la norma autonómica respecto a los tributos propios, todavía deberá determinarse si excede o no del ámbito constitucional de la cesión para determinar si resulta también aplicable a los tributos cedidos. En consecuencia, en tanto no vulneren los títulos competenciales que reservan al Estado la configuración de los principios y normas generales del sistema tributario español, los preceptos del Código tributario se aplicarán a los tributos propios y, en función de lo que disponga la normativa de cesión, podrán ser de aplicación también a los tributos estatales cedidos.

Asimismo, de interés es el examen que va realizando el TC del alcance de cada uno de los títulos competenciales estatales que establecen los referidos «principios y normas jurídicas generales, sustantivas y de procedimiento, del sistema tributario español». La STC 65/2020 trata de determinar a qué título competencial pertenecen los preceptos de la LGT que establecen aquellos principios y normas, y examina para ello el alcance de los títulos recogidos en los apartados 1, 8, 14 y 18 del art. 149.1 CE. No es posible, sin embargo, examinar, en una crónica de estas características, ni el alcance de cada uno de ellos ni la aplicación concreta de la doctrina general sobre los diversos preceptos del Código tributario de Cataluña; debe quedar para un comentario más específico.

6. Cabe finalmente subrayar que, en el segundo cuatrimestre de 2020, la conflictividad por motivos competenciales ante el TC se ha mantenido relativamente baja. Sin duda ello se vincula con la situación de paralización de la actividad normativa que se ha producido como consecuencia de la pandemia.

Así, el Estado ha interpuesto en ese período un solo recurso de inconstitucionalidad. Se trata del recurso frente a la disposición transitoria décima, apartado segundo, de la Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de Policía del País Vasco. La cuestión controvertida es la consolidación de empleo en cuerpos de policía local que lleva a cabo la norma autonómica que el recurrente considera que vulnera los arts. 149.1.13 y 18 CE.

Por su parte, la Generalitat de Cataluña ha interpuesto un conflicto positivo de competencia en relación con el escrito de 3 de marzo de 2020 de la directora de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) por el que se requiere a la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) la remisión de una documentación para que el procedimiento por posible infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (LDC), sea instruido y resuelto por el órgano estatal. La cuestión planteada es la correcta delimitación de competencias en materia de defensa de la competencia.

No obstante lo anterior, se debe señalar que algunas cuestiones competenciales se están planteando en los últimos tiempos ante el TC a través de las impugnaciones frente a normas con rango de ley, estatales y autonómicas, que han presentado diputados y senadores de los diversos partidos políticos con legitimación suficiente para ello²⁴.

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

La STC 83/2020 (Pleno), de 15 de julio, se apoya en la doctrina sentada por la STC 85/2018, de 19 de julio²⁵, para resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados contra la Ley del País Vasco 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999.

Como en el caso de la STC 85/2018, relativa a una ley foral de parecido propósito y contenido a la ley vasca enjuiciada en la STC 83/2020, la cuestión planteada en este supuesto atañe a si la comisión administrativa creada por el legislador autonómico invade o no la reserva de jurisdicción establecida en el art. 117.3 CE, en particular respecto a la jurisdicción penal. En definitiva, se trata de dilucidar si esa comisión invade las funciones reservadas al Poder

²⁴ Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

²⁵ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 114, 2018, pp. 217-218.

Judicial, con la consiguiente afectación de las garantías constitucionales y legales. Si en el caso de la ley foral enjuiciada por la STC 85/2018 el TC estimó en parte (pero sustancialmente) el recurso por apreciar que la comisión creada por aquella ley llevaba a cabo verdaderas funciones de investigación de delitos, menoscabando así la plenitud de la jurisdicción penal en la investigación criminal, en el caso de la ley vasca la STC 83/2020 desestima el recurso (con algunas interpretaciones de conformidad) por entender que la comisión creada por esta ley no se inmiscuye en las funciones constitucionalmente reservadas a la jurisdicción penal (art. 117.3 CE)²⁶.

La STC 83/2020 reitera la doctrina sentada en la STC 85/2018, conforme a la cual 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. Por ello, el hecho de que la fijación de hechos delictivos por parte de una comisión administrativa 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, reservadas a la jurisdicción penal conforme al art. 117.3 CE.

Sin embargo, la STC 83/2020 considera que este no es el caso de la comisión de valoración creada por la ley vasca enjuiciada. Entiende lo siguiente:

[...] no hay aquí, a diferencia del supuesto resuelto en la STC 85/2018, investigación y fijación de conductas constitutivas de delito, pues la tarea de la comisión no persigue tales fines de averiguación y fijación de hechos sino que su finalidad es más limitada, en tanto que vinculada a la comprobación de la relación de causalidad entre hecho y daños, y, por tanto, diferente y directamente vinculada al fin de compensación a las víctimas que la Ley vasca dice perseguir.

E insiste, entre otros pronunciamientos de similar tenor, en que, «a diferencia de la STC 85/2018, la decisión administrativa no supone una decisión parajudicial penal sobre la comisión de un delito, sino la afirmación de que concurre la condición de víctima indemnizable» (FJ 7). Añade que «la función de esta comisión, para la que el precepto requiere la colaboración de los poderes públicos vascos, no se corresponde con ninguna actividad dirigida al esclarecimiento de hechos, propia de la jurisdicción penal, sino que, como ya

²⁶ A la sentencia formulan voto particular los magistrados Xiol Ríos y Balaguer Callejón, quienes hubieran deseado un fallo enteramente desestimatorio, sin interpretaciones de conformidad. En sustancia, reiteran la posición que mantuvieron en sus votos particulares a la STC 85/2018.

se ha señalado, únicamente se pretende que valore los hechos que le aleguen los solicitantes para poder dictaminar si existe relación con los daños invocados» (FJ 9). En el sistema de la ley vasca impugnada:

[...] la comisión no debe realizar valoración alguna que pueda ser reputada como jurisdiccional, reservada por el art. 117.3 CE a los jueces y tribunales (STC 85/2018, FF. JJ. 5 y 6), pues no le corresponde declarar la existencia de conductas punibles y la determinación de su autoría. De esta manera, no se pone en cuestión la investigación del eventual delito y la verificación pública de su comisión y circunstancias y de su posible autor que es tarea exclusiva del Poder Judicial (FJ 10).

No aprecia, en suma, la STC 83/2020 que la comisión creada por la ley vasca se inmiscuya en la reserva de la jurisdicción penal conforme al art. 117.3 CE.

Un lector moderadamente escéptico podría no encontrar, tras comparar la ley foral enjuiciada por la STC 85/2018 y la ley vasca enjuiciada por la STC 83/2020, tanta diferencia entre las funciones asignadas a la comisión navarra y a la comisión vasca por una y otra ley como la STC 83/2020 insiste en apreciar. Podría incluso pensar que la STC 83/2020 introduce una cierta corrección o matización a la doctrina más rigurosa que la STC 85/2018 parecía sentar en relación con las comisiones de valoración de pretensiones de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política que los legisladores autonómicos pudieran crear²⁷. En tal caso habría que entender que el TC permitiría tras la STC 83/2020 un mayor margen de actuación a esas comisiones de valoración, trasladando el control de las eventuales invasiones de la reserva jurisdiccional (art. 117.3 CE), así como de las posibles infracciones de los derechos y las garantías constitucionales de los afectados, al momento aplicativo, es decir, al momento de las concretas decisiones de esas comisiones, que pueden ser impugnadas ante los tribunales competentes (a ello apunta expresamente la STC 83/2020, FJ 7)²⁸.

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Sobre el art 14 CE, la STC 71/2020 (Sala Segunda), de 29 de junio, aborda el concepto de «discriminación refleja». La recurrente en amparo,

²⁷ Quizá ello podría explicar que, si de la STC 85/2018 disintieron cinco magistrados, en el caso de la STC 83/2020 el disentimiento ya solo se mantiene por dos magistrados de aquellos cinco.

²⁸ Herminio Losada González.

enfermera en el Servicio Vasco de Salud-Osakidetza, solicitó un permiso laboral de dos días para atender a su hermana, hospitalizada por parto; tras requerirle que justificase los motivos de la hospitalización, la solicitud fue desestimada puesto que se interpretó que la hospitalización por parto está excluida de los motivos establecidos para obtener tal permiso en el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del servicio de salud. Por ello, se denegó el permiso de dos días al afirmar que el parto no era una enfermedad grave. El TC otorga el amparo por vulneración del derecho a no padecer discriminación por razón de sexo, pues la única razón de la denegación de la licencia es que el motivo de la hospitalización de la familiar es el parto. Constatada el TC que el acuerdo regulador únicamente exige la hospitalización del familiar para el otorgamiento del permiso, con independencia de los motivos del ingreso hospitalario. En consecuencia, la actuación del servicio de salud le ocasionó a la recurrente una «discriminación refleja», en la medida en que las resoluciones aplican un criterio directamente discriminatorio a su familiar, y proyectan también efectos perjudiciales en el patrimonio jurídico de la recurrente a través de la denegación de la licencia solicitada.

En la STC 74/2020 (Sala Primera), de 29 de junio, el demandante de amparo, un pastor de una Iglesia evangélica, solicitó la revisión de la resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social respecto de la cuantía de su pensión de jubilación. El TC desestimó su solicitud ya que no acreditó que hubiera estado dedicado con carácter estable a las funciones de culto o asistencia religiosa y de modo retribuido. Considera la sentencia que no ha existido una vulneración de los derechos a la igualdad, a no padecer discriminación y a la libertad religiosa, ya que no se ha producido una diferencia de trato en el ámbito del reconocimiento de la pensión de jubilación entre el recurrente y quienes ejercen como ministros de culto de otras confesiones religiosas. Considera el TC que la necesidad de acreditar el desarrollo de una actividad pastoral de modo estable y retribuido, como base del reconocimiento del período de carencia, es una exigencia que se aplica por igual para el cómputo de la pensión de jubilación a quienes ejercen como ministros de culto con independencia de la confesión religiosa a la que sirvan.

En la STC 79/2020 (Pleno), de 2 de julio, la recurrente en amparo, médico del servicio de urgencias de un hospital de Málaga, dependiente de la una entidad de derecho público adscrita a la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, venía realizando una jornada ordinaria de 1523 horas de trabajo (7 horas al día) y otra complementaria como consecuencia de la realización obligatoria de 44 guardias al año (en horario nocturno, con una duración de 10 horas), cada una de las cuales generaba al día siguiente («saliente de guardia») un descanso de 24 horas, y, a efectos retributivos, se tomaban 7

de esas horas como de trabajo efectivo (descanso retribuido). De este modo, en el cómputo anual de las 1523 horas de jornada ordinaria quedaban incluidas las 308 horas generadas por los «salientes de guardia». Posteriormente, solicitó la aplicación de la reducción de jornada por motivos de guarda legal para el cuidado de los hijos menores de doce años. En aplicación de tal previsión, la empleadora procedió a reducirle, en la misma proporción, el número de horas de su jornada ordinaria (que pasó de 1523 a 1020,41 horas), el número de guardias médicas obligatorias (que pasó de 44 a 30), así como el número de horas de descanso retribuido computables por cada saliente de guardia (reduciéndolo de 7 a 4,69 horas). Para la parte demandante, la reducción aplicada sobre el descanso retribuido por guardia médica era contraria al principio de igualdad y no discriminación del art. 14 CE. A su juicio, tal decisión empresarial producía una diferencia de trato injustificada entre trabajadores a tiempo completo y trabajadoras con jornada reducida, de manera que, a igualdad de jornada (guardia médica obligatoria de 10 horas), recibe una menor compensación por cada «saliente de guardia» (de 4,69 horas en lugar de 7 horas). Además, entendía que se trataba de una discriminación indirecta por razón de sexo, en la medida en que el trato desigual denunciado vendría motivado por el ejercicio de un derecho (el de reducción de jornada para el cuidado de hijos) que, aunque reconocido legalmente tanto a los hombres como a las mujeres, se ejercita mayoritariamente por estas últimas. El TC constata que estamos ante situaciones subjetivas comparables aptas para realizar el juicio de igualdad, y entiende que el argumento que ofrece la entidad demandada resulta inasumible al utilizar la empleadora para justificar la diferencia de trato un elemento de diferenciación que debe calificarse de arbitrario o carente de una justificación objetiva y razonable, a saber, el de que la recurrente en amparo realiza la jornada de trabajo (tanto ordinaria como complementaria) de forma reducida. No hay que descuidar que la reducción tanto de la jornada ordinaria (en cómputo anual) como de la complementaria (en número de guardias) es fruto de un derecho (el cuidado de los hijos), cuyo ejercicio no puede generarle un menoscabo en la asignación del descanso retribuido derivado de la realización de unas guardias que, aun menores en su número, son de la misma duración que para el resto de los trabajadores: de 10 horas. Por tanto, ante una misma situación (guardias de 10 horas), que generan el derecho a un descanso retribuido (de 7 horas), no puede la empleadora asignarle otro (de 4,69 horas), so pretexto de que ya tiene reducido tanto el número de horas ordinarias que debe trabajar como el número de guardias que obligatoriamente debe realizar. No existe, pues, una justificación razonable que legitime el diferente trato recibido. Además, aunque aquel método es formalmente neutro, ha perjudicado a un número mayor de mujeres que de hombres, pues

esta demanda de amparo forma parte de una serie de recursos en que todas las recurrentes, a fecha del dictado de la sentencia, son mujeres médicos.

2. En la STC 67/2020 (Sala Segunda), de 29 de junio, se impugnaban los acuerdos de liquidación y de resolución del procedimiento sancionador dictados por Agencia Estatal de Administración Tributaria y por el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas. La demanda denunciaba la vulneración de los arts. 18.4 y 24.2 CE, partiendo de la premisa de que una prueba obtenida en el marco de un procedimiento penal no puede ser utilizada después en un procedimiento administrativo tributario. Esta premisa es rechazada por el TC puesto que el art. 18.4 CE, que garantiza el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal no se ve vulnerado, de acuerdo con la jurisprudencia que establece que «la cesión de datos entre administraciones públicas sin consentimiento del afectado, cuando se cedan para el ejercicio de competencias distintas o que versen sobre materias distintas de aquellas que motivaron su recogida, únicamente será posible, fuera de los supuestos expresamente previstos por la propia Ley Orgánica de protección de datos, si existe previsión legal expresa para ello [art. 11.2 a) en relación con el 6.1 LOPD]». En este caso existe una previsión legal en el art. 94.3 LGT, que establece que «[l]os juzgados y tribunales deberán facilitar a la administración tributaria, de oficio o a requerimiento de la misma, cuantos datos con trascendencia tributaria se desprendan de las actuaciones judiciales de las que conozcan, respetando, en su caso, el secreto de las diligencias sumariales». Además, recuerda el TC que las garantías procedimentales del art. 24.2 CE son aplicables a un procedimiento sancionador administrativo, por ello, en el ámbito de un procedimiento administrativo en materia tributaria son admisibles todas las pruebas que sean incorporadas de acuerdo con las normas que sobre medios y valoración de la prueba se contienen en el Código Civil y en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, a las que se remite expresamente el art. 106.1 LGT. Por último, señala el TC que es relevante determinar si, en el procedimiento concreto y desde la perspectiva del art. 24.2 CE, la demandante tuvo la oportunidad de formular alegaciones frente a la prueba trasladada. En este sentido, la demanda no afirma, ni tampoco se desprende del expediente, que no haya podido ejercer sus derechos de defensa, pues, de hecho, tuvo la oportunidad de cuestionar la prueba documental oponiendo los argumentos que estimó convenientes al respecto, que fueron desestimados tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional, y sin que, por tanto, se aprecie indefensión.

3. En la STC 66/2020 (Sala Segunda), de 29 de junio, el objeto era determinar si las resoluciones judiciales impugnadas vulneraron el derecho a

la representación política de la demandante de amparo, art. 23.2 CE, al confirmar la legalidad de la negativa a la reincorporación a su puesto de trabajo tras cesar la situación de excedencia forzosa como consecuencia de su condición de concejala de un ayuntamiento. Recuerda el TC su jurisprudencia sobre el derecho de representación política de los concejales y su afectación por la extinción de las relaciones laborales (STC 125/2018). En este caso, la demandante de amparo prestaba sus servicios profesionales como administrativa para una entidad privada cuando fue elegida concejala de un ayuntamiento; durante el período de mayo de 1991 hasta el 30 de septiembre de 1999 se mantuvo en el ejercicio activo en el desempeño de su relación laboral, compatibilizándolo con su labor de concejala; sin embargo, desde el 30 de septiembre de 1999 y hasta el 13 de junio de 2015, el pleno del ayuntamiento le reconoció la situación de dedicación exclusiva en su función de concejala, por lo que, al amparo del art. 46.1 LET, solicitó y le fue reconocida por su empleadora la situación de excedencia forzosa en su puesto de trabajo. El 13 de junio de 2015 el pleno del ayuntamiento le retiró el reconocimiento de la dedicación exclusiva y en dicha fecha solicitó la reincorporación a su puesto de trabajo, lo que le fue denegado por la entidad empleadora. Entiende el TC que se ha vulnerado el derecho a la representación política de la demandante de amparo. En vía judicial se confirmó la legalidad de la negativa a la reincorporación al puesto de trabajo de la demandante de amparo con el único argumento de que la dedicación ordinaria de la demandante del amparo —ejemplificada en la asistencia a los plenos o las comisiones— no resulta materialmente conciliable con la observancia de su jornada laboral. Esta argumentación resulta contraria a la efectividad del derecho a la representación política de la demandante de amparo, ya que, en los términos expuestos en la STC 125/2018, implica una consecuencia laboral desfavorable para la demandante de amparo con fundamento en el ejercicio del núcleo esencial de su *ius in officium* como miembro de un consistorio municipal.

En la STC 68/2020 (Sala Primera), de 29 de junio, el recurrente sostenía que se había vulnerado su *ius in officium* como diputado regional, porque la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia inadmitió su pregunta «¿Puede asegurar que el Partido Popular de la Región de Murcia no se ha financiado ilegalmente mediante procedimientos semejantes a los condenados en la sentencia de la Gürtel?» para su contestación oral por el presidente del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. La pregunta fue rechazada al ser ajena a «la acción del propio Consejo de Gobierno y de su presidente». A juicio del recurrente, esta decisión no puede considerarse motivada, toda vez que el art. 173.3 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia establece supuestos tasados de preguntas parlamentarias que no procede admitir a

trámite, entre los que no se encuentra el alegado por la Mesa. Recuerda el TC que en la STC 107/2001 (referida también a acuerdos de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia que inadmitieron una pregunta al Consejo de Gobierno para su respuesta oral en el pleno, por entender que excedía del ámbito competencial de la comunidad autónoma) apreció que tales acuerdos vulneraron los derechos del diputado recurrente en amparo a participar en los asuntos públicos y al ejercicio del cargo parlamentario. Consideró en aquel caso que la pregunta inadmitida versaba sobre un asunto que no era ajeno ni a la acción política del Gobierno de la Región de Murcia ni a los intereses de esa comunidad autónoma, pues se pretendía inquirir acerca de las medidas que el Ejecutivo autonómico tenía previsto adoptar para completar la implantación de la enseñanza secundaria obligatoria en Murcia, en términos equiparables al resto de comunidades autónomas. En el caso analizado, la decisión de la Mesa se basó, fundamentalmente, en la falta de relación de la pregunta con las competencias presidenciales, pues se refería a la financiación de un partido político. Entiende el TC que, aun cuando la respuesta pueda considerarse discutible, no cabe tildarla de irrazonable, en tanto la Mesa se refiere al marco competencial fijado por el Estatuto de Autonomía y la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del estatuto del presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, conforme a la cual la materia sobre la que se pretende preguntar al presidente autonómico queda claramente fuera de dicho ámbito. En definitiva, no siendo irrazonable ni arbitraria la decisión adoptada por la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, e inscribiéndose dentro de la función de ordenación de la labor de la Cámara que pertenece al núcleo mismo de la autonomía parlamentaria, ninguna lesión de derechos se derivaría de esta.

En la STC 97/2020, de 21 de julio²⁹, el Pleno del TC desestimó el recurso de amparo presentado por el recurrente contra las resoluciones del Congreso de los Diputados por las que quedaba automáticamente suspendido en el ejercicio del cargo y, por tanto, en los derechos y deberes establecidos en el Reglamento del Congreso. La sentencia estima que no se han vulnerado el derecho del recurrente a la presunción de inocencia, art. 24.2 CE, ni el derecho al ejercicio del cargo de diputado del Congreso, art. 23.2 CE, por la aplicación del art. 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Respecto del primer derecho fundamental impugnado, el TC explica:

[...] ni el artículo 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece sanción o pena alguna ni su aplicación o cumplimiento por la Mesa del

²⁹ Véase, *supra*, p. 421.

Congreso de los Diputados ha deparado la condena del demandante. El precepto legal no es norma punitiva sino establecedora de una medida provisional vinculada, de manera mediata y necesaria, a otras previas (procesamiento firme y prisión provisional) adoptadas por la autoridad judicial.

Por tanto, la doctrina aplicada por el TC sobre la presunción de inocencia es plenamente consecuente con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el sentido de que la presunción de inocencia impide tener por culpable a quien no ha sido declarado así tras un previo juicio justo. La sentencia recuerda que el art. 384 bis de la LECrim es de aplicación inmediata y necesaria cuando concurren los presupuestos en él fijados y que son conformes con la Constitución, y, por tanto, respetan la presunción de inocencia del procesado para el que se dicta auto de prisión provisional.

4. En la STC 46/2020 (Pleno), de 15 de junio, las partes de un contrato de arrendamiento de vivienda habían acordado resolver las discrepancias que pudieran surgir entre ellas mediante el recurso al arbitraje en derecho. Al amparo de esta previsión convencional, y a instancia de la arrendadora, se dictó laudo arbitral que ordenaba el pago de rentas y consumos debidos y declaraba la resolución del contrato. La parte arrendataria formuló acción de nulidad del laudo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. No obstante, durante la tramitación del proceso, las partes comunicaron que habían alcanzado un acuerdo y solicitaron su archivo. El órgano judicial rechazó esta solicitud y dictó sentencia anulatoria del laudo arbitral. El TC considera que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes ya que el órgano judicial ignoró el principio básico de disposición de las partes para regular los intereses estrictamente privados y a su través llevó a cabo una revisión en profundidad de lo acordado en el laudo arbitral.

En la STC 80/2020 (Pleno), de 15 de julio³⁰, la demandante dirige su amparo contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, que inadmitió, por falta de legitimación, su recurso interpuesto contra la resolución del Servicio Catalán de Salud que desestimó su reclamación de abono de intereses de demora por el retraso en el pago de las facturas por suministro de medicamentos a pacientes del sistema público de salud. La sentencia recurrida declaró inadmisibile el recurso, con fundamento en dos argumentos. En primer lugar, que el propio órgano ya había resuelto la cuestión planteada en un caso similar, por lo que, en aras del principio de igualdad y no discriminación, y ante la inexistencia de doctrina del Tribunal Superior de Justicia de

³⁰ Véase, *supra*, pp. 422-423.

Cataluña sobre el problema debatido, procedía adoptar la misma solución tomada en su día en el pronunciamiento previo. El otro razonamiento parte de considerar que el objeto de la *litis* es un incumplimiento contractual entre dos personas jurídicas, el Servicio Catalán de Salud y el Consejo de Colegios Farmacéuticos de Cataluña, que suscribieron el concierto de atención farmacéutica, contrato en el que no es parte directa la actora, sino, a lo sumo, indirectamente, sin perjuicio de las acciones que pueda, en su caso, deducir contra el citado consejo. A la vista de tales argumentos, considera el TC que la inadmisión frente a la que se alza la demandante de amparo supone una interpretación irrazonable y una decisión lesiva del derecho a la tutela judicial en acceso a la jurisdicción por desproporcionada.

En la STC 85/2020 (Sala Segunda), de 20 de julio, el objeto principal era el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, en su dimensión del derecho de acceso a la jurisdicción, en relación con el derecho a la gratuidad de la justicia reconocida en el art. 119 CE. Constata el TC que la letrada designada provisionalmente para la defensa del recurrente informó sobre la insostenibilidad de la pretensión y que dicho informe fue remitido a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita transcurrido el plazo de quince días desde que dicha letrada fue designada; no obstante, dicha comisión, una vez que confirmaron la insostenibilidad tanto el Colegio de Abogados como el ministerio fiscal, denegó al recurrente el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita con exclusivo fundamento en dicha insostenibilidad; en vía judicial, a pesar de invocarse por el demandante de amparo el art. 32 LAJG, la respuesta que obtuvo es que se trataría de un mero defecto formal en los plazos, que no afecta al fondo del asunto, que era la insostenibilidad de la pretensión como causa determinante de la denegación del derecho. A la vista de lo expuesto, el TC entiende que se ha vulnerado al recurrente su derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión del derecho de acceso a la jurisdicción, en relación con el derecho a la gratuidad de la justicia. En la medida en que la letrada comunicó la insostenibilidad superado el plazo de quince días desde su designación y, por lo tanto, cuando ya existía la obligación legal de asumir su defensa, la decisión de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de denegar el reconocimiento de este derecho, anteponiendo las razones de fondo sobre la insostenibilidad de la pretensión al imperativo legal del art. 32 LAGJ de que la preclusión del plazo determina la obligación de asunción de defensa, implica una vulneración del art. 24.1 CE.

En la STC 87/2020 (Sala Segunda), de 20 de julio³¹, el TC declara que en las instrucciones penales que tengan por objeto denuncias por violencia de

³¹ Véanse, *supra*, p. 422.

género los jueces deben llevar a cabo el canon reforzado constitucionalmente exigible de realizar «una investigación suficiente y eficaz». La sentencia estima el recurso de amparo de una mujer a la que se le ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva en un proceso penal por presunto delito de maltrato habitual, iniciado a raíz de denuncia formulada por una mujer contra su marido, mediando un proceso de divorcio en curso, y que fue sobreseído provisionalmente y archivado nada más haber prestado declaración el denunciado, sin que el juzgado instructor hubiera practicado ninguna otra diligencia, pese a haber solicitado aquella, con el apoyo del ministerio fiscal, la realización de actuaciones encaminadas a acreditar los supuestos malos tratos recibidos. La sentencia subraya que «este canon reforzado se entenderá debidamente colmado en tanto en cuanto, subsistiendo la sospecha fundada de delito se practiquen otras diligencias de investigación que, complementando esos testimonios enfrentados de las partes unidas por una relación de afectividad, presente o pasada, permitan ahondar en los hechos descartando o confirmando aquella sospecha inicial». De ahí que «el deber de diligencia requerirá abundar en la investigación allí donde no se hayan agotado las posibilidades razonables de indagación sobre los hechos de apariencia delictiva, vulnerándose el derecho a la tutela judicial efectiva si el órgano judicial clausura precipitada o inmotivadamente la investigación penal». Ahora bien, el TC apunta que el comportamiento que se exige a un juez de violencia de género no implica en modo alguno la obligación de admitir o practicar cualesquiera diligencias, sino «únicamente aquellas que se evidencien como pertinentes y relevantes a los fines pretendidos». Pero deberá continuar la tarea de investigación mientras, subsistiendo la sospecha fundada de la comisión de los hechos de que se ha tenido noticia y de su relevancia penal, resulte necesario profundizar en su indagación.

En la STC 89/2020 (Sala Segunda), de 20 de julio, la parte recurrente solicitaba el reconocimiento de los derechos fundamentales de acceso a la jurisdicción, como vertiente que es del de tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, en su relación con el derecho a la libertad sindical, art. 28.1 CE, al estimar lesiva la declaración de falta de legitimación *ad causam*, con ocasión del recurso contencioso-administrativo que entabló contra el Acuerdo suscrito por la Mesa sectorial de sanidad del SERMAS, integrada por la Administración sanitaria y diversas organizaciones sindicales. Recuerda el TC que es exigible que la genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada. Constata el TC que en este caso el interés legítimo del sindicato resultaba claramente identificable en el presente asunto.

Considera que el objeto del recurso intentado estaba en conexión con la finalidad que legítimamente persiguen los sindicatos (la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores) y, por tanto, con lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado interés profesional o económico. La razón de dicha conexión no radicaba solo en el interés general y abstracto del sindicato en defender la legalidad de los procedimientos utilizados para la cobertura de ciertas plazas, sino que se materializaba también en un interés específico en razón del derecho de la organización sindical a defender sus propios criterios y orientaciones en la defensa de los intereses concernidos en el procedimiento de selección dirigido a sus representados, de suerte que podría obtener la ventaja o utilidad, en caso de prosperar el recurso contencioso-administrativo entablado, de que esas garantías en el acceso en igualdad fueran extensibles a todos y cada uno de sus afiliados, de conformidad con lo que su legítima línea sindical postulaba. En definitiva, estima el TC que las resoluciones judiciales impugnadas parten de un entendimiento del concepto de interés profesional o económico incompatible con las exigencias derivadas del art. 24.1 CE, en relación con el art. 28.1 CE, pues margina la dimensión del sindicato como institución representativa que constitucionalmente tiene reconocida su función de defensa de determinados intereses.

En la STC 98/2020 (Pleno), de 22 de julio, la corporación municipal demandante invocaba la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso al recurso y, más concretamente, al recurso de casación. Recuerda el TC su doctrina de las SSTC 18/2019, de 11 de febrero, y 26/2019, de 25 de febrero. Entiende que la conclusión a la que han llegado los autos impugnados es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva, en su manifestación del derecho de acceso al recurso. Sostener que las sentencias dictadas por las secciones o las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia no son susceptibles de recurso de casación por infracción de normativa autonómica constituye el resultado de una interpretación y aplicación del art. 86 LJCA que se sustenta en un conjunto de argumentos que no responden a la finalidad perseguida por el legislador y reconocida por el TC de constituir esta modalidad de impugnación como el «instrumento por excelencia para asegurar la uniformidad en la aplicación judicial del derecho», en este caso del derecho autonómico.

En la STC 99/2020 (Pleno), de 22 de julio, el objeto era determinar si la decisión judicial impugnada, que acordaba —de conformidad con la establecido en el art. 86.3 de la LJCA, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio— que no cabe interponer el recurso de casación por infracción de normativa autonómica contra las resoluciones dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo, vulneró los

derechos a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso, y a la igualdad en la aplicación de la ley, art. 14 CE. Recuerda el TC que ya se pronunció sobre la constitucionalidad del recurso de casación por infracción de normativa autonómica, tal como ha quedado configurado por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, en la STC 128/2018, de 29 de noviembre, estableciendo una jurisprudencia aplicada en las SSTC 18/2019, de 11 de febrero, y 26/2019, de 25 de febrero. La resolución impugnada consideró que en el orden contencioso-administrativo, tras la Ley Orgánica 7/2015, «ni la Ley Orgánica del Poder Judicial ni la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa contienen norma que atribuya competencia a las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para enjuiciar recursos de casación por infracción de norma autonómica». El TC no comparte los razonamientos del órgano judicial. Descarta como razonamientos constitucionalmente válidos las referencias que se hacen en la resolución impugnada, por un lado, a la falta de carácter orgánico del art. 86.3 LJCA, y, por otro, a la omisión de una regulación específica de la tramitación del recurso de casación por infracción de normativa autonómica ante los tribunales superiores de justicia autonómicos. En ambos casos se trata de argumentos que ya fueron rechazados por la citada STC 128/2018 al enjuiciar la constitucionalidad del art. 86.3 LJCA. En segundo lugar, el TC constata que el órgano judicial, al inadmitir el recurso de casación en virtud de una interpretación literal del art. 86.3 LJCA, ha llegado a un resultado materialmente contrario al derecho de acceso al recurso que consagra el art. 24.1 CE³².

³² Carlos Ortega Carballo.