

**DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2023**

**Doctrine of the Constitutional Court during
the first four-month period of 2023**

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA

Tribunal Constitucional
duque@tribunalconstitucional.es

CARLOS ORTEGA CARBALLO

Tribunal de Constitucional
ortega@tribunalconstitucional.es

HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ

Tribunal Constitucional
losada@tribunalconstitucional.es

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI

Universidad Autónoma de Madrid
tomas.quadra@uam.es

Cómo citar/Citation

Duque Villanueva, J. C., Ortega Carballo, C.,
Losada González, H. y Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2023).
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2023.
Revista Española de Derecho Constitucional, 128, 185-236.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.128.07>

SUMARIO

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

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. En el ámbito que corresponde a este apartado de la crónica, son escasos los pronunciamientos en relación con los recursos de inconstitucionalidad que, como a continuación se expone, merecen alguna reseña. En primer lugar, en la STC 8/2023 (Pleno), de 22 de febrero¹, el TC desestima la solicitud de los recurrentes de alegar nuevos hechos con posterioridad a la interposición del recurso con base en el art. 246 LEC, pues entiende que «el art. 80 LOTC no enumera, entre las cuestiones en las que determina la aplicación supletoria de la Ley de enjuiciamiento civil la relativa a la posibilidad de alegar hechos nuevos en los términos del art. 246 LEC». En este sentido recuerda que, aunque en algunos supuestos se ha acudido a la analogía para aplicar otros preceptos de la LEC distintos de los expresamente previstos en la LOTC, es doctrina constitucional que la remisión del art. 80 LOTC a la LEC «hay que interpretarla en el sentido de que la ley procesal será aplicable en la medida en que no vaya contra la ley orgánica y sus principios inspiradores». De modo que «el uso de la analogía no puede tener lugar en este caso, si tenemos en cuenta cual es el objeto de recurso de inconstitucionalidad», proceso en el que el control que lleva a cabo el TC «es exclusivamente de constitucionalidad [...], no político, ni de oportunidad, ni de calidad técnica, ni de idoneidad [...], que ha de circunscribirse a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de constitucionalidad» (FJ 2.a).

De otra parte, en cuanto a la incidencia de la modificación o derogación de los decretos leyes impugnados sobre la pervivencia del objeto del recurso de inconstitucionalidad, el TC reitera, por lo que respecta a su presupuesto habilitante, que «la modificación legislativa posterior del decreto-ley impugnado,

¹ Véanse, *infra*, p. 198 y pp. 206-209.

no impide a la jurisdicción constitucional controlar si la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se ejerció siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional». Y, por lo que se refiere a las impugnaciones de contenido competencial, que dicha pervivencia «dependerá de si la nueva normativa, sustitutoria de la impugnada, viene a plantear o no los mismos problemas competenciales señalados en el recurso», porque «la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio» (FJ 3)².

2. Por el ATC 32/2023 (Pleno), de 7 de febrero, se inadmite a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del grupo parlamentario Vox contra el art. 2 del Decreto Ley de la Generalidad de Cataluña 4/2022, de 5 de abril, de medidas urgentes en el ámbito tributario y financiero, por falta de legitimación, ya que los demandantes no han acreditado debidamente ante el TC que ostentasen en número suficiente la condición de diputados en el momento de la interposición del recurso.

El TC considera insuficiente, para tener por satisfecho el referido requisito, la certificación del secretario general del Congreso de los Diputados, aportada en el trámite de subsanación concedido, en la que, si bien se da fe de la identidad de los diputados pertenecientes al grupo parlamentario Vox a la fecha de su expedición (25 de marzo de 2021), no acredita que todos ellos mantuviesen dicha condición en la fecha de interposición del recurso de inconstitucionalidad (7 de julio de 2022). Pero incluso, aun en la hipótesis de considerar suficiente aquella certificación, el TC constata que solo cuarenta y nueve de los cincuenta y un diputados identificados en la demanda mantenían esa condición en la fecha de su expedición.

De otra parte, de la documentación aportada al TC, con posterioridad, por tanto, a la finalización del plazo de interposición del recurso, resulta que, de los cincuenta y un diputados que figuran en el acuerdo impugnatorio, dos de ellos no coinciden con los identificados en la demanda, sin que en dicho acuerdo y en el escrito que lo acompaña se haga «mención alguna a esta discordancia, ni la justifican, ni solicitan que se tenga por modificada la relación de recurrentes que constan en el texto de la demanda», indicándose únicamente «que el acuerdo impugnatorio se aporta en sustitución del que previamente y “por error material” se había adjuntado al recurso». En relación con la solicitud de que dos de los diputados que figuran en la demanda sean sustituidos por

² En el mismo sentido, SSTC 9/2023 (Pleno), de 22 de febrero, FJ 2.b; 10/2023 (Pleno), de 23 de febrero, FJ 2, y 15/2023 (Pleno), de 7 de marzo, FJ 2.

otros dos que no constan en ella, el TC objeta la falta de poder del procurador respecto de estos últimos.

En definitiva, el TC, tras reiterar que no cabe subsanar tras la interposición del recurso la identidad de los diputados demandantes, ya que la legitimación queda definitivamente configurada cuando se interpone el recurso de inconstitucionalidad, concluye que la demanda ha sido interpuesta en este caso por cuarenta y nueve diputados, defecto que, al no poder ser subsanado, determina la inadmisión del recurso por no alcanzarse el umbral mínimo de cincuenta diputados que exigen los arts. 162.1 CE y 32.1 LOTC³.

3. En materia de abstención y recusación, entre las numerosas resoluciones dictadas durante este cuatrimestre, cabe resaltar el ATC 28/2023 (Pleno), de 7 de febrero, en el que el TC no estima justificada la abstención formulada por una de sus magistradas en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del grupo parlamentario Popular contra la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de interrupción voluntaria del embarazo. La solicitud de abstención se fundaba, al amparo de la causa prevista en el art. 219.16 LOPJ, en que la magistrada había participado y votado en contra, como vocal del Consejo General del Poder Judicial e integrante de su Comisión de Estudios e Informes, de la propuesta de informe de la citada comisión al referido anteproyecto de ley, así como a favor de la enmienda a la totalidad contra este que presentó junto con otro vocal, si bien ni aquel informe ni esta enmienda fueron aprobados por el Pleno del Consejo al no haberse alcanzado la mayoría necesaria exigida por la ley.

Tras reproducir la consolidada doctrina constitucional sobre la garantía y el deber de imparcialidad de sus magistrados y las peculiaridades que ha de revestir la apreciación de las causas de recusación y abstención en atención a la naturaleza y funciones propias de la jurisdicción constitucional, el TC concluye que en este caso no está justificada la abstención, en síntesis, porque: a) se plantea en un proceso objetivo y abstracto de control de la constitucionalidad

³ Al auto formuló voto particular discrepante la magistrada Espejel Jorquera, para quien, en síntesis y por la razones que expone detalladamente en el voto, la aplicación de la doctrina constitucional conforme a la cual han de evitarse «rigorismos formales excesivos» en la constatación en el trámite de admisión del cumplimiento de los requisitos para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, «que impidan que este tribunal desarrolle su función (entre otras, STC 16/2022, de 8 de febrero, FJ 2), [...] debería haber conducido, al menos, a otorgar la posibilidad de subsanar los defectos procesales advertidos, ninguno de los cuales justificaba una decisión de inadmisión».

de la ley; b) no existe coincidencia entre el objeto del recurso de inconstitucionalidad con el ejercicio de la función consultiva que tenía encomendada y en la que había participado la magistrada como vocal del Consejo General del Poder Judicial, pues ni el informe versó sobre una ley vigente ni en aquel momento existía ninguna pretensión impugnatoria como la que ahora corresponde resolver al TC; c) han transcurrido más de doce años desde la exteriorización del criterio jurídico en el que se funda la solicitud de abstención hasta el momento en que ha accedido a la condición de magistrada constitucional, y, en fin, d) los trabajos preparatorios del informe no concluyeron con la aprobación del dictamen solicitado por el Gobierno, al no haberse alcanzado la mayoría legal necesaria para su aprobación, de modo que la función consultiva, entiende el TC, no ha llegado a ser ejercitada⁴.

En este mismo proceso constitucional, se declaró improcedente la admisión a trámite de la recusación formulada, en su propio nombre y representación, por cinco diputados, que formaron parte de la agrupación de diputados del grupo parlamentario popular que interpusieron en su día el recurso de inconstitucionalidad contra la mencionada Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, contra el presidente y tres magistrados del TC. De conformidad con una inveterada doctrina constitucional, se recuerda en el ATC 37/2023 (Pleno), de 8 de febrero, que es la agrupación ocasional de parlamentarios que interpone el recurso de inconstitucionalidad la que adquiere la condición de parte en el proceso una vez admitido a trámite, «sin que cada uno de los recurrentes esté individualmente legitimado para interponer de forma autónoma, en su propio nombre, pretensión alguna en el procedimiento»⁵.

4. En la STC 20/2023 (Pleno), de 23 de marzo, se declara extinguido un conflicto positivo de competencia por pérdida sobrevinida de su objeto porque, aunque los preceptos reglamentarios impugnados no han sufrido modificación alguna tras su interposición, han de considerarse derogados al resultar incompatibles con el actual contenido de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. Al no subsistir el problema competencial planteado, tras esa modificación legal, el TC, en aplicación de su conocida doctrina constitucional sobre

⁴ Al auto formularon sendos votos particulares discrepantes los magistrados Enríquez Sancho y Arnaldo Alcubilla, adhiriéndose al voto de este último el magistrado Tolosa Tribiño.

⁵ La magistrada Espejel Jorquera formuló voto particular discrepante con la decisión de inadmisión a trámite de las recusaciones y de estimar injustificada su solicitud de abstención en el recurso de inconstitucionalidad.

la eventual pérdida del objeto de los conflictos positivos de competencia como consecuencia de la derogación, sustitución o modificación de la norma impugnada, declara la pérdida sobrevenida de su objeto, en tanto que en el marco normativo actual no subsiste la controversia competencial planteada.

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

- a) (STC 155/2009, FJ 2.a) que el recurso plantea un problema o afecta a la faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del TC (SSTC 1/2023 [Sala Segunda], de 6 de febrero —resoluciones judiciales que, ponderando la mejor posición de las autoridades judiciales de otro país para conocer de los hechos, remiten el procedimiento penal a su fiscalía—; 2/2023 [Sala Segunda], de 6 de febrero —exceso de punición por imponer sanción penal tras el pago de sanción administrativa por viajar sin título de transporte válido—; 4/2023 [Sala Primera], de 20 de febrero —denegación de acceso a las actuaciones precisas para impugnar la medida cautelar de prisión provisional—; 5/2023 [Sala Segunda], de 20 de febrero —autorización judicial para la administración del bautismo y para asistir a la asignatura de Religión adoptada sin oír al menor—; 11/2023 [Pleno], de 23 de febrero —actuación hospitalaria y derecho a la autodeterminación personal y al consentimiento informado del paciente—⁶; 13/2023 [Sala Primera], de 6 de marzo —denegación de la posibilidad recurrir en revisión decisión de letrada de la Administración de justicia al haber adquirido firmeza en procedimiento de jura de cuentas—⁷; 21/2023 [Sala Primera], de 27 de marzo —denegación discriminatoria del reconocimiento de situación de gran invalidez derivada de contingencia común porque el solicitante se encontraba en situación de jubilación anticipada por discapacidad—⁸; 22/2023 [Sala Primera], de 27

⁶ 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).

⁷ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso pueda 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).

de marzo —comunicado de la autoridad portuaria que supedita el derecho de los trabajadores al uso de una vivienda de dicho organismo público a la retractación de un comunicado crítico emitido por un sindicato—; 25/2023 [Sala Segunda], de 17 de abril —decisión de la presidenta del Congreso de los Diputados de retirar del diario de sesiones un pasaje de la intervención de una parlamentaria que alude a una tercera persona ajena a la Cámara—; 33/2023 [Pleno], de 18 de abril —publicación de la fotografía del demandante en la página web de una policía autonómica solicitando la colaboración ciudadana contra la violencia urbana—; 37/2023 [Pleno], de 19 de abril —negativa del órgano judicial de traducir al castellano el auto de aclaración de una sentencia redactado en catalán—⁹; 38/2023 [Pleno], de 30 de abril —resoluciones judiciales que acuerdan la administración de la vacuna frente a la covid-19 de la madre del demandante, quien había manifestado su negativa a que se le administrara la vacuna a su progenitora, impedida para prestar consentimiento—¹⁰.

- b) (STC 155/2009, FJ 2.b) que el recurso pueda dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (STC 32/2023 [Sala Segunda], de 17 de abril —exclusión del cómputo del período de privación de libertad del tiempo que el demandante pasó en prisión en un país extranjero durante la tramitación y resolución del proceso de extradición—¹¹).
- c) (STC 155/2009, FJ 2.b) el recurso pudiera dar ocasión al tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 10.2 CE (STC 12/2023 [Sala Segunda], de 6 de marzo —extinción del derecho de uso de la vivienda familiar constituido en favor de la demandante al alcanzar sus hijas la mayoría de edad—).

⁹ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso pueda dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (STC 155/2009, FJ 2.b).

¹⁰ 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).

¹¹ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso pudiera dar ocasión al tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental (STC 155/2009, FJ 2.b).

- d) (STC 155/2009, FJ 2.e) 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 31/2023 [Sala Primera], de 17 de abril —señalamiento de vista en proceso laboral con una demora de más de dos años desde la admisión a trámite de la demanda—).
- e) (STC 155/2009, FJ 2.f) el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento a la doctrina de este TC (SSTC 23/2023 [Sala Primera], de 27 de marzo, y 26/2023 [Sala Segunda], de 17 de abril —ausencia de control judicial de las cláusulas abusivas que desconoce la primacía del derecho de la Unión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia—; 26/2023 [Sala Segunda] y 28/2023 [Sala Primera], de 17 de abril —emplazamiento edictal sin agotar las posibilidades de notificación personal al demandante en juicio verbal de desahucio y en proceso de despido, respectivamente—; 29/2023 [Sala Segunda], de 17 de abril —falta de designación de abogado en causa penal en la que la asistencia letrada no es preceptiva—; 30/2023 [Sala Segunda], de 17 de abril —denegación de acceso a las actuaciones precisas para impugnar la medida cautelar de prisión provisional—).
- f) (STC 155/2009, FJ 2.g) el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (SSTC 14/2023 [Sala Primera], de 6 de marzo —utilización de la dirección electrónica habilitada como cauce de comunicación procesal del primer emplazamiento en juicio verbal de reclamación de cantidad—; 24/2023 [Sala Primera], de 27 de marzo —acuerdos parlamentarios que autorizan la delegación de voto de un miembro de la Cámara—).

6. En relación con el requisito de la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, en la STC 11/2023 (Pleno), de 23 de febrero¹², se afirma que si el TC se considera «suficientemente ilustrado» sobre su cumplimiento en la fase de admisión, «no cabe, sino hacer un uso prudente de la facultad de inadmitir posteriormente la demanda, por los meros defectos en el modo de redactarla». Consideración que no le impide, sin embargo, como se hace en la fundamentación jurídica de la citada sentencia, volver a valorar las razones aducidas por el recurrente para constatar su inicial

¹² Véase, *infra*, pp. 226-227.

apreciación sobre la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso (FJ 2.C.b).

Tampoco parece que se compadezca bien con la reiterada doctrina constitucional de que es al TC al que le «corresponde únicamente apreciar en cada caso, en el momento de admisión a trámite del recurso de amparo, si este tiene especial trascendencia constitucional», con que en no pocas resoluciones, entre las que se puede citar la STC 13/2023 (Sala Primera), de 6 de marzo, tras el enunciado de aquella doctrina, el TC proceda a examinar y responder a las razones de la parte demandada con base en las que sostiene la carencia de especial trascendencia constitucional del recurso (FJ 2.b).

Durante este cuatrimestre se han seguido explicitando en la fundamentación jurídica de algunas sentencias, con invocación, en algunos casos, de la STEDH de 20 de enero de 2015, asunto *Arribas Antón c. España*, § 46, las razones por las que se estima que concurren el motivo o los motivos de especial trascendencia constitucional apreciados en el trámite de admisión de la demanda de amparo, que previamente han quedado reflejados ya en sus antecedentes (entre otras, SSTC 2/2023 [Sala Segunda], de 6 de febrero, FJ 3; 13/2023 [Sala Primera], de 6 de marzo, FJ 2.b, y 37/2023 [Pleno], de 19 de abril, FJ 2).

7. En la STC 5/2023 (Sala Segunda), de 20 de febrero¹³, se reconoce legitimación al demandante para interponer recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que concedieron a la madre del hijo común menor de edad la facultad de matricularle en la asignatura de Religión católica y de que le fuera administrado el sacramento del bautismo. El TC funda su decisión en que el recurrente denuncia la vulneración de su derecho a la libertad ideológica y religiosa (art. 16 CE), en relación con el que del que también es titular como padre de dar a su hijo una formación ideológica y religiosa acorde con sus propias convicciones y en condiciones de igualdad con la madre en caso de discrepancia (arts. 27.3 y 14 CE). También se le reconoce interés legítimo para impetrar el amparo por la supuesta lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por la falta de audiencia de la menor en el procedimiento, ya que «el círculo jurídico y los derechos del recurrente pueden resultar perjudicados por el eventual quebranto de la exigencia de oír al menor en los asuntos que le afecten» (FJ 2.a).

Por su parte, en la STC 38/2023 (Pleno), de 20 de abril, se reconoce legitimación al demandante, que actúa en su propio nombre, no en representación legal de su madre, impedida para prestar su consentimiento, para impugnar

¹³ Véase, *infra*, pp. 231-232.

en amparo las resoluciones judiciales que acuerdan la administración a su progenitora de la vacuna frente al covid-19, ante la oposición del hijo. Para el TC el demandante tiene interés legítimo para defender «su decisión contraria a la administración de la vacuna [...] en el entendimiento de que la actuación judicial impugnada es lesiva de los derechos fundamentales de su madre». A este razonamiento se añade en la sentencia que el demandante sigue siendo, además, su tutor (FJ 2).

8. El TC desestima en la STC 1/2023 (Sala Segunda), de 6 de febrero¹⁴, la falta de agotamiento de la vía judicial previa por encontrarse pendientes de resolver en el momento de la presentación de la demanda dos recursos de casación interpuestos por terceros contra decisiones judiciales de contenido similar a la impugnada en amparo. Considera que en este caso no puede reprochársele a la demandante la falta de interposición del recurso de casación, pues las resoluciones recurridas en la vía judicial previa declaran su firmeza e irrecurribilidad, no pudiendo supeditarse la admisión de un recurso de amparo que satisface plenamente los requisitos establecidos en la LOTC al comportamiento procesal seguido por terceros en defensa de sus propios intereses (FJ 2).

En la STC 26/2023 (Sala Segunda), de 17 de abril, se rechaza el carácter prematuro del recurso de amparo contra la ausencia de control judicial de las cláusulas abusivas en un proceso de ejecución. Por un parte, se recuerda que, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, el incidente de nulidad de actuaciones en el marco de dicho proceso es un instrumento o cauce adecuado para plantear el carácter abusivo de las cláusulas. Y, por otra parte, se estima que, aunque el demandante haya promovido con posterioridad a la interposición del recurso de amparo un proceso declarativo ordinario en el que se ejerce la acción de nulidad de las cláusulas abusivas, esta circunstancia no lo convierte tampoco en prematuro, pues el objeto de la demanda de amparo es obtener la reparación de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, «como consecuencia de la negativa a resolver la pretensión instada en el incidente de nulidad de actuaciones» de revisar el carácter abusivo o no de las cláusulas, no el de obtener un pronunciamiento sobre su condición o no de abusivas, pretensión de legalidad ordinaria ajena a la jurisdicción constitucional (FJ 2).

9. Por lo que se refiere al requisito de la invocación tempestiva en la vía judicial del derecho fundamental cuya vulneración se denuncia ante el TC, en la STC 31/2023 (Sala Primera), de 17 de abril¹⁵, se desestima su

¹⁴ Véanse, *infra*, p. 235.

¹⁵ Véanse, *infra*, p. 234.

incumplimiento, en atención a las circunstancias del caso. Aunque el demandante no recurrió el decreto del letrado de la Administración de justicia señalando la vista de un proceso laboral con una demora de dos años desde la admisión a trámite de la demanda, sí invocó el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas al instar una anticipación del señalamiento de la vista después de haberle sido denegadas las medidas cautelares solicitadas para asegurar un eventual pronunciamiento de fondo favorable a sus pretensiones. A juicio del TC, «estando pendiente de resolución una decisión tan importante para garantizar el interés arriesgado en el litigio como es la adopción de medidas cautelares no puede reprocharse al demandante de amparo que [...] no impugnara el señalamiento bajo la invocación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas a la espera de dicha decisión judicial» (FJ 2).

10. En la STC 22/2023 (Sala Primera), de 27 de marzo¹⁶, el TC considera que el recurso de amparo interpuesto no va dirigido contra actos de la Administración —art. 43 LOTC—, sino contra resoluciones judiciales —art. 44 LOTC—, ya que el comunicado de la autoridad portuaria dirigido a sus trabajadores en el que supedita el disfrute de una vivienda del organismo público a la retractación de un comunicado crítico emitido por un sindicato «es una declaración de intenciones emitida por el empleador», y, en consecuencia, «no supone el ejercicio de una potestad pública de imperio que pueda calificarse propiamente de acto administrativo, aunque derive de una entidad de Derecho público». En consecuencia, desestima la extemporaneidad de la demanda de amparo, pues, al tratarse de un recurso del art. 44 LOTC, por serle imputable la lesión de los derechos fundamentales que se denuncia a los órganos judiciales que han conocido de la impugnación de aquel comunicado, su plazo de interposición es el de un mes a computar desde la resolución que ha puesto fin a la vía judicial previa (FJ 2).

Por el contrario, en la STC 33/2023 (Pleno), de 18 de abril, el TC estima que se trata de un recurso de amparo del art. 43 LOTC, y no del art. 44 LOTC, el promovido contra la publicación de la fotografía del demandante en la página web de una policía autonómica solicitando la colaboración ciudadana contra la violencia urbana. A su juicio, las vulneraciones de derechos fundamentales que se aducen tienen su origen directo e inmediato en aquella publicación, no en las resoluciones judiciales dictadas en la vía judicial previa a las que únicamente se les reprocha no haberlas reparado. En consecuencia, se inadmite el recurso de amparo por extemporáneo, al haberse interpuesto la demanda transcurrida el plazo de veinte días desde la notificación de la

¹⁶ Véanse, *infra*, pp. 228-230.

resolución judicial que ha puesto fin a la vía judicial previa. Se recuerda en la sentencia que, cualesquiera que hayan sido las motivaciones que hayan llevado al legislador a establecer un plazo distinto para interponer un recurso de amparo en los supuestos de los arts. 43 y 44 LOTC, «lo cierto es que se exige un tratamiento diferente y específico para cada supuesto y en función de cuál sea el origen de la lesión que pretenda repararse y a qué poder público se le impute la lesión del derecho fundamental aducido; en definitiva, de cuál sea el objeto concreto del proceso constitucional de amparo». Asimismo, se reitera que para determinar si se trata de un recurso de amparo de la vía del art. 43 LOTC o del art. 44 LOTC, «ha de estarse, no a las resoluciones formalmente impugnadas, sino a la resolución o acto al que se atribuya la vulneración de los derechos fundamentales invocados»¹⁷.

11. Por lo que se refiere a las diligencias de ordenación de las secretarías de Justicia, el TC, en varias resoluciones dictadas durante este cuatrimestre, reitera que contra ellas no cabe recurso de reposición, por no estar previsto en

¹⁷ A la sentencia formularon sendos votos particulares las magistradas Balaguer Callejón y Segoviano Astaburuaga, adhiriéndose a este último el magistrado Sáez Valcárcel. La magistrada Balaguer Callejón, con remisión al voto particular que firmó conjuntamente con los entonces magistrados Valdés Dal-Ré y Xiol Ríos a la STC 75/2019, de 22 de mayo, entiende que la opinión de la mayoría representa uno de esos supuestos de formalismo excesivo en que se anteponen de manera rigorista y desproporcionada unas consideraciones sobre la identificación de la vía procedimental que era adecuada al caso, construyendo innecesariamente un obstáculo insalvable para que este tribunal pudiera pronunciarse sobre el fondo de un asunto con especial trascendencia constitucional y en el que, además, cabía concluir la vulneración de los derechos alegados por el recurrente. Por su parte, la magistrada Segoviano Astaburuaga resalta la distorsión que supone la existencia de plazos distintos en los arts. 43 y 44 LOTC para la interposición del recurso de amparo, considerando «razonable que el legislador solucione esta injustificable diferencia de régimen, unificando el plazo de ambos preceptos mediante una reforma legislativa». Para la autora del voto, al que se adhiere el magistrado Sáez Valcárcel, la argumentación de la sentencia le parece «irreprochable y ninguna objeción técnica [...] cabe hacer a ella». Su discrepancia con la posición de la mayoría radica en que «la apreciación de la causa de inadmisión de extemporaneidad en este caso resulta rigorista y desproporcionada». En su opinión, «[el Tribunal debería haber sido sensible a la presencia de elementos que ponían de manifiesto que el recurrente podría haber albergado dudas razonables sobre la verdadera naturaleza del art 43 o 44 LOTC del recurso, y, por tanto, que al formular la demanda de amparo dentro del plazo legal de treinta días previsto en el art. 44.2 LOTC obraba en la creencia de que hacía lo correcto y, por consiguiente, sin ánimo dilatorio».

la LOTC, ni tener cabida el reenvío a las leyes procesales (art. 80 LOTC) en materia de impugnación de sus resoluciones, lo que no excluye la facultad jurisdiccional de sus secciones o salas de revisar las diligencias de ordenación de las secretarías de Justicia cuando consideren que pueden ser corregidas o dejadas sin efecto. En las resoluciones ahora reseñadas, el TC ha admitido con carácter general que las secretarías de Justicia pueden asumir la competencia para denegar las solicitudes de aclaración o, en su caso, de incidente de nulidad de actuaciones contra providencias de inadmisión de recursos de amparo (AATC 55/2023 [Sección Segunda], de 20 de febrero, y 60, 64, 65 y 66/2023 [Sección Segunda], de 1 de febrero)¹⁸.

II. FUENTES DEL DERECHO

Tras el paréntesis de 2022, año en el que el TC no dictó ninguna sentencia que resolviera sobre la impugnación de un decreto ley por exceder de los límites formales y materiales constitucionalmente establecidos, el supremo intérprete de la Constitución ha retomado estos pronunciamientos una vez producida su decimocuarta renovación. Así, durante el primer cuatrimestre de 2023, período considerado en la presente crónica, el TC ha resuelto nada menos que nueve recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra siete decretos leyes¹⁹ (todos, salvo uno, dictados por el Gobierno de la nación), en los que se aborda el problema de los límites del decreto ley. Todos han sido desestimados. La lectura de estas nueve sentencias sugiere que el TC ha abandonado lo que parecía en su jurisprudencia de 2021 una tendencia hacia un control más riguroso del cumplimiento por el Ejecutivo de los requisitos constitucionales para aprobar decretos leyes, tendencia a la que nos referíamos en la crónica correspondiente²⁰. Ahora la tendencia parece invertirse, decantándose el TC por adoptar una posición de deferencia hacia el Poder Ejecutivo que corre el riesgo de comportar una dejación de la función de control externo que al TC le

¹⁸ Juan Carlos Duque Villanueva.

¹⁹ El Real Decreto Ley 14/2019, de 31 de octubre, fue objeto de dos recursos de inconstitucionalidad, desestimados por otras tantas sentencias del TC: la STC 10/2023, de 23 de febrero, y la STC 36/2023, de 19 de abril. Y el Real Decreto Ley 26/2021, de 8 de noviembre, fue también objeto de dos recursos de inconstitucionalidad, desestimados por sendas sentencias del TC: la STC 17/2023, de 9 de marzo, y la STC 35/2023, de 18 de abril. Cabe preguntarse si no habría sido adecuado que ambos recursos hubieran sido acumulados y resueltos en una misma sentencia.

²⁰ Reseñada en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, 123 (2021), p. 240.

corresponde. Algo que resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo dicte normas de urgencia con rango de ley al abrigo del art. 86.1 CE debiera ser una excepción, aunque no lo parezca por la habitualidad con la que se viene produciendo en los últimos tiempos.

a) Así, en primer lugar, cabe referirse a la STC 8/2023 (Pleno), de 22 de febrero²¹, la única del período que atañe a un decreto ley autonómico, por la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular contra el Decreto Ley del Consell de la Generalidad Valenciana 6/2020, de 5 de junio, sobre ampliación de la vivienda pública en la Comunidad Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto.

Entre otras tachas de inconstitucionalidad, los recurrentes sostenían en su recurso que el decreto ley impugnado no cumple el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad del art. 86.1 CE. La STC 8/2023, tras recordar en su FJ 3 la reiterada doctrina del TC conforme a la cual, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que los estatutos de autonomía puedan atribuir a los Gobiernos autonómicos la potestad de dictar decretos leyes, siempre que los límites estatutarios formales y materiales a los que se encuentren sometidas estas normas provisionales con rango de ley sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto ley estatal, descarta que en el presente caso el decreto ley autonómico haya incurrido en la vulneración que afirman los recurrentes. Sostiene la STC 8/2023, FJ 4, que el Ejecutivo autonómico ha explicitado en el preámbulo de la norma y en el debate de convalidación la razón de la extraordinaria y urgente necesidad que justifica la aprobación del decreto ley, que no sería otra que el agravamiento de las dificultades de acceso a la vivienda para los «colectivos» como consecuencia de la pandemia de la covid-19. Asimismo, aprecia el TC que concurre la necesaria «conexión de sentido» entre la situación definida y las medidas que se adoptan en el decreto ley, «que se concretan en favorecer las posibilidades jurídicas de que la administración pueda incrementar el parque público de vivienda de una manera ágil y rápida, para dar una respuesta inmediata a los problemas de acceso a la vivienda —más rápida que otras alternativas como la promoción pública de vivienda— mediante el ejercicio de los derechos de adquisición preferente que la norma establece»²².

²¹ Véanse, *supra*, pp. 186-187 e, *infra*, 206-209.

²² En su voto particular, la magistrada Espejel Jorquera disiente de la apreciación de la STC 8/2023 en cuanto al cumplimiento por el decreto ley impugnado del

b) La STC 9/2023 (Pleno), de 22 de febrero, también desestima un recurso de inconstitucionalidad contra un decreto ley, en este caso del Gobierno de la nación. En concreto, el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular contra el Real Decreto Ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

Los recurrentes sostenían que la previsión de la norma de urgencia referida a la atribución al juez de la facultad de acordar, en las circunstancias concurrentes de la pandemia de la covid-19, la suspensión de los desahucios y los lanzamientos, que traigan causa de un proceso penal, de la vivienda de quienes la ocupan sin título para ello infringía los límites materiales de los decretos leyes por afectar al derecho de propiedad (art. 33 CE), por tratarse de una regulación directa y con vocación de generalidad tanto de la vertiente subjetiva o individual del derecho, puesto que la suspensión judicial condiciona el derecho de disposición de las viviendas por sus legítimos propietarios, como de la vertiente objetiva o institucional, por cuanto condiciona el derecho de disposición ante una pretendida función social de la vivienda.

La STC 9/2023, FJ 3, recuerda que, según doctrina constitucional reiterada, la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE («no podrán afectar») ha de ser interpretada de manera estricta, de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto ley ni permita que mediante este instrumento normativo de urgencia se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I CE, ni dé pie para que por decreto ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos.

Partiendo de esta premisa, la STC 9/2023, FJ 4, descarta que la regulación impugnada afecte al derecho de propiedad en el sentido prohibido por el art. 86.1 CE. Considera que la norma controvertida no tiene por objeto una regulación directa del derecho de propiedad de la vivienda ni afecta a su contenido esencial (afectación que, por otra parte, está vedada al legislador en todo caso), pues se limita a extender a los procesos penales la medida de suspensión de lanzamientos ya introducida en su momento en nuestro ordenamiento por otras normas para otros supuestos (Real Decreto Ley 37/2020, de 22 de

presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. Considera que la sentencia no justifica que la finalidad regulatoria pretendida por el Decreto Ley del Consell de la Generalidad Valenciana 6/2020 no se hubiera podido realizar mediante una ley autonómica con el consiguiente respeto al sistema de fuentes y a la posición institucional de la Cámara que ello implica; por lo que concluye que debería haberse apreciado la vulneración del art. 86 CE y del art. 44.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

diciembre, y Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre). Además, porque la norma en cuestión, que responde a una finalidad de interés social —la protección de las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis generada por la covid-19—, tiene un alcance limitado en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo (no afecta a todos los propietarios, sino solamente a los titulares de más de diez viviendas), objetivo (no se aplica a todos los supuestos de ocupación y no es general y automática, sino que será adoptada por el juez previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes: extrema necesidad, existencia o no de alternativa habitacional...) y temporal. Se trata, en suma, de una medida «que incide mínimamente y de forma temporal sobre la posesión o capacidad de disposición, incidencia que además podrá ser objeto de compensación económica».

Asimismo, la STC 9/2023, FF. JJ. 5 y 6, frente a lo sostenido por los recurrentes, rechaza que la norma controvertida afecte en el sentido prohibido por el art. 86.1 CE a otros derechos del título I CE, en concreto al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a los derechos a un proceso sin dilaciones indebidas y al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), así como a la prohibición de afectar a la ordenación de las instituciones básicas del Estado, pues ni altera la competencia judicial establecida en la ley ni regula un elemento esencial del Poder Judicial²³.

c) La STC 10/2023 (Pleno), de 23 de febrero²⁴, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra varios preceptos del Real Decreto Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de Administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones.

La STC 10/2023, FJ 3, descarta la queja del Ejecutivo autonómico recurrente referida al incumplimiento del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad del art. 86.1 CE. Aprecia el TC lo siguiente:

[...] que las circunstancias reflejadas en la exposición de motivos del decreto-ley impugnado y puestas de manifiesto durante la fase de convalidación y en el

²³ A la STC 9/2023 formulan sendos votos particulares el magistrado Arnaldo Alcubilla y la magistrada Espejel Jorquera, quienes sostienen que el decreto ley impugnado, en el aspecto controvertido, infringió los límites materiales del decreto ley que establece el art. 86.1 CE, por lo que el recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado.

²⁴ Véanse, *infra*, pp. 209-216.

expediente de elaboración de la norma reflejan, más allá de una mera conveniencia política, una situación de hecho que permite concluir, en el ámbito del control externo que compete realizar a este tribunal, que existen razones suficientes para apreciar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Las razones explicitadas por el Gobierno «tienen que ver con la necesidad de garantizar un adecuado nivel de protección de los derechos de los ciudadanos en un entorno en constante transformación como es el digital, evitando con ello los riesgos que, en dicho entorno, pueden plantearse para la seguridad pública».

A ello se añade que cuando el Gobierno aprobó el real decreto ley recurrido las posibilidades de que la situación de urgente necesidad que debía ser atendida pudiera solventarse a través del procedimiento legislativo eran remotas, pues «el Gobierno llevaba más de medio año en funciones» y «las Cortes Generales fueron disueltas en virtud de lo dispuesto en el art. 99.5 CE y convocadas elecciones generales para el día 10 de noviembre de 2019», lo que «prolongó de un modo inevitable la situación de interinidad del Gobierno, iniciada originariamente con la convocatoria de elecciones de 28 de abril de 2019»; de suerte que, «durante el dilatado periodo de interinidad gubernamental, el Gobierno no pudo presentar proyectos de ley por establecerlo así el art. 21.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno», con lo cual, «dado el breve plazo transcurrido desde la constitución de las cámaras y sus órganos hasta su disolución como consecuencia del transcurso de dos meses, a contar desde la primera votación de investidura, sin que el Congreso de los Diputados invistiera a un nuevo presidente del Gobierno (art. 99.5 CE), no era previsible que una proposición de ley pudiera culminar la tramitación parlamentaria hasta convertirse en ley». En definitiva, el TC estima que en esta situación de prolongada interinidad del Gobierno «resultaba incierto el ejercicio de la potestad legislativa de las cámaras», por lo que justifica el recurso al instrumento de la legislación de urgencia para atender a la situación de necesidad antes descrita.

Las conclusiones anteriores se repiten en la STC 36/2023 (Pleno), de 19 de abril, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma del País Vasco contra diversos preceptos del citado Real Decreto Ley 14/2019. Por remisión a lo razonado en la STC 10/2023, el TC reitera que concurría una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justificaba el uso del decreto ley. Asimismo, descarta el TC la tacha del Ejecutivo autonómico recurrente referida a la vulneración de los límites materiales que señala el art. 86.1 CE. Entiende la STC 36/2023,

FJ 3, que el decreto ley impugnado no lleva a cabo una regulación general de las libertades de expresión e información, ni del derecho al secreto de las comunicaciones, sino que establece la facultad excepcional y transitoria del Gobierno de acordar que se asuma por la Administración General del Estado la gestión directa o la intervención de las redes y servicios, con la finalidad de restablecer el orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional que se han podido ver afectadas, actuación administrativa esta que «no puede incidir en el contenido de las comunicaciones, expresiones o informaciones, por lo que el precepto impugnado no constituye un límite al ejercicio de los derechos de los arts. 18.3 y 20.1 a) y d) CE, de modo que no puede sostenerse que la regulación contenida en el real decreto-ley “afecta” a aquellos derechos» en el sentido proscrito por el art. 86.1 CE.

d) La STC 15/2023 (Pleno), de 7 de marzo, siguiendo el criterio sentado en la ya reseñada STC 9/2023, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox contra la disposición final primera del Real Decreto Ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que atribuyó al juez la facultad de acordar la suspensión de desahucios y lanzamientos de vivienda de quienes la ocupan sin título para ello, cuando traigan causa de un proceso penal.

La STC 15/2023 comienza descartando que el real decreto ley recurrido incumpla el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad del art. 86.1 CE. Tras referirse a la conocida doctrina constitucional al respecto (FJ 3), el TC aprecia que del preámbulo y de la memoria del Real Decreto Ley 1/2021 se colige que «el Gobierno ha ofrecido una justificación ciertamente sucinta, pero razonable, en el contexto del estado de alarma y de las circunstancias que llevaron a su declaración, para la adopción de la medida aprobada», que no es otra que la de considerar «de extraordinaria y urgente necesidad atender de manera inmediata las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda». Asimismo, aprecia el TC que concurre la necesaria «conexión de sentido» entre la situación de urgencia definida y la medida controvertida de suspensión de desahucios y lanzamientos de vivienda (FJ 4).

Descarta igualmente la STC 15/2023, FF. JJ. 5 a 7, partiendo de lo ya afirmado respecto de la misma norma en la STC 9/2023, FJ 4, que la disposición controvertida vulnera los límites materiales del decreto ley, porque considera que, frente a lo que sostienen los recurrentes, no afecta, en los términos

de la prohibición que establece el art. 86.1 CE, al contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE). Reiterando lo ya declarado en la citada STC 9/2023, el TC concluye que la suspensión de desahucios y lanzamientos de vivienda de quienes la ocupan sin título para ello se presenta como una medida que responde a una finalidad de interés social, limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo y objetivo y su aplicación temporal, que ni tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda ni afecta a su contenido esencial, y cuya efectiva adopción requiere la ponderación de las circunstancias del caso concreto por parte del órgano judicial competente²⁵.

e) En la STC 16/2023 (Pleno), de 7 de marzo, el TC descarta que la limitación a las deducciones en el impuesto de sociedades por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias vulnere el art. 86.1 CE por falta de concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, como sostenía (junto con otros motivos de impugnación), el Parlamento de Canarias en su recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final 3.^a del Real Decreto Ley 12/2021, de 24 de junio, que afecta a la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias.

La norma se aprueba para «preservar la especialidad del régimen económico y fiscal canario en lo relativo al límite absoluto aplicable a la deducción por inversiones en producciones cinematográficas que se realicen en Canarias, siguiendo los cambios que se han realizado en la ley reguladora del impuesto de sociedades, con el objetivo de mantener el diferencial previamente existente respecto al límite de deducción aplicable en el territorio peninsular». Además, se aprueba con «vocación de provisionalidad», como lo demuestra el hecho de que, al propio tiempo, se estuviera tramitando una disposición legislativa, con rango de ley formal, y con idéntico objetivo, para los períodos impositivos que se iniciasen a partir de 2021. La extraordinaria y urgente necesidad deriva en este caso, por tanto, «del corto espacio de tiempo restante para hacer efectiva

²⁵ A la STC 15/2023 formulan sendos votos particulares el magistrado Arnaldo Alcubilla y la magistrada Espejel Jorquera, quienes sostienen que no concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad en el real decreto ley impugnado y que (por las razones ya expresadas en los votos particulares a la STC 9/2023) se afecta al derecho de propiedad privada de un modo vedado al decreto ley, por lo que el recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado por vulneración del art. 86.1 CE.

la declaración y pago del impuesto, correspondiente al ejercicio fiscal de 2020», pues, «para que la norma fuera aplicada, debía conocerse antes del comienzo del plazo para la declaración y pago del impuesto correspondiente a dicho período; plazo, que, para la mayoría de los contribuyentes, transcurre entre el 1 y el 25 de julio del año siguiente», conforme a la ley del impuesto de sociedades (STC 16/2023, FJ 7).

f) La STC 17/2023 (Pleno), de 9 de marzo, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular contra el Real Decreto Ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana («plusvalía»).

La STC 17/2023, FJ 2, considera que se cumple el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, pues el Gobierno ha justificado la necesidad de modificar la ley del impuesto como consecuencia de la STC 182/2021, que declaró inconstitucionales y nulos varios preceptos de aquella, generando un vacío legal que afectaba a los recursos financieros de los entes locales debido a la pérdida recaudatoria derivada de la imposibilidad de exigir el impuesto; «afectación que incide en la suficiencia financiera local, el incremento del déficit público y la estabilidad presupuestaria, y causa, a su vez, distorsiones en el mercado inmobiliario». Por tanto, «resulta jurídicamente admisible la acción normativa inmediata, evitando con ello la demora que hubiera supuesto recurrir a la tramitación legislativa ordinaria». De lo anterior se sigue que las medidas adoptadas en el decreto ley guardan la exigible conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad apreciada.

También descarta el TC que el Real Decreto Ley 26/2021 haya desbordado los límites materiales del decreto ley, pues entiende que no afecta, en el sentido prohibido por el art. 86.1 CE, al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE). Tras referirse a la doctrina constitucional sobre el uso del decreto ley en materia tributaria, la STC 17/2023, FJ 3, concluye que la reforma del impuesto de «plusvalía» que lleva a cabo el Real Decreto Ley 26/2021 «no tiene por objeto la creación *ex novo* de un tributo, sino la modificación parcial del régimen jurídico del ya existente», y que «este impuesto local ni constituye un pilar básico dentro del conjunto del sistema tributario, ni tampoco lo es dentro de la imposición directa» (a diferencia de lo que ocurre con otros impuestos, al ser tributos globales sobre la renta, tales como el impuesto sobre renta de las personas físicas o el impuesto sobre sociedades). Por ello, «la regulación impugnada, aunque modifique la base

imponible de este impuesto local, no ha alterado sustancialmente la posición de los obligados a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario, de manera que no ha afectado a la esencia del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE» y no ha infringido, por tanto, el art. 86.1 CE.

Aplicando los criterios sentados en la citada STC 17/2023, en la STC 35/2023 (Pleno), de 18 de abril, se desestima otro recurso de inconstitucionalidad interpuesto también contra el citado Real Decreto Ley 26/2021, en este caso el presentado por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox. En aplicación de lo entonces declarado, la STC 35/2023, FJ 2, reitera que se cumple el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad del art. 86.1 CE.

g) En la STC 18/2023 (Pleno), de 21 de marzo, será otro recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra un decreto ley, en este caso el presentado por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular contra el Real Decreto Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, el que correrá la misma suerte desestimatoria. La STC 18/2023, FJ 5, declara que «el Gobierno ha satisfecho la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” que le llevó a dictar el Real Decreto-ley 6/2019, de modo que la carga de justificar la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el artículo 86.1 CE puede considerarse cumplida». No sería otra que la «necesidad de corregir» la «insuficiencia» de la regulación precedente, de carácter predominantemente promocional, para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación²⁶. Por

²⁶ A la STC 18/2023 formulan voto particular conjunto la magistrada Espejel Jorquera y los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla y Tolosa Tribiño, quienes consideran que debió estimarse el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el Real Decreto Ley 6/2019 era inconstitucional y nulo, por vulnerar el art. 86.1 CE en su vertiente formal de justificación de la extraordinaria y urgente necesidad, pues la justificación empleada por el Gobierno, que la STC 18/2023 da por buena, en realidad, alude directamente a la posible necesidad o conveniencia de las reformas legales para introducir, pero nada dice de la necesidad de acometer tales modificaciones utilizando para ello una norma de urgencia. De esta forma el Tribunal adopta una posición de deferencia hacia el Ejecutivo que no solo contraviene la propia jurisprudencia sentada en esta materia, sino que comporta una dejación de la función de control externo que al Tribunal corresponde.

supuesto, la STC 19/2023, FJ 6, no encuentra dificultad alguna en apreciar que las medidas contenidas en el Real Decreto Ley 6/2019, que modifica un buen número de leyes, guardan inequívoca conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida²⁷.

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. En el presente cuatrimestre, debido a la renovación de la composición del propio TC, el número de resoluciones adoptadas ha sido, en general, algo inferior al habitual. Las resoluciones referidas a la organización territorial del poder siguen siendo escasas en número, si bien cabe destacar que se está volviendo a producir, tras un período de resolución tempestiva de los asuntos competenciales, un ligero aumento en los tiempos de resolución de tales asuntos que debe ser subrayado. Ciertamente es comprensible que al TC le preocupe la pendencia de los recursos de amparo, pero ello no puede hacer olvidar la importancia que tiene la resolución ágil de los asuntos competenciales para el buen funcionamiento del sistema de descentralización territorial del poder. La celeridad en los tiempos de resolución es un fuerte incentivo para que los actores políticos adecuen su actuación a la doctrina²⁸ del TC por los costes políticos que puede suponer la declaración de nulidad durante el tiempo en que los promotores de las normas siguen en el ejercicio de sus funciones. Ello contribuye indudablemente a disminuir la conflictividad competencial.

2. La STC 8/2023 (Pleno), de 22 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular en el Senado contra el Decreto Ley del Consell 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto.

Los recurrentes basan su recurso en la existencia de los siguientes motivos de inconstitucionalidad: a) la inexistencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE (situación de «extraordinaria y urgente necesidad»); b) la invasión de competencias del Estado en materia de legislación civil (arts. 1 a 6 y 10 a 12 del decreto ley), legislación procesal (art. 10.1.b del decreto ley), legislación mercantil (art. 10.1, c y d, del decreto ley), legislación civil e hipotecaria conforme a la competencia en las bases de las obligaciones contractuales (art. 6 del decreto ley) y la competencia del Estado en materia expropiatoria y en

²⁷ Herminio Losada González.

²⁸ Véanse, *supra*, pp. 186-187 y 198.

cuanto a la fijación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos constitucionales, y c) la vulneración del derecho de propiedad en su manifestación de garantía patrimonial mediante el pago de una indemnización frente a la limitación del derecho por decisión administrativa, conforme al art. 33 CE y el art. 1 del Protocolo n.º 1 al CEDH.

Interesa en el presente apartado de la crónica examinar únicamente los motivos de carácter competencial.

Considera la STC 8/2023, en primer lugar, que los derechos de adquisición preferente que se regulan en los arts. 1 a 6 y 10 a 12 del decreto ley impugnado, y cuya titularidad se atribuye a la Generalitat (arts. 1.1 y 10.1 del decreto ley), son una regulación administrativa que se incardina en la competencia de la Comunitat Valenciana en materia de vivienda, y no cabe apreciar la invasión en la competencia del Estado en materia de legislación civil.

Así, en efecto, el establecimiento en favor de la Administración de un derecho de tanteo y retracto para determinados supuestos no implica la regulación de una institución civil. No hay, pues, aquí invasión competencial del título del art. 149.1.8 CE, por la simple constitución de un derecho de tanteo y retracto, lo que no supone modificación o derogación alguna de la legislación civil en materia de retracto, ya que el precepto impugnado se limita únicamente a crear en favor de la Administración autonómica un derecho de tanteo y de retracto, dentro del conjunto de actuaciones en materia de promoción de vivienda, pero sin establecer, en modo alguno, una regulación del régimen jurídico de tales derechos.

En ello se diferencia la regulación valenciana examinada en la STC 8/2023 de la regulación canaria que se juzgaba en la STC 28/2012, de 1 de marzo, y que no establecía un derecho de retracto a favor de una Administración pública, sino en beneficio de una persona física o jurídica de carácter privado, lo que llevó a considerar que se trataba de un supuesto de regulación entre particulares, incidiendo así en un ámbito propio del derecho privado, en concreto, del derecho civil, «privilegiando a unos potenciales adquirentes frente a otros y limitando la libre disposición de su titular que viene obligado a vender a las personas privadas designadas por la disposición cuestionada». Y por este motivo se consideró entonces que no era posible incardinar la norma en el ámbito propio de la competencia autonómica sobre legislación turística, sino que formaba parte de la legislación civil, competencia del Estado.

Se plantea, en segundo lugar, la invasión de la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE) por parte del art. 10.1.b y concordantes del decreto ley en relación con los procedimientos de ejecución. El art. 10.1.b del decreto ley atribuye a la Generalitat el derecho de retracto en las transmisiones de viviendas, y sus anejos, que hubieren sido adquiridas en un

proceso judicial de ejecución hipotecaria o en un procedimiento de venta extrajudicial en sede notarial. Para la STC 8/2023 la norma invocada no es una norma de carácter procesal ni incide siquiera sobre el procedimiento de ejecución, pues el derecho de adquisición preferente no se establece respecto de la adquisición de una vivienda dentro del proceso de ejecución hipotecaria, sino que afecta a las ulteriores transmisiones de viviendas cuando estas hayan sido previamente adquiridas a través de una ejecución hipotecaria. En consecuencia, para la STC 8/2023 no cabe apreciar la alegada invasión competencial.

Consideran los recurrentes, en tercer lugar, que el art. 10.1, c y d, del decreto ley —al establecer un derecho de adquisición preferente sobre acciones o participaciones sociales de mercantiles cuyo objeto social esté vinculado con la actividad inmobiliaria cuando se transmita un porcentaje de un edificio o un número de viviendas— constituye una invasión de la competencia estatal en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) y de la competencia de las demás comunidades autónomas en caso de operaciones de transmisión que afecten a sociedades mercantiles propietarias de inmuebles en territorios distintos de la Comunitat Valenciana.

Para la STC 8/2023, paralelamente a lo afirmado en relación con que un derecho de tanteo y retracto de la Administración no invade las competencias en materia civil, resulta lógico entender que el establecimiento de un derecho de adquisición preferente sobre acciones o participaciones sociales no significa establecer una regulación mercantil. Ciertamente, en este caso el ejercicio de los derechos de adquisición convertiría a la Generalitat en titular de las acciones o participaciones sociales, y socia, por tanto, de una sociedad de capital. Pero no se produciría una interferencia en la legislación mercantil.

A propósito de la posible invasión de competencias de otras comunidades autónomas, la STC 8/2023 señala que hay que tener en cuenta que el art. 10.3 del decreto ley establece como requisito esencial de los derechos de adquisición preferente que «las viviendas sobre las que se podrán ejercitar los derechos de tanteo y retracto deberán estar ubicadas en los municipios incluidos en las áreas de necesidad de vivienda o, en su caso, en sus áreas de influencia», extremo que se desarrolla en los arts. 13 a 15 del decreto ley y que permite circunscribir, afirma la STC 8/2023, el ámbito de actuación de estos derechos de adquisición preferente respecto de acciones y participaciones sociales a los casos en que las viviendas estén ubicadas dentro de la Comunitat Valenciana. Por tanto, tampoco se produce aquí la invasión competencial que plantea el recurso.

Se impugna finalmente el art. 6 del decreto ley por invadir la competencia del Estado relativa a las bases de las obligaciones contractuales, por la imposición de requisitos a notarios y registradores para el otorgamiento de escrituras y para la práctica de inscripciones de las transmisiones.

El art. 6 del decreto ley establece en su primer apartado la obligación de notarios y notarias al autorizar escrituras de transmisión de viviendas de protección pública de exigir al transmitente que acredite la notificación a la *conselleria* competente en materia de vivienda de la decisión de enajenar y el vencimiento del plazo para el ejercicio del tanteo o la renuncia expresa y motivada de la Generalitat, con constancia expresa de todo ello en la escritura, y la obligación de comunicar la transmisión realizada a la *conselleria* competente en materia de vivienda en el plazo de veinte días naturales. El apartado segundo del precepto establece la obligación de registradores y registradoras de exigir, en los casos de inscripción de transmisiones de viviendas de protección pública, que la escritura cumpla con los requisitos establecidos en el apartado anterior y que se acredite la notificación efectuada por el adquirente a la *conselleria* competente en materia de vivienda, y la obligación de comunicar a dicha *conselleria* las inscripciones de estas transmisiones en el plazo de veinte días naturales.

La STC 8/2023 recuerda que la función pública notarial incorpora un juicio de legalidad sobre la forma y el fondo del negocio jurídico que es objeto del instrumento público, y, por ello, el deber del notario de velar por la legalidad forma parte de su función como fedatario público. Por lo que concierne a la función registral de inscripción de las transmisiones de bienes sujetos a tanteo y retracto legal urbanístico, para la STC 8/2023, la función calificadora que realiza el registrador de la propiedad comporta, asimismo, un juicio de legalidad, atinente no solo a la legalidad formal o extrínseca del documento o título inscribible, sino también, como establece el art. 18 de la Ley hipotecaria, a «la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del registro». Por ello no puede considerarse según la STC 8/2023 que la obligación impuesta a notarios y registradores en el art. 6 del decreto ley invada la competencia del Estado en los términos planteados en el recurso.

3. La STC 10/2023 (Pleno), de 23 de febrero²⁹, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra un buen número de preceptos recogidos en el Real Decreto Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de Administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones. La resolución del recurso ha tardado algo más de dos años, volviendo el TC a tiempos antiguos tras un período en el que

²⁹ Véanse, *supra*, pp. 200-202.

los asuntos competenciales se resolvían en unos pocos meses. La demora debe ser por ello criticada.

La interposición del recurso se fundamenta en tres tipos de infracciones constitucionales: el incumplimiento de los requisitos previstos en el art. 86 CE respecto a la utilización del decreto ley; la inadecuación de determinados preceptos al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, y la contravención de las garantías de los derechos fundamentales recogidos en los arts. 18 y 20 CE, específicamente en relación con las telecomunicaciones.

Desde el punto de vista del presente epígrafe referido a la organización territorial del poder nos interesa examinar únicamente la segunda tacha de inconstitucionalidad que se refiere a la vulneración de la distribución territorial del poder.

En relación con ello, y en primer lugar, la STC 10/2023 declara extinguida, por pérdida sobrevenida del objeto, la impugnación de algunos de los preceptos impugnados con fundamento en su tradicional doctrina que considera que en materia competencial cuando la nueva normativa, sustitutoria de la impugnada, no viene a plantear los mismos problemas competenciales señalados en el recurso de inconstitucionalidad, se produce la extinción del objeto del proceso constitucional. Así, la STC 10/2023 declara la desaparición sobrevenida del objeto del recurso allí donde el conflicto competencial ha sido superado con nuevas previsiones normativas, lo que se proyecta a la impugnación del art. 3, puntos 1 y 2, y a la del art. 6.1 del Real Decreto Ley 14/2019.

En segundo lugar, señala que algunas de las tachas formuladas no se relacionan con la infracción del orden constitucional de distribución de competencias, sino con la infracción directa de normas de derecho de la Unión Europea, como el Reglamento general de protección de datos, por lo que, de acuerdo con una doctrina consolidada del Tribunal, son tachas que no pueden ser atendidas en sede de recurso de inconstitucionalidad.

En tercer lugar, examina la STC 10/2023 la impugnación que se refiere a la restricción de la potestad de autoorganización autonómica en relación con la Administración digital, lo que para la recurrente contravendría los arts. 150 y 159 EAC. La referida restricción se derivaría de la reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC); la Ley 59/2003, de 9 de diciembre, de firma electrónica, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

Tal tacha se formula: a las medidas relativas al documento nacional de identidad establecidas en los arts. 1 y 2 del Real Decreto Ley 14/2019, por los que se modifican el art. 8.1 LOPSC y el art. 15.1 de la Ley 59/2003, de firma

electrónica, y a la restricción del uso de las denominadas tecnologías de registro distribuido (*blockchain*) que deriva del art. 3.3 del Real Decreto Ley 14/2019, en cuanto añade una nueva disposición adicional sexta a la citada Ley 39/2015.

La modificación introducida en el art. 8.1 LOPSC ha consistido en añadir que el DNI es «el único documento» con suficiente valor por sí solo para acreditar «a todos los efectos» la identidad del titular y sus datos personales. La reforma del art. 15.1 de la Ley 14/2019 es consecuencia de lo anterior, en cuanto se limita a incorporar una remisión al citado art. 8.1 LOPSC.

La STC 10/2023 recuerda que la disposición final primera del Real Decreto Ley 14/2019, relativa a los títulos competenciales, afirma que «los artículos 1 y 2 de este real decreto-ley se dictan al amparo del artículo 149.1.29 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública». Para el TC, efectivamente, este encuadre es el adecuado en cuanto que la acreditación de la identidad de los ciudadanos es una premisa para que los poderes públicos puedan cumplir su función de perseguir los delitos y garantizar a la vez la seguridad ciudadana y la paz social. En materia de seguridad pública las comunidades autónomas no pueden asumir estatutariamente más competencias que las previstas, para la creación de cuerpos propios de policía, en el art. 149.1.29 CE.

Sin embargo, recuerda la STC 10/2023 que la regulación del DNI convive con el mantenimiento de aquellas reglas prescritas por la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común recogidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Conforme a tales reglas, las Administraciones públicas pueden verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación del nombre y apellidos que consten en el DNI o documento identificativo equivalente (art. 9.1). Pero se mantiene igualmente la posibilidad de que los interesados se identifiquen ante las Administraciones públicas a través de sistemas basados en certificados electrónicos, de clave concertada o de cualquier otro sistema que las Administraciones consideren válido (art. 9.2 de la Ley 39/2015), como, por ejemplo, el conocido como sistema Cl@ve.

Se subraya entonces por la STC 10/2023 que la regulación impugnada no impide, como dice la demanda, la utilización de otro sistema de identificación, posibilidad abierta por la norma estatal en materia de procedimiento administrativo común en el referido art. 9 de la Ley 39/2015.

De acuerdo con la STC 10/2023, el recurso parte de un inadecuado entendimiento de la regulación que cuestiona, lo que condiciona toda su argumentación. La atribución al DNI del carácter de único documento válido para acreditar a todos los efectos la identidad y los datos personales de su titular no

va en detrimento de la utilización de otros posibles sistemas de identificación que puedan utilizar las Administraciones públicas.

Lo que sí queda vedado con esta regulación, sin que ello plantee problema competencial alguno según el TC, dado el carácter exclusivo del título estatal sobre seguridad pública, es que se regulen otros sistemas de identificación a los que se les otorguen la misma consideración y eficacia descritas en el art. 8.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana. En otros términos, las normas cuestionadas lo único que hacen es cercenar la posibilidad de introducir un nuevo documento de acreditación de la identidad que pudiera sustituir al DNI.

Respetando tal límite, impuesto por las competencias estatales en materia de seguridad pública, en nada se afecta a la posibilidad, abierta por las propias normas estatales y confirmada por la doctrina constitucional, de que las Administraciones públicas establezcan sistemas de identificación electrónica, con lo que la reforma llevada a cabo por el Real Decreto Ley 14/2019 no afecta a la competencia de la Generalitat de Cataluña para organizar su propia Administración (art. 150 EAC), ni a la que le corresponde en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas catalanas (art. 159 EAC). Por tanto, habiendo sido desechada la premisa sobre la que descansaba la queja competencial que se formulaba, la STC 10/2023 desestima esta primera impugnación.

A continuación se aborda en la STC 10/2023 la impugnación de la disposición adicional sexta de la Ley 39/2015, introducida por el art. 3.3 del Real Decreto Ley 14/2029, y que dispone que no serán admisibles en ningún caso, y, por lo tanto, no podrán ser autorizados, los sistemas de identificación basados en tecnologías de registro distribuido (los conocidos como *blockchain*) y los sistemas de firma basados en los anteriores, en tanto que no sean objeto de regulación específica por el Estado en el marco del derecho de la Unión Europea.

El registro distribuido se define como una tecnología que se fundamenta en almacenes de información, en forma de bases de datos digitales descentralizadas, en las cuales existen copias de la información distribuidas entre diversos participantes que se comparten, actualizan y sincronizan de forma descentralizada y por acuerdo de los usuarios. De manera que la información digital se certifica por varios participantes distintos que la registran, actualizan y validan mediante consenso mayoritario sin intermediación de una autoridad central o certificadora, a diferencia de los sistemas de bases de datos centralizadas. También puede servir para desarrollar sistemas de la denominada gestión de identidad, en la medida en que en la red descentralizada se contienen todos los atributos o características que permiten la identificación de la persona, sin que

sea así necesaria la intervención de un sistema centralizado de acreditación de la identidad.

Para la STC 10/2023, el precepto impugnado, en la medida en que tiene relación con los posibles sistemas de identificación que utilizar por los interesados en sus relaciones con las Administraciones, ha de encuadrarse en el art. 149.1.18 CE. La concreta regulación se relaciona con una de las finalidades que las medidas estatales adoptadas al amparo del art. 149.1.18 CE pueden cumplir, como es la de garantizar un tratamiento común a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas. El TC estima que puede considerarse básica la decisión en torno a la eventual utilización de una determinada tecnología en el concreto ámbito discutido. La restricción —que la STC 10/2023 recuerda que es provisional en tanto no exista un marco regulatorio *ad hoc* de carácter estatal o europeo— cobra su sentido en cuanto se refiere a la posible utilización de un determinado sistema de identificación y firma de los interesados respecto del que todavía es preciso valorar sus implicaciones desde el punto de vista de la necesaria protección en el acceso a los sistemas de información de las Administraciones públicas y de los derechos de los ciudadanos que con ellas se relacionan, en la medida en que en este tipo de sistemas todos los participantes disponen de igual información en tiempo real y los datos están interconectados y, por tanto, disponibles. Para la STC 10/2023, resulta posible entonces que el Estado, al amparo de sus competencias en materia de procedimiento administrativo común, proyectadas al ámbito específico de los sistemas de Administración electrónica, establezca prevenciones al respecto a fin de garantizar la seguridad jurídica de las relaciones electrónicas entre la Administración y los ciudadanos. Para la STC 10/2023, no cabe entender que concurra la vulneración de las competencias autonómicas de los arts. 150 y 159 EAC, en cuanto que dichas competencias no son ilimitadas, sino que han de ajustarse al marco previamente definido por la norma estatal cuando actúa legítimamente en el ámbito competencial que le es propio.

Prosigue la STC 10/2023 con el examen de aquellas quejas competenciales derivadas de la reforma de la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público. En este caso se impugna la nueva redacción del apartado 3 del art. 155 de la Ley 40/2015, que regula un procedimiento que tiene por finalidad comprobar si la finalidad ulterior a la que se quiere destinar los datos es o no compatible con la que inicialmente legitimó su tratamiento. Se establece una obligación adicional de consulta a la Administración que comunica los datos a otra, a resultas de la cual la destinataria, responsable del nuevo tratamiento, no podrá llevarlo a cabo hasta que lo haya comunicado a la Administración que los recogió inicialmente. Y esta puede comprobar que se da la citada compatibilidad, pudiendo oponerse, en caso contrario, en un plazo de diez

días. Concretamente, lo discutido es la posibilidad que el precepto otorga a la Administración General del Estado para suspender la transmisión de datos por razones de seguridad nacional de forma cautelar por el tiempo estrictamente indispensable para su preservación.

Para la STC 10/2023, la nueva regulación recogida en el apartado 3 del art. 155 de la Ley 40/2015 encuentra su fundamento en consideraciones basadas en la preservación de la seguridad nacional, lo que enlaza con las competencias estatales exclusivas del art. 149.1.4 y 29 CE. Se trata de una medida de prevención que tiene por finalidad proporcionar al Estado capacidad de reacción ante situaciones que afectan a esa seguridad nacional, de indudable responsabilidad estatal.

Para la STC 10/2023, la excepción, fundada en motivos de seguridad nacional, al régimen general de comunicación de datos entre Administraciones públicas no es incondicionada, sino que incorpora una serie de cautelas o garantías que contribuyen a delimitar su ejercicio. Por un lado, esta potestad de suspensión de la cesión de datos tiene carácter excepcional y se adopta de manera motivada y por el tiempo estrictamente indispensable para la preservación de la seguridad nacional. Por otro, atendiendo a su ubicación sistemática, no puede aplicarse a los supuestos en que el tratamiento para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron los datos personales esté previsto en una norma con rango de ley. Es por todo ello por lo que la STC 10/2023 desestima en este punto el recurso planteado.

A continuación, la STC 10/2023 aborda la resolución de las quejas competenciales en relación con la modificación de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones, y que suponen el establecimiento de la obligación de comunicar al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital el proyecto de instalación o explotación de redes en régimen de autoprestación que hagan uso del dominio público, tanto si la actividad se realiza de forma directa como si se hace de manera indirecta. Asimismo, se dispone que, en caso de que la citada red de comunicaciones electrónicas en régimen de autoprestación tenga capacidad excedentaria, pueda usarse para su explotación por terceros o para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público.

Para la STC 10/2023 esta exigencia de información se justifica en la competencia sobre régimen general de comunicaciones sobre la que corresponde al Estado la totalidad de la competencia normativa *ex* art. 149.1.21, e incluso la función ejecutiva necesaria para configurar un sistema materialmente unitario, sin que aquella exigencia implique una supervisión de la actuación autonómica incompatible con su autonomía. Lejos de establecer fórmula alguna de control o supervisión, el precepto impugnado regula un mecanismo

de suministro de información que se incardina con naturalidad en el marco de la colaboración y la lealtad institucional, implícitos en el correcto funcionamiento del sistema autonómico.

Se resuelve finalmente la impugnación del art. 6.5 que da nueva redacción al apartado 1 del art. 81 LGTel y que prevé una medida cautelar consistente en que pueda ordenarse por el órgano competente del Ministerio de Economía el cese de la actividad presuntamente infractora antes de iniciar un procedimiento sancionador.

La STC 10/2023 desestima la impugnación, pues considera que la medida se integra en la materia de telecomunicaciones y de régimen general de comunicaciones que implica que corresponde al Estado la conformación, regulación o configuración del propio sector, en el que se incluye el establecimiento de las condiciones de explotación de las redes y de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, así como el régimen jurídico de los operadores.

Subraya la STC 10/2023 que el titular de la competencia sustantiva lo es también de las potestades de naturaleza ejecutiva referidas a la inspección, vigilancia y control, a la adopción de medidas provisionales y a la instrucción de expedientes sancionadores; de esta suerte, al Estado le corresponde definir el régimen sancionador aplicable a la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados (art.1.1 LGTel), determinando a quién corresponde la responsabilidad por las infracciones en materia de telecomunicaciones (art. 74 LGTel), tipificando las conductas (arts. 76 a 78 LGTel) y las sanciones correspondientes (arts. 79 y 80 LGTel). No hay, por tanto, previsión alguna de control de las infraestructuras de comunicaciones de competencia de la Generalidad de Cataluña.

La STC 10/2023 desestima, por último, la impugnación de aquel precepto del Real Decreto Ley 14/2019, el art. 7, que atribuye al Centro Criptológico Nacional la coordinación estatal de todas las autoridades o equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT) en materia de seguridad de las redes y sistemas de información. Adicionalmente, obliga a todos los CSIRT de las Administraciones públicas a colaborar en el ejercicio de las funciones respectivas y a consultar, cuando proceda, a los órganos con competencias en materia de seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana y protección de datos de carácter personal. Finalmente, atribuye al Centro Criptológico Nacional la función de enlace para garantizar la cooperación transfronteriza de los CSIRT de las Administraciones públicas con los CSIRT internacionales, cuando se trate de la respuesta a los incidentes y la gestión de los riesgos de seguridad que les corresponden.

A la hora de desestimar la impugnación subraya la STC 10/2023 la relación que el precepto impugnado guarda con la materia de ciberseguridad,

respecto a la que ya se ha pronunciado en la STC 142/2018, de 20 de diciembre. Para la STC 10/2023 ninguna objeción cabe formular al hecho de que la función de coordinación sea ejercida por un órgano estatal, sin que con ello se produzca detrimento o menoscabo de las competencias autonómicas. Ningún reproche cabe formular tampoco al mecanismo de consulta, en cuanto que manifestación de los principios de colaboración y cooperación que han de regir en las relaciones entre las Administraciones públicas. Por último, la función de enlace atribuida al Centro Criptológico Nacional lo es para garantizar la cooperación transfronteriza con los CSIRT internacionales, lo que pone de relieve su vinculación con la competencia estatal del art. 149.1.3 CE, en relación con las competencias estatales en materia de ciberseguridad.

4. Vinculada materialmente con la sentencia anterior, estaría la STC 20/2023 (Pleno), de 23 de mayo, en la que se declara la extinción del conflicto constitucional por pérdida sobrevenida de su objeto. Se trata de un conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma del País Vasco, en relación con diversos preceptos del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo.

El Reglamento impugnado no ha sido formalmente modificado para adaptarlo a una nueva regulación legal recogida en la Ley 11/2022, de 28 de junio, general de telecomunicaciones, sin embargo, materialmente, el conflicto ha perdido su objeto, porque se debe entender que el aspecto sobre el que se asentaba la impugnación y que fundamentaba las tachas competenciales articuladas por el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma del País Vasco ha desaparecido.

En efecto, las previsiones reglamentarias que se discuten en el conflicto han de considerarse derogadas, al resultar incompatibles con el actual contenido de los arts. 9.2.c y 10.2.c de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, en la redacción dada por la disposición final primera de la Ley general de telecomunicaciones de 2022. Y, comoquiera que el problema competencial que planteaba el conflicto no subsiste tras esa modificación legal, el presente conflicto de competencia ha perdido sobrevenidamente su objeto, en tanto que el marco normativo actual ya no establece la necesidad de obtener la autorización previa de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, ni el previo informe vinculante de la Secretaría de Estado de Seguridad, controvertidos en este proceso, para que las Administraciones públicas puedan establecer cualquier otro sistema de identificación y firma.

5. La STC 16/2023 (Pleno), de 7 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra la disposición final tercera del Real Decreto Ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua.

De entre las impugnaciones de carácter competencial, se resuelve en primer lugar la relativa a la vulneración de la garantía procedimental prevista en la disposición adicional tercera CE y en el art. 167 del Estatuto de Autonomía como consecuencia de la modificación del régimen económico y fiscal de Canarias sin contar con el informe previo del Parlamento de Canarias.

La STC 16/2023 recuerda que el régimen económico y fiscal canario está sujeto a una garantía procedimental de carácter formal, contenida en la disposición adicional tercera CE, a cuyo tenor «la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico».

Estas previsiones constitucionales se completan con lo señalado al respecto en el Estatuto de Autonomía de Canarias cuando dispone en su art. 167.1 que el régimen económico y fiscal de Canarias solo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera CE, previo informe del Parlamento Canario que, para ser favorable, debe ser adoptado por las dos terceras partes de sus miembros. Y en el apartado 2 de este art. 167 se regula el procedimiento que habrá de seguirse en el supuesto de que el informe resultare desfavorable.

La existencia de una explícita previsión constitucional sobre la exigencia de informe previo a cualquier modificación del régimen económico y fiscal de Canarias convierte dicha garantía procedimental en un *prius* que condiciona *ab initio* la propia legitimidad constitucional de cualesquiera modificaciones de dicho régimen que se aborden por la normativa estatal.

La doctrina constitucional previa a la STC 16/2023 ha venido a precisar que, en caso de tratarse de un real decreto ley, la emisión del preceptivo informe del Parlamento de Canarias habrá de producirse «antes de la convalidación» de aquel.

En el supuesto controvertido, el Gobierno de la nación dictó la norma que viene a modificar el régimen económico y fiscal de Canarias —el Real Decreto Ley 12/2021— el 24 de junio. La solicitud de informe efectuada por la ministra de Hacienda tuvo entrada en la Consejería de Hacienda del Gobierno de Canarias el propio 24 de junio de 2021; y, en fecha 30 de junio siguiente, en el registro general del Parlamento de Canarias, por remisión de la Administración autonómica. El real decreto ley fue objeto de convalidación por resolución del Congreso de los Diputados de 21 de julio de 2021, sin que,

hasta esa fecha, ni con posterioridad, se emitiera el preceptivo informe del Parlamento de Canarias.

Para la STC 16/2023 tales circunstancias hacen dudoso que el procedimiento seguido se haya ajustado al óptimo constitucional que sería deseable en cuanto a las exigencias derivadas de los principios de lealtad y colaboración que han de regir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, por cuanto ni el informe fue directamente solicitado por la ministra de Hacienda a quien debía emitirlo el Parlamento de Canarias (art. 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias), ni dicha Cámara lo emitió, pese a haber recibido la solicitud al respecto.

No obstante, señala la STC 16/2023 que no cabe sino constatar que el informe fue solicitado y tuvo entrada en el órgano legislativo con anterioridad al trámite de convalidación del decreto ley, por lo que, de conformidad con la doctrina constitucional, no se produjo la aducida extemporaneidad y, en consecuencia, se rechaza la infracción constitucional alegada.

En segundo lugar, y como argumento sustantivo, se alega por la representación del Parlamento de Canarias la vulneración del régimen económico y fiscal de Canarias, que consagra la disposición adicional tercera CE y el art. 166 EACan.

En este caso la disposición final tercera del Real Decreto Ley 12/2021 modifica la Ley 19/1994, de 5 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, para actualizar el límite absoluto de una deducción de 5,4 a 12,4 millones, siguiendo los cambios que se han introducido en el límite a nivel estatal, de manera que Canarias mantenga el diferencial respecto al límite de deducción en la Península.

La STC 16/2023 recuerda su doctrina previa en la que viene a afirmar, en relación con la disposición adicional tercera CE, que «no resulta fácil extraer de este precepto la garantía de un contenido inalterable del régimen económico y fiscal de Canarias», pues «frente a otros supuestos en los que la Constitución (disposición adicional primera) expresamente “ampara y respeta” derechos históricos y se refiere a la “actualización” de los mismos [...] aquella se limita a requerir de un informe previo de la comunidad autónoma para la “modificación” del régimen económico y fiscal del archipiélago canario».

Para la STC 16/2023 el régimen económico y fiscal canario no reúne las características de una garantía institucional, entendida como el reconocimiento de un núcleo mínimo indisponible para el legislador estatal. La citada disposición adicional tercera «contiene una norma que, partiendo de la existencia del régimen económico y fiscal de Canarias, incorpora a la evidente viabilidad constitucional de su modificación por el Estado la exigencia de un previo informe autonómico».

En este contexto, el objeto inmediato de la disposición final tercera del real decreto ley aquí examinado no es otro que modificar el régimen económico y fiscal canario, mediante la actualización del límite de deducción aplicado en Canarias para adaptar dicho límite a los cambios derivados del Real Decreto Ley 17/2020, y ello con la finalidad explícita de incorporar el reconocimiento del tratamiento fiscal diferenciado que constituye el sustrato nuclear del régimen económico-fiscal canario. Por tanto, la modificación operada por la norma controvertida viene precisamente a preservar la diferencia fiscal de las deducciones aplicables en el archipiélago, por lo que respeta esa diferenciación o especialidad fiscal que caracteriza el régimen económico y fiscal de Canarias. La STC 16/2023 rechaza, por tanto, la tacha de inconstitucionalidad competencial alegada.

6. La STC 34/2023 (Pleno), de 18 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta y dos diputados del grupo parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación.

En este apartado relativo a la organización territorial del poder nos interesa examinar únicamente el último motivo de impugnación que los recurrentes plantean y que supone que «por primera vez» se alega ante el TC la inconstitucionalidad de una ley «por defecto de lo básico», en este caso del art. 149.1.30 CE, que atribuye al Estado competencia para la «[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

Para los recurrentes, al igual que el Estado no puede rebasar al dictar las bases un límite máximo vaciando las competencias autonómicas, debe existir igualmente un «límite mínimo» que les impida «desarticular la configuración constitucional del Estado autonómico». Para los recurrentes la Constitución no ha previsto solo la «eventualidad» de que el Estado central estime necesario intervenir para uniformar sectores inicialmente atribuidos a las comunidades autónomas, sino que, además, establece una serie de competencias «de ejercicio necesario» por su parte. Para los recurrentes el Estado «carec[e] de libertad para resolver si en determinados ámbitos ha de existir o no un Derecho común, resolución que, a lo largo del artículo 149.1, adoptó ya el poder constituyente». Partiendo de este fundamento, los recurrentes cuestionan por insuficiencia normativa la regulación de las siguientes materias (todos los artículos citados son por la numeración de la LOE): i) la fijación de enseñanzas mínimas (arts.

6, 27 y 28); ii) las pruebas de evaluación en educación primaria y secundaria obligatoria (arts. 21 y 29) y de acceso a la universidad (art. 28); iii) la evaluación del sistema educativo (arts. 143 y 144); iv) el reconocimiento de improcedentes competencias normativas a las comunidades autónomas en educación secundaria, bachillerato y formación profesional ocupacional (arts. 31, 32, 34 y 42 bis), y v) la inspección del sistema educativo y supervisión de libros de texto y materiales curriculares (art. 148 y disposición adicional cuarta).

Comienza la STC 34/2023 recordando que las competencias son «indisponibles e irrenunciables» y comparte con los recurrentes la premisa de que existen ciertas normas mínimas que el legislador básico no puede desconocer, singularmente cuando de derechos constitucionales se trata. La inactividad o el silencio del legislador no pueden bloquear mandatos o derechos que con eficacia inmediata y directa establece la Constitución, tanto para particulares como para entes públicos, como es el «derecho a la autonomía» y a la gestión de sus propios intereses de las comunidades autónomas una vez constituidas (arts. 2 y 137 CE). Este fue el mandato o «derecho» con eficacia jurídica directa que hizo valer el TC en sus primeros años cuando dedujo de la normativa preconstitucional las bases o normas básicas en materias aún no reguladas por el legislador democrático, doctrina invocada ahora por los recurrentes para pretender que el TC fije ahora esas bases mínimas en materia de educación. Se trataba en aquellos casos de garantizar la autonomía de las comunidades autónomas o su «derecho» (art. 2) a elaborar políticas propias a través de su potestad legislativa de desarrollo estatutariamente asumida, con la eficacia directa propia de los estatutos de autonomía (art. 147.2.d CE).

Pero la asunción del concepto material de las bases invocado aquí por los recurrentes no llevó al TC a asumir la tarea de fijar esas bases, sino a deducirlas «racionalmente de la legislación vigente». Porque más allá de derechos o mandatos constitucionales con eficacia jurídica inmediata y plena, para la STC 34/2023 no corresponde al TC la función de crear derecho, sino a los Parlamentos democráticamente elegidos y políticamente responsables ante el electorado, y en concreto a las Cortes Generales, como «representante en cada momento histórico de la soberanía popular». Por eso «es al Estado a quien corresponde, en el ejercicio de su competencia [...] realizar la concreción de lo básico con el margen de apreciación y oportunidad política que ello supone», y que «goza de completa libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, sin que su acción legislativa en este extremo, plasmación de una legítima opción política, pueda ser fiscalizada por este Tribunal Constitucional, que no es un juez de la oportunidad, salvo que traspase los límites que para esa acción legislativa resulten del bloque de la constitucionalidad», como también ha reconocido por este motivo la «variabilidad

de las bases». En definitiva, no corresponde al TC fijar de una vez y para siempre las bases de una determinada materia, sino que es el legislador, por su experiencia de gestión y mandato democrático, el llamado a hacerlo, pudiendo revisar así su decisión en virtud de consideraciones políticas o de oportunidad. La «ponderación de lo que el interés nacional demanda» corresponde en la distribución de poderes y competencias efectuada por la Constitución a las Cortes Generales.

Desde estas premisas aborda la STC 34/2023 las concretas denuncias de los recurrentes.

La STC 34/2023 desestima así la impugnación de la nueva redacción dada por la Ley Orgánica 3/2020 del art. 6, apartados 3, 5, 6 y 7, LOE, por suponer el «abandono» por el Estado del ejercicio de su competencia sobre ordenación del currículo.

El TC reconoce la competencia del Estado *ex art.* 149.1.30, segundo inciso (bases sobre la educación), para «la fijación de las que en las sucesivas leyes educativas han sido denominadas “enseñanzas mínimas”, posteriormente “enseñanzas comunes” y, en el presente, “aspectos básicos del currículo”».

Para el TC la Ley Orgánica 3/2020 no se separa del sistema seguido por sus predecesoras, salvo en una cuestión de grado, ya que el nuevo art. 6.3 continúa reservando al Estado, a través del Gobierno de la nación, la fijación de «los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas».

La previsión de una consulta previa a las comunidades autónomas no convierte la decisión del Gobierno de la nación regulada en el art. 6.3 en una decisión «conjunta» con aquellas, de la misma manera que los trámites de consulta, audiencia e información públicas o de informe de órganos consultivos previstos en otras normas del ordenamiento con carácter previo a la toma de decisiones por el mismo órgano no sustraen a este su competencia y responsabilidad por esta. Es, además, una técnica de colaboración constitucionalmente posible y que puede prever el Estado para preparar la toma de decisiones en ámbitos de competencia compartida, que no altera el hecho de que la decisión final corresponde al titular de la competencia.

Los diputados recurrentes impugnan, asimismo, aquellos incisos de los arts. 21, primer párrafo, y 29, primer párrafo, que consideran «responsabilidad de las administraciones educativas», y, por tanto, de las comunidades autónomas, la evaluación de diagnóstico que debe realizarse en el cuarto curso de educación primaria y en el segundo curso de educación secundaria obligatoria. Los recurrentes consideran que con ello la evaluación pasa a «depender enteramente» de las comunidades autónomas sin que exista una «garantía real» de formación común. Les parece que esta «insuficiente densidad normativa» es contraria a la competencia del Estado para fijar «los niveles de exigencia

requeridos» y «agotar normativamente» el diseño de las pruebas resultante del art. 149.1.30, primer inciso, que atribuye competencia del Estado para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales».

La STC 34/2023 desestima la impugnación, pues, de acuerdo con los propios preceptos recurridos, la evaluación que se atribuye a las comunidades autónomas y que cuestionan los recurrentes es «de diagnóstico de las competencias adquiridas/alcanzadas» por los alumnos y es una evaluación de «carácter informativo, formativo y orientador» para centros, profesores, alumnos, familias y comunidad educativa en general. No se trata, por tanto, de pruebas conducentes a la obtención de títulos académicos a que se refiere el art. 149.1.30, primer inciso, CE invocado en el recurso.

El TC recuerda que en su STC 14/2018, de 20 de febrero, reconoció la competencia del Estado para establecer «pruebas finales de evaluación» conducentes a la obtención de títulos educativos y «acometer [su] entera normación», como hacía la LOMCE, al quedar encuadradas esas pruebas en el primer inciso del art. 149.1.30 CE. Pero ello no significa que sea constitucionalmente imperativo establecer esas pruebas, su número, amplitud, contenido y momento de realización. Es esta una decisión de oportunidad que corresponde a las Cortes Generales.

Los diputados recurrentes cuestionan a continuación un conjunto de preceptos que tienen en común dar margen de decisión a las comunidades autónomas y a los profesores sobre la evaluación y obtención de títulos de los alumnos. Se trata concretamente de los arts. 31.1, párrafo segundo, y 4, en relación con el título de graduado en educación secundaria obligatoria; 32.3, segundo párrafo, sobre la realización del bachillerato; 34.3, sobre la estructura del bachillerato; 37.1, sobre la evaluación del bachillerato, y 42 bis.2, para la formación profesional. Les parece que ello supone una renuncia por el Estado a establecer el «mínimo» que permita «alcanzar la imprescindible y necesaria homogeneidad» y la «verdadera homologación» del sistema educativo, y atribuir a las comunidades autónomas «una competencia normativa que no les corresponde».

La STC 34/2023 reitera que no hay nada inconstitucional en que el Estado regule en ámbitos de su competencia trámites de consulta o informe a las comunidades autónomas. Ello no supone ninguna dejación de funciones, como sostienen los recurrentes, sino una técnica de «participación autonómica en la adopción de decisiones estatales» que deja «a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado» y un «mecanismo de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas

consustancia[1] a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías» que «respetar» y no altera el «orden constitucional de distribución de competencias [...] ni su carácter indisponible». Por esta razón, la STC 34/2023 considera que las previsiones en tal sentido de los arts. 32.3, párrafo segundo, 37.1 y 42 bis.2 no vulneran el art. 149.1.30 CE.

Y tampoco lo hace la previsión de que «el profesorado» (art. 31.1, párrafo segundo) o «el equipo docente» (art. 37.1) sean quienes tomen la decisión sobre la obtención de un título educativo, o las condiciones en que deben hacerlo. Ello forma parte del ámbito de decisión que otorga al Estado el art. 149.1.30, primer inciso, CE para regular las condiciones de obtención de títulos académicos.

Asimismo, los recurrentes consideran contrario al art. 149.1.30, primer inciso, CE que se atribuya a las comunidades autónomas la determinación del contenido de la prueba de acceso a la universidad en el art. 38, apartados 3 y 4. Paralelamente, cuestionan que el apartado 1 de la disposición final quinta LOE mencione solamente como título competencial el segundo inciso del art. 149.1.30 CE, y no el primero, que es el ejercido en el art. 38 impugnado con carácter principal.

Para la STC 34/2023, no tratándose de un título, se debe encuadrar la regulación del acceso a la universidad en el segundo inciso del art. 149.1.30 CE («normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución») y no en el primero. Así, el Estado ostenta competencia para establecer la prueba de acceso de los estudiantes a los centros universitarios, pero dicha competencia ha de entenderse, conforme al marco constitucional y estatutario, circunscrita al contenido básico de esta, lo que lleva a la STC 34/2023 a desestimar la impugnación también en este punto.

Los recurrentes impugnan, igualmente, los arts. 143.2 y 144 porque, al regular el primero la organización conjunta por el Estado y las comunidades autónomas de las pruebas de evaluación general del sistema educativo, «permite que una competencia que solo al Estado corresponde [...] y que resulta imprescindible para garantizar la homogeneidad [del] sistema educativo se transforme en competencia de ejercicio compartido». Por su parte, el art. 144 no impone parámetros homogéneos de evaluación para las pruebas que realizar en los centros educativos a que se refieren los arts. 21 y 29, y deja, además, su realización en manos de las comunidades autónomas, de modo que no podrán obtenerse resultados comparables entre todas ellas.

El recurso es igualmente desestimado en este caso, pues para la STC 34/2023 no cabe deducir del art. 149.1.30 CE que el Estado deba regular necesariamente pruebas de diagnóstico individuales y generales representativas y que, además, deba realizar esas pruebas por sí mismo con carácter exclusivo

y excluyente. El razonamiento que conduce a extraer esa norma de los preceptos constitucionales citados es de oportunidad, no jurídico.

Finalmente, los recurrentes impugnan el art. 148.1 y la disposición adicional cuarta, apartado 3, ambos de la LOE, por «vaciar de contenido» las funciones de la alta inspección del Estado establecidas en el art. 150 y alterar así la distribución constitucional de competencias.

Recuerda la STC 34/2023 que la función de alta inspección ha sido definida ciertamente como una función de «vigilancia, supervisión o fiscalización». Pero ello no significa que la «supervisión» sea una función exclusiva y excluyente del Estado y de la alta inspección. Son las comunidades autónomas las que de modo prioritario inspeccionan, supervisan o fiscalizan la actividad de sus propios órganos, siendo los controles del Estado limitados (arts. 153 y 155 CE), como corresponde a un régimen de autonomía (art. 2 CE). La inspección «ordinaria» por las comunidades autónomas de su sistema educativo, libros de texto y material didáctico forma parte de su competencia en materia de desarrollo y ejecución de las bases estatales sobre educación (art. 149.1.30, segundo inciso, CE) y no elimina la competencia y responsabilidad del Estado sobre la alta inspección que deriva de la Constitución. Son las comunidades autónomas, por tanto, las primeras responsables en ajustar su sistema educativo a los valores constitucionales. Pero si, llegado el caso, el Estado detectara actuaciones concretas de adoctrinamiento o contrarias a tales valores y principios, es su deber constitucional actuar a través de la alta inspección; deber que no puede verse menoscabado por los artículos recurridos.

Así pues, para la STC 34/2023 no puede considerarse una «renuncia» de sus competencias por parte del Estado el reconocimiento de facultades de inspección o supervisión a «los poderes públicos» (art. 148.1 LOE) o a la «administración educativa» (disposición adicional cuarta, apartado 3), ni ese reconocimiento merma las competencias del Estado sobre la «alta inspección»³⁰.

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

Durante el período considerado en la presente crónica, el TC ha vuelto a pronunciarse sobre conflictos derivados del proceso independentista catalán. Lo ha hecho, concretamente, en la STC 24/2023 (Sala Primera), de 27 de marzo, que estima el recurso de amparo interpuesto por los diputados del grupo parlamentario Socialistes del Parlamento de Cataluña contra los acuerdos de la Mesa de esta Cámara que decidieron mantener la delegación de voto de

³⁰ Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

un diputado huido de la justicia española y sobre el que pesa una orden judicial de busca y captura, y ello incluso después de haber conocido la STC 85/2022, de 27 de junio, en la que se había declarado que la aceptación de la delegación de voto de dicho diputado para una concreta sesión vulneraba el derecho de representación política de los demandantes de amparo, con la consecuente anulación de los acuerdos parlamentarios que habían admitido dicha delegación.

En aplicación de la doctrina sentada en las SSTC 65/2022, de 31 de mayo, y 85/2022, de 27 de junio, y reiterada en las SSTC 92/2022 y 93/2022, ambas de 11 de julio³¹, la STC 24/2023, FJ 3, concluye que los acuerdos parlamentarios impugnados, al facultar al delegado la determinación del sentido del voto, vulneran los principios de personalidad del voto e igualdad en el ejercicio de las funciones representativas, lo que determina la lesión de los derechos garantizados por el art. 23 CE³².

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. En la STC 38/2023 (Pleno), de 20 de abril, el TC abordó un tema especialmente sensible como es la vacunación obligatoria. En esta sentencia el TC desestimó el recurso de amparo formulado contra la decisión, adoptada por los tribunales del orden civil, de autorizar, a instancias del Ministerio Fiscal, la administración de la vacuna frente a la infección de covid-19. El recurso fue interpuesto por el hijo y tutor de la persona afectada, una mujer de avanzada edad aquejada de una demencia severa que le impedía prestar por sí misma consentimiento a dicha actuación sanitaria. El TC considera, en primer lugar, que la administración de una vacuna entra dentro de las facultades de autodeterminación garantizadas por el derecho fundamental a la integridad personal reconocido en el art. 15 CE. Asimismo, estima también que se trata de una actuación que puede producir efectos secundarios adversos que, aunque sean estadísticamente minoritarios, determinan un riesgo potencial para la salud, lo que conduce, asimismo, al ámbito de protección que otorga este derecho fundamental. Por ello, una vacunación no consentida ha de ajustarse a los requisitos generales de restricción del derecho fundamental a la integridad personal, lo que requiere la existencia de una habilitación legal precisa, orientada a la consecución de una finalidad legítima, así como la superación de un juicio de proporcionalidad. El TC constata que la vacunación puede

³¹ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 126 (2022), pp. 276-281.

³² Herminio Losada González.

perseguir finalidades legítimas idóneas para justificar, en un contexto determinado, la restricción del derecho fundamental a la integridad personal. La vacunación tiene, en este punto, una doble dimensión tuitiva, pues puede servir tanto para proteger a la persona afectada como para alcanzar fines de interés general, entre los que destaca la protección de la salud colectiva en contextos epidémicos. En esta última dimensión, el TC estima que las políticas públicas de vacunación enlazan con el deber constitucional de los poderes públicos de proteger la salud colectiva con medidas preventivas, art. 43 CE. En el supuesto planteado, el TC ha considerado que la norma legal habilitante de la injerencia en el derecho a la integridad personal (art. 9.6 de la Ley de Autonomía del Paciente) tiene la finalidad exclusiva de proteger los intereses de la persona afectada en una situación en la que esta no puede prestar por sí misma un consentimiento válido y en un contexto de peligro para su salud. La sentencia estima que las resoluciones judiciales impugnadas, que autorizaron la práctica de la vacunación, hicieron una ponderación correcta de los intereses de la persona con discapacidad, pues esta, por el estado evolutivo de su enfermedad, carecía de toda posibilidad de manifestar su voluntad y la vacunación reportaba, en una ponderación basada en criterios objetivos acordes al contexto concretamente enjuiciado, mayores beneficios que perjuicios desde el punto de vista de la protección de su salud individual.

Con el art. 15 CE también en juego, en la STC 11/2023 (Pleno)³³, de 23 de febrero, el TC desestimó el recurso de amparo promovido por una gestante que alegaba la vulneración de su derecho a la integridad física y moral, a la libertad ideológica y a la intimidad personal y familiar (arts. 15, 16 y 18 CE). La demanda inicial se dirigía contra la actuación en vía de hecho del Servicio de Salud del Principado de Asturias ejecutada por el Hospital Universitario Central de Asturias (HUCA) durante el ingreso el 25 de abril de 2019 hasta su alta tras el nacimiento por cesárea de su hija el 26 de abril de 2019. El TC ha considerado que la totalidad de las actuaciones médicas, que desembocaron en un parto por cesárea urgente, resultó necesaria al tratarse de un embarazo de riesgo con peligro de hipoxia fetal y muerte intrauterina. Constata el TC que todas las actuaciones fueron consentidas por la recurrente, que no vio limitado su derecho de autonomía como paciente y al consentimiento informado. La sentencia concluye que la actuación del Servicio de Salud del Principado de Asturias, ejecutada a través del HUCA, no ha constituido un trato discriminatorio desfavorable de la recurrente por razón de sexo con vulneración del art. 14 CE, que la haya privado del derecho de autodeterminación como paciente y del derecho al consentimiento informado, ni tampoco haya vulnerado los

³³ Véanse, *supra*, pp. 192-193.

derechos reconocidos en los art. 15, 16 y 18 CE. La sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes.

2. En la STC 4/2023 (Sala Primera), de 20 de febrero, se impugnaba el auto del juzgado que rechazó la entrega de los documentos y archivos determinantes que motivaron la prisión provisional del recurrente por estimar que entraba en contradicción con la declaración de secreto sumarial, sin que fuera aplicable la Directiva 2012/13/UE. El demandante de amparo consideraba vulnerado su derecho a la libertad personal (art. 17.1 CE) fruto de la denegación del acceso a los elementos de prueba fundamentales para impugnar de manera efectiva su privación de libertad. El juzgado, una vez detenido el recurrente, rechazó tres solicitudes de puesta en libertad. Si bien en ninguna de ellas se pidió el acceso a las actuaciones para impugnar la legalidad de la prisión preventiva, se advirtió del déficit informativo al que se enfrentaba la defensa debido al secreto del sumario. Instada una nueva petición de modificación de la medida cautelar, se denegó por el juzgado, así como la solicitud, esta vez sí, de acceso a los documentos y archivos que habían determinado la prisión del recurrente. El recurrente planteó recurso de apelación que fue desestimado. El TC considera que el demandante ha visto lesionado su derecho a la libertad personal y su derecho de defensa frente a la prisión provisional (arts. 17.1 y 24.2 CE), en tanto que se le ha denegado absolutamente el acceso a los elementos fundamentales del expediente para impugnar de manera efectiva la privación cautelar de libertad. Recuerda que este específico derecho de acceso constituye una garantía legal de la prisión provisional. No resulta aceptable el argumento principal de la prevalencia del secreto sumarial —cuya legitimidad no se cuestiona por el demandante—, que solo retrasaría, pero no impediría, el ejercicio del derecho de defensa, cuya afectación, de otro lado, no se considera acreditada por el recurrente. Es doctrina constitucional ya reiterada que la garantía de información, consagrada en los arts. 520.2.d y 505.3 LECrim en relación con el art. 302 LECrim, constituye un derecho no susceptible de restricción temporal por la declaración de secreto. Por otro lado, el carácter incondicionado del derecho obliga al órgano judicial a seleccionar los materiales esenciales para impugnar eficazmente la legalidad de la privación de libertad, aun cuando se haya acordado el secreto, por más que pueda ser una labor compleja garantizar sin merma el debido acceso e intentar preservar la eficacia de la instrucción y los fines a que obedece el secreto. En el procedimiento *a quo* no se pidió la entrega de los elementos esenciales para impugnar la legalidad de la prisión provisional al tiempo de adoptarse esta ni en las tres peticiones sucesivas de revisión. Se solicita más de siete meses después, tras instar de nuevo la puesta en libertad y todavía vigente el secreto que rige desde

la incoación de las diligencias. El TC, en definitiva, considera que la finalidad del acceso reconocido legalmente y la modificabilidad de la prisión provisional, en consonancia con la evolución de las circunstancias procesales y el transcurso del tiempo, determinan que el privado de libertad tenga derecho a solicitar la entrega de los materiales en que se apoye la medida en cualquier momento del procedimiento en orden a contar con la información contrastada que le permita evaluar la cobertura fáctico-legal de la prisión provisional y, si así lo estima conveniente, cuestionar su legalidad, sea al tiempo de acordarse, sea ulteriormente haciendo uso de los recursos legales y de la posibilidad de instar la modificación de la medida. En la STC 30/2023 (Sala Segunda), de 17 de abril, se resuelve un caso similar al que se acaba de comentar.

En la STC 32/2023 (Sala Segunda), de 17 de abril, el objeto del recurso de amparo era determinar si las resoluciones judiciales dictadas por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional vulneraron los derechos del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la libertad personal (art. 17.1 CE), por haber mantenido la situación de prisión provisional del demandante de amparo más allá del tiempo legalmente establecido sin haberse tenido en cuenta en dicho cómputo los períodos de tiempo de privación de libertad sufridos en territorio colombiano a causa del proceso extradicional iniciado por las autoridades españolas. Se remite el TC a la STC 143/2022, de 14 de noviembre. El TC concede el amparo por vulneración del derecho a la libertad personal ya que las resoluciones impugnadas no tuvieron en cuenta las circunstancias personales y procesales alegadas por el recurrente, y resultaron de una interpretación de la normativa aplicable contraria al principio de *favor libertatis*. Los órganos judiciales consideraron que el tiempo pasado en el extranjero no era computable a la medida de prisión provisional acordada en España. Sin embargo, al actuar así no tuvieron en cuenta que, en este caso, el demandante de amparo no había huido del territorio nacional, sino que se encontraba fuera del país en el momento en que se adoptó la medida cautelar.

3. En la STC 22/2023 (Sala Primera), de 27 de marzo³⁴, la demanda de amparo se dirigía contra la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Murcia que estimó el recurso de suplicación interpuesto por la Autoridad Portuaria de Cartagena contra la sentencia dictada por un Juzgado de lo Social. El debate planteado consistía en dilucidar si el mensaje emitido por el presidente de la Autoridad Portuaria de Cartagena³⁵

³⁴ Véase, *supra*, p. 195.

³⁵ En fecha 20 de diciembre de 2018, el presidente de la Autoridad Portuaria de Cartagena remitió un comunicado por correo electrónico a todo el personal en el que

condicionando la continuidad en el ejercicio de un derecho de los trabajadores consistente en el uso de la vivienda del faro de Mazarrón, a la retractación por parte del sindicato CC. OO. de unas manifestaciones vertidas por este³⁶, vulnera el derecho a la libertad de expresión (art. 20.1.a CE), en el marco de la libertad sindical (art 28.1 CE). El TC constata que el presidente de la Autoridad Portuaria de Cartagena no se limitó a expresar su disconformidad con las afirmaciones de CC. OO. que consideraba falsas y malintencionadas, sino que exigió al sindicato su retractación ante los trabajadores. Para ello, anunció una represalia consistente en no poner a disposición de los trabajadores la vivienda del faro de Mazarrón hasta que el sindicato rectificase su mensaje. Estima la sentencia que el comunicado del presidente de la Autoridad Portuaria de Cartagena constituye una injerencia en los derechos fundamentales que se

literalmente declaraba: «En la reunión celebrada al pasado viernes 4 de diciembre entre el comité de empresa y esta presidencia y la dirección, se abordó un punto del orden del día respecto a la puesta en servicio de la vivienda del faro de Mazarrón. Ante la pregunta formulada por CCOO, la dirección dijo que sería a partir del 7 de enero de 2019 debido a que aún falta el menaje de hogar entre lo que se incluye vajilla, cubertería, ropa de camas y ropa de baños. Con posteridad, el Sindicato CCOO ha remitido un comunicado a algunos trabajadores de la Autoridad Portuaria de Cartagena donde realiza unas declaraciones tendenciosas respecto a la fecha de puesta en servicio de esta vivienda; en los siguientes términos que cito textualmente: “¿vosotros os lo creéis” y la respuesta: “nosotros NO. Probablemente al motivo real sea que en nochebuena y nochevieja el faro va a estar lleno de gaviotas”. Estas declaraciones del sindicato CCOO son totalmente falsas, es una insinuación fuera de lugar, absolutamente tendenciosa y malintencionada, considerando que se dan a entender como causas, motivos espurios, que además se han divulgado por escrito a buena parte de la plantilla de la Autoridad Portuaria. Por tal motivo, he tomado la decisión de reclamar del sindicato CCOO, mediante este escrito público, que se retracte íntegramente de dicha afirmación por el mismo medio en el que se han vertido las anteriores falsedades, poniendo en su conocimiento que hasta que no se haya producido dicha retractación, se pospone el uso de la vivienda del faro de Mazarrón para su utilización. Aprovecho la ocasión para desearos a todos que paséis unas muy felices fiestas en compañía de vuestros seres queridos».

³⁶ Tras la celebración de una reunión, la sección sindical de CC. OO. emitió un comunicado por correo electrónico dirigido a todos los trabajadores de la empresa en el que se expresaba: «Le preguntamos cuándo pensaban poner a disposición de todos los trabajadores el uso del faro de Mazarrón y nos dijeron que el 7 de enero de 2019. Cuando les comentamos que por qué no se abriría antes nos respondieron que —estaban esperando que llegara la vajilla—. ¿Vosotros os lo creéis? Nosotros NO, probablemente sea que en nochebuena y nochevieja el faro va a estar lleno de gaviotas».

denuncian como vulnerados porque tiene la entidad suficiente para cercenarlos, por las razones siguientes. En primer lugar, el mensaje emitido constituye una exigencia directa al sindicato de retractación en las manifestaciones críticas con la gestión de la Autoridad Portuaria de Cartagena. Para dotar a esta exigencia de una mayor intensidad, el presidente de la Autoridad Portuaria de Cartagena anunció la causación de un perjuicio a los trabajadores. De manera indirecta, el mensaje pudo ser interpretado como un intento de control futuro o una limitación de potenciales críticas por parte de los sindicatos. De este modo, la actuación desplegada por el presidente de la Autoridad Portuaria de Cartagena fue disuasoria e impositiva de la efectividad promocional del derecho a la libertad de expresión (art. 20.1.a CE) y del derecho a la libertad sindical (art. 28 CE). Por otro lado, el emisor del comunicado es el presidente de la Autoridad Portuaria, quien tiene atribuidas, entre otras, las funciones de organización, dirección y control de Puertos del Estado y sus servicios, así como la potestad sancionadora de los trabajadores. Además, la difusión del mensaje se realizó a toda la plantilla de trabajadores, por escrito y por los canales ordinarios de comunicación con los trabajadores, mediante la utilización del correo corporativo de la empresa. El presidente de la Autoridad Portuaria de Cartagena dotó así al mensaje de publicidad y repercusión con un implícito efecto de presión al sindicato. En definitiva, la represalia anunciada a los trabajadores pudo percibirse por los receptores del mensaje como un perjuicio real y verosímil. Por lo tanto, el mero anuncio de la causación de un perjuicio que supone la privación del disfrute del uso de la vivienda del faro de Mazarrón al conjunto de los trabajadores, condicionándolo a la retractación del comunicado emitido por el sindicato Comisiones Obreras en el legítimo ejercicio de sus facultades de representación y reivindicación, supuso una vulneración de su derecho a la libertad de expresión, inherente y no escindible al derecho fundamental de libertad sindical.

4. En la STC 25/2023 (Sala Segunda), de 17 de abril, el TC ha considerado que no es manifiestamente arbitraria ni discriminatoria la decisión de la presidenta del Congreso de Diputados de retirar del *Diario de Sesiones de la Cámara* la expresión «es el hijo de un terrorista» utilizada por una diputada en la interpelación dirigida al vicepresidente segundo y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030, por considerarla contraria al decoro. La sentencia razona que la libertad de palabra del representante cuando reglamentariamente le corresponda hacer uso de ella es un componente esencial de quienes han adquirido por sufragio popular la condición de representantes en una Asamblea, pues es un «fin parlamentario superior la institucionalización del debate político en clave de libertad y pluralismo» y forma parte del derecho amparado

por el art. 23.2 CE. El TC valora que las decisiones presidenciales impugnadas carecen de alcance sancionador. La sentencia, sin embargo, reconoce que tales decisiones conllevaron, obviamente, una reprobación o reproche públicos para la diputada, primero, en la propia sesión parlamentaria, en la que se le requirió que retirara unas palabras tachadas de ofensivas al decoro, y, más tarde, por su fiel reproducción en el *Diario de Sesiones*, si bien insertándolas entre corchetes y en cursiva y acompañadas de una nota al pie del siguiente tenor: «Palabras retiradas por la Presidencia, de conformidad con el artículo 104.3 del Reglamento de la Cámara». El TC afirma que dicho acuerdo de la Presidencia de la Cámara al poder restringir o mediatizar, y no meramente a acotar, la libre expresión de los miembros de las Cámaras es susceptible de control constitucional. De modo que si la decisión fuera manifiestamente irrazonable o arbitraria tuviera carácter discriminatorio se debería constatar que la libertad de palabra resultó irregularmente perturbada. El TC explica que el enjuiciamiento tiene límites especialmente rigurosos, cual es la autonomía parlamentaria de la que resultan las normas relativas a la potestad del presidente de una Cámara en orden a la dirección de los debates y, específicamente, a la apreciación de si unas concretas palabras afectan o no al decoro, sin que el TC pueda subrogarse en la posición de la Presidencia del Congreso de los Diputados. La sentencia concluye que la decisión presidencial no fue manifiestamente arbitraria ni discriminatoria. La palabra «terrorista» posee una denotación peyorativa de la máxima intensidad y la atribución de esa condición al padre del interpelado conllevaba objetivamente un inequívoco descrédito para quien, sin embargo, era del todo ajeno al debate, por lo que la decisión presidencial no podía considerarse manifiestamente arbitraria para un observador razonable. Tampoco la decisión puede calificarse de discriminatoria, pues no se han identificado por la recurrente supuestos de análogo tenor que hubieran pasado sin corrección presidencial.

5. En la STC 5/2023 (Sala Segunda), de 20 de febrero³⁷, el recurrente presentó escrito de iniciación de procedimiento de jurisdicción voluntaria, por el que solicitó que se requiriera a la demandada, con la que se encontraba incurso en procedimiento de divorcio, a fin de que se abstuviera de llevar a misa al hijo en común, así como de hacerle partícipe de actos religiosos, en especial, la realización del sacramento del bautismo, sin el consenso y consentimiento del progenitor no custodio y que el menor continuara estudiando la asignatura Valores Cívicos y Sociales en el colegio en el curso 2017-2018. El objeto de la sentencia era determinar si en la tramitación del expediente de jurisdicción

³⁷ Véase, *supra*, p. 193.

voluntaria y en las resoluciones recaídas en este se vulneraron los derechos del recurrente a la tutela judicial efectiva, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión (art. 24.1 CE), por haberse omitido la celebración de la comparecencia entre las partes impidiendo las posibilidades de alegación, proposición y práctica de prueba, así como la audiencia del menor, o por haberse extralimitado la resolución de primera instancia del objeto del procedimiento, y, en segundo lugar, si las resoluciones impugnadas conculcaron los derechos a la libertad ideológica y religiosa y a la igualdad (arts. 16.1 y 14 CE), respectivamente, en relación con la garantía que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE). Considera el TC que al menor se le vulneró su derecho a ser oído y escuchado en el expediente de jurisdicción voluntaria ya que no se pudieron tomar en consideración sus deseos, sentimientos y opiniones, en aspectos tales como la asignatura que prefería cursar o su preferencia por asistir o no a oficios religiosos, a catequesis, o recibir el bautismo, pese a que las posiciones de las partes sobre la voluntad del menor en tales asuntos eran contrapuestas. No era descartable que sobre estas materias tuviera uso de razón, de entendimiento o de juicio y no se valoró por personal especializado si tenía suficiente madurez para manifestar su predilección sobre los concretos aspectos en que los progenitores tenían posiciones encontradas. De este modo, los órganos judiciales a los que se había solicitado que procedieran a oír al menor no efectuaron una interpretación restrictiva de los límites al ejercicio del derecho del menor a ser oído y escuchado sin discriminación alguna por razón de edad, atendiendo al superior interés del menor. Precisamente las resoluciones impugnadas esgrimieron exclusivamente su edad —que era de 7 años cuando se decidió en primera instancia y de 8 años cuando se resolvió el recurso de apelación— para refutar la solicitud de audiencia al menor. Con ello desconocieron exigencias legales y constitucionales de motivación. Dicho incumplimiento tuvo su reflejo en la motivación de las resoluciones que pusieron fin al procedimiento en primera instancia y en apelación. Estas resoluciones desconocieron la opinión y preferencia del menor, por lo que no la pudieron tomar en consideración y tampoco pudo ser valorada por el Ministerio Fiscal. De este modo, quedó marginado el interés superior del menor. Las consecuencias de la omisión de la comparecencia fueron que se produjo un efectivo vaciamiento de las posibilidades procesales previstas en el expediente de jurisdicción voluntaria, al prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente obligado, cercenando los derechos de defensa y contradicción de las partes. De lo expuesto, concluye el TC, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en relación con el derecho de defensa (art. 24.2 CE), fue vulnerado en la tramitación del procedimiento de jurisdicción voluntaria.

En la STC 29/2023 (Sala Segunda), de 17 de abril, se trataba de determinar si se ha vulnerado el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y a sus derechos de defensa y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en el procedimiento por delito leve, en el que fue condenada como autora de una falta de amenazas. La recurrente se quejaba de que, a diferencia de las dos denunciadas, en el acto del juicio no estuvo asistida de letrado y, además, no pudo ejercer el derecho de autodefensa, al no serle permitido interrogar a las denunciadas y al testigo, formular informe de valoración de la prueba, y ser denegada la prueba documental propuesta. Aclara el TC que no se trata de un supuesto en el que el nombramiento de letrado haya sido solicitado por la interesada y denegado por los órganos judiciales. Al contrario, pese a ser advertida en la citación para el acto del juicio por delito leve de que podía acudir al acto del juicio asistida de abogado, no solicitó su intervención, ni antes, ni al inicio de la celebración del acto del juicio —pese a que constató que las denunciadas se encontraban asistidas de letrado—, ni tampoco en momento alguno durante la celebración del juicio. Tan pronto como solicitó el nombramiento de abogado —una vez notificada la sentencia de primera instancia y a los efectos de interponer el recurso de apelación ante la audiencia provincial—, se procedió a la suspensión del curso de las actuaciones hasta que le fuera designado. Por lo tanto, analiza el TC si el hecho de no haber contado en el acto del juicio por delito leve con asistencia letrada ha ocasionado indefensión a la recurrente en amparo, pese a que la asistencia técnica no tenía carácter preceptivo ni fue solicitada. A la luz de las circunstancias del caso el TC considera vulnerado el derecho a la defensa de la recurrente, pues no se cumplió con el deber de garantizar la igualdad de las partes y la efectiva contradicción para el correcto desarrollo del debate procesal. Se basa para esa conclusión en que la recurrente fue citada como denunciada para que compareciera en un procedimiento penal por delito leve y tenía la posibilidad de acudir al acto del juicio asistida de letrado de su elección o solicitar, como hizo posteriormente para interponer el recurso de apelación, un abogado del turno de oficio. Además, el TC constata que la recurrente no interrogó ni hizo interrogar, aunque fuera a través de la intervención de la magistrada, a los testigos que declararon contra ella, por lo que este derecho también se vio mermado. El concurso de estas circunstancias determinaba la necesidad de evitar que se produjera indefensión de la recurrente en amparo, de tal modo que frente a una acusación técnica debía garantizarse, en este caso, también una defensa técnica, máxime cuando en el juicio no intervino a fin de equilibrar de algún modo lo que nació desequilibrado el Ministerio Fiscal, cuya función constitucional es promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por

la ley, alejado, por tanto, de la defensa de los intereses de las partes. En definitiva, el TC considera que la falta de asistencia letrada lesionó el principio de igualdad de partes y el derecho a la contradicción, finalidad a la que sirve el derecho fundamental, ocasionó una real y efectiva situación de indefensión material. Además, la autodefensa desplegada se reveló inadecuada e insuficiente para el correcto desarrollo del debate procesal.

En la STC 31/2023 (Sala Primera), de 17 de abril³⁸, el objeto era determinar si vulnera el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE) de la demandante de amparo la decisión judicial de señalar la vista para un procedimiento ordinario en el orden social con una demora de dos años desde la admisión a trámite de la demanda con fundamento en que, si bien se ha respetado el orden cronológico de los señalamientos para los asuntos no urgentes, problemas estructurales por la sobrecarga de asuntos que sufre el juzgado imposibilitan su anticipación. El TC otorga el amparo solicitado y considera que no debe acordar la nulidad de las resoluciones impugnadas ni medida alguna relacionada con la anticipación del señalamiento para la vista porque, dado el carácter estructural de los referidos retrasos, ello podría agravar la posición de terceros recurrentes.

En la STC 37/2023 (Pleno), de 19 de abril, el TC considera que no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) la negativa de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Illes Balears a traducir una resolución judicial redactada en catalán, como lengua cooficial de esa comunidad autónoma, al constatar que en las circunstancias del caso no se había generado ninguna indefensión constitucionalmente relevante derivada de uso de dicha lengua. La sentencia destaca que la jurisprudencia constitucional, en aquellos supuestos en que la indefensión alegada se vincule con el uso por parte del órgano judicial de un idioma autonómico cooficial distinto del castellano, ha establecido que su control queda limitado a verificar, al igual que en el resto de supuestos de indefensión, que esta tenga su origen inmediato y directo en esa concreta actuación judicial y que genere una indefensión material real, efectiva y actual, nunca potencial o abstracta. A partir de ello concluye que la indefensión alegada no trae causa directa en la decisión judicial de denegar la traducción, a pesar de haberse formulado en término de disputa sobre el uso de la lengua catalana, sino con las dudas sobre la comprensión de una expresión que, para la entidad demandante, con independencia de la lengua catalana o castellana que hubiera sido utilizada en su redacción, solo pudiera haber quedado resuelta mediante una rectificación de su redacción. La sentencia cuenta con cuatro votos particulares.

³⁸ Véase, *supra*, pp. 194-195.

6. En la STC 1/2023 (Sala Segunda), de 6 de febrero³⁹, se desestima el amparo interpuesto por una asociación que había formulado querrela contra Volkswagen Audi España, SA, Volkswagen Navarra y SEAT, SA, así como contra sus respectivos presidentes, por la presunta comisión de delitos contra los consumidores, contra el medio ambiente, estafa, fraude, falsedad documental y contra la hacienda pública. Impugnaban el auto por el que se acordaba la remisión del procedimiento a la Fiscalía de Alemania. Para la asociación recurrente, los órganos jurisdiccionales intervinientes incurrieron en una interpretación «manifiestamente errónea o irrazonable» del art. 54 del Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen, en cuanto a la aplicación del principio *non bis idem*, privando a las víctimas españolas de su derecho de participación activa en el proceso penal, que les reconoce el art. 3 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del estatuto de la víctima del delito, «debido a las dificultades y costes que entrañaría la personación en un procedimiento de estas características en Alemania». El TC no comparte la queja de los demandantes. Considera que, analizados los razonamientos contenidos en las resoluciones impugnadas, se sostiene razonadamente que en los hechos denunciados concurría identidad fáctica, toda vez que los hechos objeto de los procedimientos incoados en Alemania y España se encuentran «indisolublemente ligados entre sí, con independencia de su calificación jurídica o del interés jurídico protegido», consistiendo en la manipulación del *software* incorporado a determinada clase de motores, que tenía como efecto reducir las emisiones contaminantes emitidas por dichos motores cuando el referido programa informático detectaba que el vehículo estaba en un banco de pruebas. A la misma conclusión llega el TC en relación con la identidad subjetiva. Si bien la recurrente introduce la eventual responsabilidad en los procesos de «homologación» y «conformidad en la producción» de los vehículos fabricados en España, como se razona por los órganos judiciales, las investigaciones efectuadas en España no han permitido identificar persona física alguna que, desarrollando su actividad en España, fuera consciente de la manipulación advertida. Y, finalmente, en cuanto a la identidad de fundamento, tampoco encuentra diferencia relevante. Por todo ello, entiende el TC cumplidos los presupuestos para la aplicación del principio *non bis in idem* y desestima las quejas relativas a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso al proceso, formuladas por la recurrente.

También sobre el principio de *non bis in idem* versa la STC 2/2023 (Sala Segunda), de 6 de febrero. El recurso de amparo tenía por objeto determinar si las sentencias que condenaron al recurrente vulneraron su derecho fundamental

³⁹ Véase, *supra*, p. 194.

a la legalidad penal y sancionadora en su vertiente de garantía del principio *non bis in idem* tanto material como procesal (arts. 24.1 y 25.1 CE). El recurrente consideraba que había vulnerado su derecho a no sufrir una doble condena y a no padecer un doble procedimiento sancionador por los mismos hechos, con fundamento en que el juzgado de menores le condenó —y la audiencia provincial confirmó la condena— como autor de un delito leve continuado de estafa a una medida de libertad vigilada de cinco meses por viajar sin título de transporte válido en un tranvía, después de haber sido sancionado por FGV por lo mismo en vía administrativa. El TC destaca que tanto el juzgado de menores como la audiencia provincial enjuiciaron el caso partiendo de una serie de premisas que no fueron cuestionadas: el carácter administrativo sancionador del recargo de 100 €; su abono por el demandante antes de que recayera sentencia en primera instancia; la existencia de la triple identidad de sujetos, hechos y fundamento de las vías sancionadoras penal y administrativa concurrentes, y la necesidad de contemplar la aplicación de la garantía del *non bis in idem* en sus dos vertientes material y procesal. El recurrente se queja de que los órganos judiciales vulneraron su derecho a no ser sometido a un doble proceso por los mismos hechos, sin embargo, el TC descarta esta queja ya que el procedimiento administrativo sancionador no era equiparable al proceso penal, ni en sus trámites, ni garantías, ni finalidades. Sin embargo, en cuanto al derecho fundamental del recurrente a no ser castigado dos veces por los mismos hechos, la clave para comprobar si se respetó esta garantía reside en averiguar si la sanción penal impuesta tras el pago de la sanción administrativa por viajar sin título de transporte válido incurrió o no en un exceso de punición. Considera el TC que el juzgado de menores y la audiencia provincial, en sus respectivas sentencias, vulneraron la garantía *non bis in idem* en su vertiente material e incurrieron en un exceso de punición con una doble condena porque no descontaron la sanción administrativa de la medida de libertad vigilada acordada; en su lugar, la compensaron con la responsabilidad civil de modo erróneo. Con esa operación no se compensó la sanción administrativa de ningún modo, porque no existía ninguna responsabilidad civil que resarcir, y, segundo, porque no es consecuente con la necesidad de que lo compensado sean las sanciones, en este caso la multa abonada con las medidas adoptadas. No hubo compensación en la fijación de la duración de la medida. En conclusión, los órganos judiciales no realizaron la compensación necesaria para evitar el exceso punitivo, y de ello resulta la vulneración del derecho fundamental del recurrente a no sufrir una doble condena por los mismos hechos (art. 25.1 CE), dado que no existió realmente ningún descuento⁴⁰.

⁴⁰ Carlos Ortega Carballo.