

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

**Doctrine of the Constitutional Court during  
the first four-month period of 2024**

**JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA**

Tribunal Constitucional

duque@tribunalconstitucional.es

**CARLOS ORTEGA CARBALLO**

Tribunal de Constitucional

ortega@tribunalconstitucional.es

**HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ**

Tribunal Constitucional

losada@tribunalconstitucional.es

**TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI**

Universidad Autónoma de Madrid

tomas.quadra@uam.es

***Como citar/Citation***

Duque Villanueva, J. C., Ortega Carballo, C.,  
Losada González, H. y Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2024).  
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2024.  
*Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 243-296.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.08>

## SUMARIO

---

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

---

### I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. En el ámbito que corresponde a este apartado de la crónica, son escasos los pronunciamientos que, como a continuación se expone, merecen alguna reseña. En relación con los recursos de inconstitucionalidad, en la STC 29/2024 (Pleno), de 28 de febrero, se declara la extinción del proceso por pérdida sobrevenida del objeto del recurso interpuesto por diputados y senadores contra la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, al haber sido derogada. A juicio del TC no concurren en este caso los supuestos que excepcionan la regla general según la cual en los recursos de inconstitucionalidad la modificación, derogación o pérdida de vigencia de los preceptos legales recurridos conllevan la extinción del objeto del recurso. No obstante, en la sentencia se destaca como dato relevante para declarar la extinción del proceso que «el recurso se basa únicamente en elementos procedimentales [limitación de la potestad de enmienda derivada de la tramitación del texto legislativo por el procedimiento de urgencia e insuficiencia del quórum necesario para aprobar la ley] que pueden haber vulnerado el art. 23.2 CE», habiendo sido interpuestos por este motivo tres recursos de amparo por diputados integrantes de tres grupos parlamentarios de la Asamblea de Madrid.

2. Respecto a la promoción de cuestiones de inconstitucionalidad, el TC declara en la STC 63/2024 (Pleno), de 10 de abril, que el hecho de que la duda de constitucionalidad manifestada y argumentada por el órgano judicial en el auto de planteamiento coincida con la previamente consignada por la parte demandante en el proceso *a quo* «no significa que no sea asumida como propia», «[l]o relevante, en este punto, es que no hay una mera remisión a las

alegaciones de la parte actora, sino un contenido argumental que, en todo momento, se articula como criterio propio de la Sala».

Asimismo, reitera que, en los supuestos en los que la cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en procedimientos de impugnación directa de normas reglamentarias que vienen a desarrollar las concretas disposiciones legales cuestionadas, el juicio de aplicabilidad y relevancia ha de entenderse satisfecho «siempre que el proceso *a quo* no pueda resolverse sin despejar las dudas de constitucionalidad que afectan a dichas disposiciones legales, y siempre que, asimismo, la exteriorización del juicio de relevancia por parte del órgano judicial ponga de relieve la conexión entre los preceptos reglamentarios ante él impugnados y estas últimas». En aplicación de esta doctrina, el TC considera que existe en este caso «conexión normativa» entre las disposiciones legales cuestionadas y algunos preceptos reglamentarios de desarrollo impugnados en el proceso *a quo*, pero no respecto de otras, que excluye como objeto de la cuestión de inconstitucionalidad (FJ 2).

Por su parte, en el ATC 30/2024 (Pleno), de 9 de abril, se inadmite a trámite una cuestión de inconstitucionalidad por incumplimiento del juicio de aplicabilidad, ya que el órgano judicial en el auto de planteamiento había exteriorizado sus dudas de constitucionalidad acerca de la compatibilidad del precepto legal cuestionado con el derecho comunitario, hasta el punto —se afirma en el auto— de que, «en realidad, la duda de constitucionalidad se fundamenta en términos de contradicción con el Derecho de la Unión Europea». Se recuerda al respecto, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, que «el órgano judicial venía obligado, bien a no aplicar dicho precepto legal (si entiende que es contrario al Derecho de la Unión Europea), bien a plantear previamente la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en cuyo caso, sólo cuando haya quedado descartada la incompatibilidad de la norma nacional con el Derecho de la Unión cabría plantear la cuestión de inconstitucionalidad)» (FJ 4).

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

- a) (STC 155/2009, FJ 2.a) que el recurso plantea un problema o afecta a la faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del TC (SSTC 2/2024 [Sala Primera], de 15 de enero —resoluciones judiciales que al fijar en proceso de divorcio la pensión de alimentos no satisfacen la exigencia de motivación reforzada que requiere la prevalencia del interés superior del menor—; 3/2024 [Sala Segunda], de 15 de enero —inadmisión de recurso de casación por

incumplimiento del requisito legal de la consignación o aseguramiento de la cantidad objeto de la condena cuando se había satisfecho dicho requisito dentro del plazo de prórroga concedido por la letrada de la Administración de Justicia—; 4, 5 y 6/2024 [Sala Primera], de 15 de enero, 13/2024 [Sala Segunda] y 14/2024 [Sala Primera], de 29 de enero, 24/2024 [Sala Segunda], de 12 de febrero, 41/2024 [Sala Segunda], de 11 de marzo, 56/2024 [Sala Primera], 58, 59 y 60/2024 (Sala Segunda), de 8 de abril —resoluciones judiciales que acuerdan la administración de la vacuna frente a la covid-19 a menores y personas vulnerables—<sup>1</sup>; 8/2024 [Pleno], de 16 de enero —interpretación extensiva o analógica de preceptos sancionadores<sup>2</sup>—; 9/2024 [Pleno], de 16 de enero —sentencia dictada en casación que, tras haber estimado el TEDH una lesión del derecho al juez imparcial [art. 6 CEDH], declara la nulidad de la sentencia condenatoria de instancia y ordena la celebración de un nuevo juicio oral por un tribunal de diferente composición en proceso por delito de pertenencia a organización terrorista—; 10/2024 [Pleno], de 18 de enero —acuerdos de los órganos de gobierno de una cámara que deniegan la solicitud de remisión por el Gobierno de una dictamen del Consejo de Estado con ocasión de la convalidación de un decreto ley y su posterior tramitación como proyecto de ley<sup>3</sup>—; 18/2024 [Pleno], de 31 de enero —pérdida de la condición de parlamentario en ejecución de sentencia penal anulada por el Tribunal Constitucional<sup>4</sup>—; 22/2024 [Sala Primera], de 12 de febrero —denegación del derecho a percibir los salarios de tramitación fundada en la calificación del despido de la demandante como improcedente, y no nulo, al estar embarazada en

---

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

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

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

<sup>4</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).

el momento del despido—<sup>5</sup>; 26/2024 [Pleno], de 16 de febrero —resoluciones judiciales que ante divergentes convicciones religiosas de los padres acuerdan la escolarización de una menor en un centro concertado religioso—; 28/2024 [Pleno], de 27 de febrero —resolución judicial que deniega la pretensión de la demandante de amparo de constituir un vínculo adoptivo entre ella y un menor nacido por gestación subrogada<sup>6</sup>—; 30/2024 [Pleno], de 28 de febrero —acuerdos de los órganos internos de una cámara que deciden la tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de urgencia, deniegan la petición de informes potestativos sobre esta, así como la apertura de un trámite de audiencia a los agentes afectados por ella<sup>7</sup>—; 31/2024 [Pleno], de 28 de febrero, 45/2024 [Pleno], de 12 de marzo, y 64/2024 [Pleno], de 19 de abril —denegación de la expedición de credencial de diputado del Parlamento Europeo por no haber comparecido personalmente ante la Junta Electoral Central para acatar la Constitución, sin admitir la posibilidad de emplear medios distintos a la comparecencia personal para cumplir dicho requisito<sup>8</sup>—; 40/2024 [Sala Segunda], de 11 de marzo —prueba de alcoholemia realizada sin mediar detención policial y en ausencia de cobertura para el traslado a dependencias policiales de la demandante de amparo—; 55/2024 [Sala Segunda], de 8 de abril —inadmisión de recurso de revisión por falta de consignación en plazo del depósito para recurrir sin permitir la subsanación de dicho requisito—; 61/2024 [Pleno], de 9 de abril —reconocimiento de un cauce procesal efectivo para hacer valer una pretensión indemnizatoria como consecuencia de una hipotética lesión de un derecho fundamental derivada de la extradición del demandante a Marruecos—; 66/2024 [Pleno], de 23 de abril —resoluciones judi-

---

<sup>5</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que la vulneración del derecho fundamental que se denuncia podría provenir de la ley o de otra disposición de carácter general (STC 155/2009, FJ 2.c).

<sup>6</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso pueda dar ocasión al tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia del surgimiento de nuevas realidades sociales (STC 155/2009, FJ 2.b).

<sup>7</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).

<sup>8</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).

- ciales que desestiman recurso contra acuerdos de la Junta Electoral Central que declaran la pérdida de escaño de diputado del Parlamento Europeo como consecuencia de condena a pena privativa de libertad [art. 6.2.b LOREG] sin llevar a cabo un control sobre la acomodación de la sentencia penal al derecho de la Unión y al principio de cooperación [art. 4 TJUE] ni plantear cuestión prejudicial ante el TJUE<sup>9</sup>—).
- b) (STC 155/2009, FJ 2.b) que el recurso pueda dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (SSTC 36, 37 y 43/2024 [Sala Segunda], de 11 de marzo, 52 y 57/2024 [Sala Segunda], de 8 de abril —resoluciones judiciales que acuerdan la extradición del demandante a solicitud del fiscal carente de refrendo judicial—; 39/2024 [Sala Segunda], de 11 de marzo —revocación de la suspensión de la pena de prisión al no haberse satisfecho la responsabilidad civil derivada de la condena—; 53/2024 [Sala Primera], de 12 de febrero —privación al demandante del derecho de visita a sus hijas menores por encontrarse en prisión—).
- 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 49/2024 [Sala Segunda], de 8 de abril —expulsión de ciudadano extranjero del territorio nacional sin considerar su sustitución por una multa—).
- d) (STC 155/2009, FJ 2.b) 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 (SSTC 12/2024 [Sala Segunda], de 29 de enero —emplazamiento mediante edictos en procedimiento de ejecución hipotecaria sin agotar las posibilidades de notificación personal y sin consultar los datos obrantes en el registro mercantil<sup>10</sup>—; 48/2024 [Sala Segunda], de 8 de abril —aplicación como cualificada de la circunstancia atenuante de dilaciones indebidas atendiendo al tiempo transcurrido entre la comisión

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

<sup>10</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento a la doctrina de este tribunal (STC 155/2009, FJ 2.f).

- de los hechos delictivos y la presentación de la denuncia en relación con proceso por delitos continuados de abusos sexuales—).
- e) (STC 155/2009, FJ 2.c) la posible vulneración del derecho fundamental pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general (STC 47/2024 [Sala Segunda], de 8 de abril —resoluciones judiciales que deniegan la revisión judicial de un decreto de la letrada de la Administración de Justicia<sup>11</sup>—).
  - f) (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 17/2024 [Pleno], de 31 de enero, 34/2024 [Sala Segunda], de 11 de marzo, y 51/2024 [Sala Segunda], de 8 de abril —resoluciones judiciales que acuerdan la extradición del demandante a solicitud del fiscal carente de refrendo judicial—; 21/2024 [Sala Segunda], de 12 de febrero —emplazamiento mediante edictos en juicio verbal de desahucio sin agotar las posibilidades de notificación personal—; 23/2024 [Sala Segunda], de 12 de febrero —denegación de revisión judicial de resolución de letrado de la Administración de Justicia—; 27/2024 [Sala Segunda], de 26 de febrero, y 38/2024 [Sala Segunda], de 11 de marzo —ausencia de control judicial de cláusulas abusivas—).
  - g) (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 1/2024 [Sala Segunda], de 15 de enero —investigación judicial insuficiente del fallecimiento de una detenido en dependencias policiales—; 35/2024 [Sala Segunda], de 11 de marzo —investigación judicial insuficiente de una denuncia de tratos degradantes durante la estancia del demandante en prisión—; 54/2024 [Sala Primera], de 8 de abril —denegación de la imposición de costas en proceso en el que se declara el carácter abusivo de cláusulas contractuales—).
  - h) (STC 155/2009, FJ 2.g) el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (SSTC 50/2024 [Sala Primera], de 8 de abril —inelegibilidad de candidato a elecciones al Congreso de los Diputados como consecuencia de condena a pena privativa de libertad [art. 6.2.a LOREG]—; 62/2024 [Pleno], de 10 de abril —denegación de suspensión de acuerdo de la Junta Electoral Central que dejó sin efecto la credencial

---

<sup>11</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina constitucional (STC 155/2009, FJ 2.f).

del demandante como diputado al haber sido condenado como autor de un delito contra la Administración de Justicia a pena de inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos [art. 6.2.b LOREG]).

4. En relación con el requisito de la especial trascendencia constitucional, el TC en no pocas resoluciones, ante las alegaciones que cuestionan su cumplimiento, reitera que únicamente a él le corresponde apreciar en cada caso, en el trámite de admisión de la demanda, si concurre o no dicho requisito sustantivo (por todas, STC, entre otras, 21/2024 [Sala Segunda], de 12 de febrero, FJ 2), si bien no es infrecuente, pese al carácter exclusivo de esa facultad, que explique en la sentencia las razones por las estima que concurren el motivo o los motivos de especial trascendencia constitucional ya reconocidos en la fase de admisión (SSTC 8/2024 [Pleno], de 16 de enero, FJ 2; 22/2024 [Sala Primera], de 12 de febrero, FJ 2, y 27/2024 [Sala Segunda], de 26 de febrero, FJ 2).

Por su parte, en las SSTC 17/2024 (Pleno), de 31 de enero, FJ 2, 34/2024 (Sala Segunda), de 11 de marzo, FJ 2, y 51/2024 (Sala Segunda), de 8 de abril, FJ 2, el TC, a fin de «evitar la dispersión de criterios» de especial trascendencia constitucional en «asuntos que presentan una acusada identidad de objeto», decide modificar el motivo de especial trascendencia constitucional apreciado en la admisión de las demandas —negativa manifiesta del deber de acatamiento a la doctrina de este tribunal (STC 155/2009, FJ 2.f)— y encuadrarlas en uno nuevo, en el que se han subsumido otras demandas que presentan una identidad sustancial con aquellas —el recurso puede dar ocasión al tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (STC 155/2009, FJ 2.b)—.

5. En la STC 28/2024 (Pleno), de 27 de febrero<sup>12</sup>, se reconoce legitimación a la demandante de amparo para invocar y defender los derechos fundamentales de un menor que ya es su hijo adoptivo, así como de otro menor nacido por gestación subrogada respecto del que ha solicitado la constitución de vínculo afectivo y con quien convive desde su nacimiento. El TC recuerda al respecto que la legitimación para recurrir en amparo corresponde, además de al titular del derecho, a quien invoque un interés legítimo, que concurre «en toda persona cuyo círculo jurídico puede resultar afectado por la violación de un derecho fundamental, aunque la violación no se haya producido directamente en su contra» (FJ 2).

<sup>12</sup> Véanse, *infra*, pp. 292-293.



Por el contrario, en la STC 53/2024 (Sala Primera), de 12 de febrero<sup>13</sup>, el TC no reconoce legitimación al demandante para denunciar en el proceso de divorcio la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a la propiedad (art. 33 CE), por no haber sido llamada al proceso ni haber tenido la oportunidad de formular alegaciones en este su madre, que era titular del domicilio familiar cuyo uso fue atribuido a las hijas menores del demandante y a la madre de estas. Se argumenta en la sentencia que el demandante no es titular del derecho fundamental que quiere hacer valer en nombre de su madre, sino que lo es esta, la propietaria del inmueble, sin que en el proceso haya alegado un derecho preferente para que se le adjudicara a él el uso de la vivienda, por lo que no ha acreditado un interés cualificado y específico en la defensa del citado derecho fundamental (FJ 2.b).

6. El TC desestima en la STC 3/2024 (Sala Segunda), de 15 de enero, la falta de agotamiento de la vía judicial previa como consecuencia de la inadmisión del recurso de casación para la unificación de la doctrina interpuesto por el demandante de amparo por la falta de contradicción entre la sentencia recurrida y la ofrecida como término de contraste. Entiende que la apreciación de este requisito «de fondo y no meramente procesal» corresponde a la Sala de lo Social del Tribunal Supremo tras el cotejo de ambas resoluciones, por lo que «no es posible estimar que la inadmisión del recurso de casación obedeciera a un defecto procesal manifiesto o incontrovertible» (FJ 2.b).

En la STC 9/2024 (Pleno), de 16 de enero<sup>14</sup>, no se aprecia la falta de agotamiento de la vía judicial previa porque los demandantes de amparo no hubieran interpuesto incidente de nulidad de actuaciones contra la sentencia dictada en casación, ya que en el trámite casacional habían planteado ante el Tribunal Supremo la lesión del derecho fundamental que denunciaron ante el TC —del derecho a no ser enjuiciados dos veces por los mismos hechos como consecuencia de una eventual retroacción de actuaciones para la celebración de un nuevo juicio—, cuestión que el Tribunal Supremo «examinó y valoró de forma detenida y expresa [...] exponiendo las razones que sustentaban su criterio acerca de la vulneración invocada». A lo que se añade que en la diligencia de notificación de la sentencia de casación se expresó que era «firme y contra ella podía interponerse, en su caso, recurso de amparo [...], sin que dicha providencia efectuase, en cambio, mención alguna a la posibilidad de promover incidente de nulidad de actuaciones». Para el TC, por un lado, «la indicación de la procedencia del recurso de amparo [...], ya daba a entender a las partes

<sup>13</sup> Véanse, *infra*, p. 295.

<sup>14</sup> Véanse, *infra*, pp. 253-254 y 290-293.

que dicho “recurso” era el medio de impugnación subsiguiente en una secuencia procesal en curso», y, por otro, «el silencio del órgano judicial respecto a la posibilidad de promover incidente de nulidad de actuaciones pudo generar dudas fundadas en los demandantes sobre la viabilidad del remedio previsto en el art. 241 LOPJ». En estas circunstancias, el TC entiende que exigir a los recurrentes la interposición del incidente de nulidad de actuaciones supondría una carga desproporcionada que rompería «el equilibrio debido, entre, por una parte, la preocupación legítima de garantizar el respeto a las formalidades para el acceso a la jurisdicción constitucional y, por otra parte, el derecho de acceso efectivo a dicha instancia» (STEDH de 23 de octubre de 2018, asunto *Arrózpide Sarasola y otros c. España*, § 107), habiendo quedado preservado suficientemente «el carácter subsidiario del recurso de amparo en un contexto de defectuosa información sobre el régimen de recursos» (FJ 2)<sup>15</sup>.

En la STC 49/2024 (Sala Segunda), de 8 de abril, se desestima que hubiese resultado manifiestamente improcedente o artificioso el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la decisión de inadmisión del recurso de casación, pues a través de dicho incidente el recurrente denunció la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso al recurso (art. 24.1 CE), argumentando que en la providencia no se había motivado la decisión de inadmisión de un recurso que para el demandante de amparo sí tenía interés casacional. «El incidente de nulidad de actuaciones se interpuso, por tanto, denunciando una vulneración específica del derecho de acceso al recurso [...] que no se pudo invocar con anterioridad en el proceso, dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 241.1 LOPJ y a la función del incidente de nulidad de garantía del principio de subsidiariedad del recurso de amparo», por lo que no puede «calificarse como “artificioso” o “manifiestamente improcedente”» (FJ 2.a).

7. En las SSTC 31/2024 (Pleno), de 28 de febrero, 45/2024 (Pleno), de 12 de marzo, y 64/2024 (Pleno), de 10 de abril, se declara la extinción del

---

<sup>15</sup> En este extremo, formularon voto particular discrepante a la sentencia los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla y Espejel Jorquera, para quienes el recurso de amparo debió ser inadmitido por falta de agotamiento de la vía judicial previa. Sostienen, en síntesis, que «la vulneración alegada por los demandantes (art. 24.1 CE en su vertiente de prohibición de doble enjuiciamiento) se atribuye a la orden de retroacción de las actuaciones para la celebración de un nuevo juicio oral, contenida en la sentencia [...] dictada en casación por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, por lo que era preceptivo haber promovido incidente de nulidad de actuaciones (art. 241 LOPJ), a fin de preservar la subsidiariedad de esta jurisdicción constitucional».

objeto de los recursos de amparo por satisfacción extraprocésal de las pretensiones formuladas porque a los demandantes, pese a no haber cumplido el requisito de acatar personalmente la Constitución para obtener la credencial de diputado del Parlamento Europeo, dicha condición les fue reconocida por la Cámara, lo que «supone una reparación *de facto* de los derechos fundamentales que de forma nuclear constituye el contenido de la pretensión de amparo».

También el TC declara en la STC 62/2024 (Pleno), de 10 de abril, la extinción del proceso de amparo por pérdida sobrevenida de objeto, al haber alcanzado firmeza la condena del demandante y haberse procedido a la ejecución de la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos impuesta. Se razona en la sentencia que «desde que se ejecuta la condena penal firme, la pieza de medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa pierde su objeto, pues en ese momento deviene de imposible acogimiento la solicitud de suspensión en aras a mantener la condición de diputado mientras se tramita el recurso» contra el acuerdo de la Junta Electoral Central que en aplicación del art. 6.2.b LOREG dejó sin efecto la credencial como diputado del demandante.

La firmeza de la condena penal [...] y la ejecución de la pena de inhabilitación especial desde ese mismo día —continúa la sentencia— hicieron inviable garantizar el pleno ejercicio de los derechos al ejercicio del cargo representativo y a la presunción de inocencia cuya tutela cautelar se pretendía, en tanto que identificada con conservar la condición de diputado autonómico, ya que supuso la pérdida definitiva de dicha condición. (FJ 2.C).

8. En la STC 9/2024 (Pleno), de 17 de enero<sup>16</sup>, se precisan los efectos que se derivan de la estimación del recurso de amparo, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de prohibición del *bis in idem* procesal, en atención a «[l]a particular complejidad del proceso penal del que trae causa el presente recurso, así como las numerosas vicisitudes que han caracterizado su tramitación durante más de una década». El TC considera que la estimación del recurso de amparo contra la segunda sentencia dictada en casación, que había anulado la sentencia condenatoria de la audiencia nacional y ordenado la retroacción de actuaciones para la celebración de un nuevo juicio oral, ha de afectar a todos sus pronunciamientos, sin que pueda acogerse la pretensión de los recurrentes de que se proceda solo «a la anulación de la orden de retroacción con mantenimiento de la declaración de la nulidad

<sup>16</sup> Véanse, *supra*, pp. 251-252 e *infra* 290-292.

de la sentencia de instancia», lo que «implica necesariamente el mantenimiento del efecto de cosa juzgada de la condena impuesta en la primera sentencia casacional ([...] íntegramente cumplida por los recurrentes)» (FJ 6)<sup>17</sup>.

La estimación del recurso de amparo en la STC 48/2024 (Sala Segunda), de 8 de abril, tiene carácter meramente declarativo. En efecto, se declara en la sentencia la nulidad de la sentencia de apelación que aplicó la atenuante de dilaciones indebidas con la consiguiente reducción en dos grados de las penas que prisión que habían sido impuestas en la instancia por tres delitos continuados de abusos sexuales, pero no se accede a la pretensión actora de imponer la condena inicialmente establecida por el juzgado de lo penal. Se razona al respecto en la sentencia que la doctrina de este TC «—con determinadas excepciones puntuales— se ha mostrado contraria a la anulación de fallos penales absolutorios firmes o de modificación de fallos penales condenatorios que impliquen un aumento de la condena [...] por razones vinculadas a la salvaguarda del principio de seguridad jurídica», razones que «se encuentran particularmente presentes en el caso examinado, en el que la pena impuesta por la sentencia cuya anulación se pretende ha quedado ya cumplida por el condenado, conforme a la modalidad de ejecución determinada por el órgano judicial competente» (FJ 6).

9. Por lo que respecta a la solicitud de los recurrentes de tener acceso a los informes elaborados por los letrados del TC en asuntos jurisdiccionales, se declara en el ATC 8/2024 (Sección Cuarta), de 5 de febrero, que tales informes «son ajenos a la documentación jurisdiccional», razón por la que «quedan fuera de las actuaciones jurisdiccionales a las que pueden tener acceso las partes en el procedimiento jurisdiccional». Se trata, añade el auto, de informes «de uso

---

<sup>17</sup> A la sentencia formularon voto particular los magistrados Montalbán Huertas, Sáez Valcárcel, Segoviano Astaburuaga y Díez Bueso, quienes se manifiestan «plenamente conformes con el fallo de la sentencia en cuanto a la estimación del recurso de amparo y la declaración de nulidad del acuerdo de retroacción de las actuaciones para nuevo enjuiciamiento», pero, sin embargo, no consideran «razonada la afirmación [...] que extiende los efectos de la estimación del recurso de amparo más allá de su objeto, integrado por la pretensión de los recurrentes y por la sentencia del Tribunal Supremo impugnada (art. 49 LOTC)». En definitiva, entienden que no se le puede dar efecto de cosa juzgada a la primera sentencia casacional, que no es objeto del recurso de amparo. También formularon voto particular discrepante con la sentencia los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla y Espejel Jorquera, para quienes el recurso de amparo debió ser inadmitido, por falta de agotamiento de la vía judicial previa, o, subsidiariamente, desestimado por inexistencia de la vulneración del derecho fundamental alegada.

estrictamente interno a la labor del Tribunal», a los que tampoco cabe acceder al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que dispone la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes referidas «a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en nota, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas» (art. 18), ámbito en el que se incardinan los informes de los letrados que son documentos de apoyo «a la toma de decisiones de la Sección en relación con la admisibilidad del recurso de amparo» (FJ 3)<sup>18</sup>.

## II. FUENTES DEL DERECHO

### 1. LÍMITES CONSTITUCIONALES DEL DECRETO LEY

Atendidos los pronunciamientos del TC al respecto, cabe afirmar que persiste durante el primer trimestre del año 2024 la orientación hacia un control constitucional muy deferente de la potestad excepcional del Gobierno de dictar decretos leyes.

- a) En la STC 7/2024 (Pleno), de 16 de enero, el TC desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra el art. 2.2 del Real Decreto Ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (precepto que da nueva redacción al art. 1 bis del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19, que ya había sido previamente modificado por 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<sup>19</sup>).

<sup>18</sup> Juan Carlos Duque Villanueva.

<sup>19</sup> Contra la disposición final primera del Real Decreto Ley 1/2021, que dio nueva redacción al art. 1 bis del Real Decreto Ley 11/2020, también los diputados del grupo parlamentario Vox interpusieron en su momento recurso de inconstitucionalidad, que fue desestimado por la STC 15/2023 (Pleno), de 7 de marzo, reseñada en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 128 (2023), pp. 202-203, al igual que sucedió con el recurso interpuesto contra la misma disposición por más de

Tras apreciar, conforme a la doctrina constitucional aplicable (FJ 2), la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en cuanto a las censuras sustantivas que los recurrentes dirigen al Real Decreto Ley 16/2021 (referidas a la vulneración del derecho de propiedad y del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos y en relación con la potestad de jueces y tribunales para hacer ejecutar lo juzgado), como consecuencia de que el precepto impugnado fue expresamente derogado y sustituido por el art. 2.2 del Real Decreto Ley 21/2021, de 26 de octubre, la STC 7/2024 aborda la tacha relativa a la vulneración de los límites que a los decretos leyes impone la Constitución, tanto en lo que se refiere al presupuesto habilitante como en lo que se refiere a la prohibición de «afectar» a las materias que señala el art. 86.1 CE. En primer lugar, la STC 7/2024, tras recordar la conocida doctrina constitucional relativa al presupuesto habilitante de la extraordinaria urgencia y necesidad del decreto ley (FJ 3), procede a examinar si ese presupuesto puede entenderse cumplido en el caso del real decreto ley que se impugna, para alcanzar seguidamente (FJ 4) una conclusión afirmativa.

El TC aprecia que el Gobierno ha justificado de manera explícita y razonada en la exposición de motivos del decreto ley impugnado, en la memoria de análisis de impacto normativo y en el debate de convalidación la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justificaba la prórroga (durante el período que transcurre entre el 4 de agosto y el 31 de octubre del 2021) de la medida de suspensión de lanzamientos de viviendas, acordados en determinados procesos penales (el fenómeno de la «ocupación»), de personas económicamente vulnerables que carecen de alternativa habitacional, adoptada en el impugnado art. 2.2 del Real Decreto Ley 21/2021. Una «justificación que se halla en la persistencia de los efectos de la crisis sanitaria, social y económica provocada por la pandemia del Covid-19 tras la finalización del estado de alarma, con el consiguiente aumento del porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión social necesitada de protección», situación que

[...] responde a lo que cabe calificar como una «coyuntura económica problemática», en los términos expresamente aceptados por la doctrina

---

cincuenta diputados del grupo parlamentario popular en la precedente STC 9/2023 (Pleno), de 22 de febrero, reseñada en el mismo número de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, pp. 199-200.

constitucional (entre otras, SSTC 215/2015, de 22 de octubre, FJ 4, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 5), en las que es legítimo acudir al decreto-ley para subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que demandan una acción normativa inmediata, en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, incluso en procedimiento de urgencia.

Y ello con independencia de que la situación no fuera imprevisible. Considera, asimismo, el TC que existe una evidente conexión de sentido entre la situación de urgencia descrita y la medida que el decreto ley impugnado establece para afrontarla, pues lo que hace es prorrogar temporalmente (hasta el 30 de octubre de 2021) la facultad judicial de suspender los procedimientos de desahucio y lanzamiento de viviendas, acordados en procesos penales, de personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional.

Descartado el motivo de impugnación referido a la inexistencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, la STC 7/2024 pasa a examinar la censura referida a la infracción del art. 86.1 CE, en relación con el art. 33 CE, en cuanto a que la norma impugnada afectaría al contenido del derecho de propiedad, lo que está vedado al decreto ley.

Aplicando el TC al caso la doctrina constitucional sobre los límites materiales a los decretos leyes, así como la del contenido del derecho de propiedad y la posibilidad de su afectación mediante decreto ley, como ya lo hiciera en las SSTC 9/2023 y 15/2023 (FF. JJ. 3 y 5, respectivamente), que enjuiciaron la versión inicial del art. 1 bis del Real Decreto Ley 11/2020, la STC 7/2024, FF. JJ. 6 y 7, descarta también este motivo de impugnación, al entender que la medida discutida no supone una «afectación» del derecho de propiedad en el sentido señalado por el art. 86.1 CE, pues se trata de «una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal, que ni tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda (art. 33 CE), ni afecta, por ello, a su contenido esencial», siendo una medida «que responde a una finalidad de interés social, que tiene una incidencia temporal y parcial sobre el citado derecho, y cuya efectiva adopción requiere la ponderación de las circunstancias del caso concreto por parte del órgano judicial competente»<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> A la STC 7/2024 formulan voto particular los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera y Tolosa Tribiño, quienes consideran que el recurso de

- b) En la STC 11/2024 (Pleno), de 18 de enero, el TC estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en relación con el art. 3.1 del Real Decreto Ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social, por vulneración de la prohibición de «afectar» a las materias que señala el art. 86.1 CE.

Mediante la regulación impugnada se introducían, con efectos a partir del 1 de enero de 2016, ciertas modificaciones en la regulación del impuesto sobre sociedades, cuyo efecto común era el de incrementar la recaudación de esta figura impositiva. En expresión del preámbulo del Real Decreto Ley 3/2016, las medidas buscan un «ensanchamiento» de la base imponible y «asegura[r] el nivel de recaudación adecuado».

La STC 11/2024, FJ 2, comienza recordando la consolidada doctrina constitucional sobre los límites materiales del decreto ley en materia tributaria (en síntesis, el decreto ley no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, lo que exige tener en cuenta, en cada caso, en qué tributo concreto incide el decreto ley, constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica; qué elementos del tributo resultan alterados por el decreto ley, y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate), para proyectar al caso esa doctrina, llegando a la conclusión, como se ha dicho, de que en la regulación cuestionada existe «afectación» del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE) y, por tanto, infracción de los límites materiales del decreto ley *ex* art. 86.1 CE, como entendía el órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad.

---

inconstitucionalidad debió ser estimado tanto porque no concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad como por afectar la medida discutida al derecho de propiedad de forma intensa e indefinida: la sucesión de decretos leyes aprobados por el Gobierno ha supuesto prorrogar la potestad de suspensión judicial de lanzamientos acordados en procesos penales hasta convertirla en una medida de vigencia indefinida.



En efecto, la STC 11/2024, FJ 3, aprecia que i) el tributo al que se refieren las medidas cuestionadas es el impuesto sobre sociedades, que constituye un «pilar básico de la imposición directa en España» y una «pieza básica del sistema tributario»; ii) los elementos del tributo modificados son la base imponible y la cuota líquida, que son estructurales en el impuesto sobre sociedades, pues con ellos se mide la capacidad económica gravada por esta figura (base imponible) y se concreta la cuantía de la obligación tributaria principal (cuota líquida), y iii) se trata de modificaciones de relevancia por su notable impacto recaudatorio, como se reconoce en el propio preámbulo del real decreto ley y en los informes a que se hace referencia.

En suma, el TC aprecia que las medidas reguladas en los preceptos que se cuestionan, que vienen a completar las establecidas en el Real Decreto Ley 2/2016 (referidas a los pagos fraccionados del impuesto sobre sociedades), han tenido un impacto notable en los elementos estructurales (base imponible y cuota líquida) de una pieza fundamental del sistema tributario como es el impuesto sobre sociedades, afectando con ello a la esencia del deber de contribuir de los obligados por este tributo (art. 31.1 CE), con la consiguiente vulneración de lo dispuesto en el art. 86.1 CE, lo que determina la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la norma cuestionada, si bien, apelando al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la STC 11/2024, FJ 4, modula los efectos de la declaración de nulidad conforme a la regla que viene siendo usual en las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de normas tributarias<sup>21</sup>.

- c) Una cuestión de inconstitucionalidad idéntica a la resuelta por la STC 11/2024 fue planteada en otro proceso por el mismo órgano judicial. Al haber declarado la STC 11/2024 la inconstitucionalidad y nulidad del art. 3.1 del Real Decreto Ley 3/2016, la STC 16/2024 (Pleno), de

---

<sup>21</sup> Es precisamente en este punto en el que el magistrado Arnaldo Alcubilla expresa su discrepancia en el voto particular que formula a la STC 7/20024, pues considera que la limitación de efectos de la nulidad opera simplemente como una suerte de cláusula de estilo, ya habitual, en las sentencias del TC que declaran la inconstitucionalidad de normas tributarias; esto es, entiende que no basta, para excepcionar la regla general del art. 39.1 LOTC y modular los efectos de la nulidad, con la retórica apelación al principio de seguridad jurídica, sino que es necesario que el TC justifique esa modulación, cuando sea necesaria, mediante la aplicación al caso de criterios objetivos que conduzcan a la adecuada ponderación de los bienes y valores en presencia dignos de protección constitucional.

30 de enero, declara extinguida esta segunda cuestión, por desaparición sobrevinida de su objeto.

- d) En la STC 20/2024 (Pleno), de 31 de enero<sup>22</sup>, el TC desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra el art. 29 del Real Decreto Ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural. En síntesis, la norma impugnada estableció unas determinadas limitaciones de la temperatura del aire en recintos calefactados y refrigerados. Entiende el TC que, frente a lo sostenido por el Ejecutivo autonómico recurrente, en el decreto ley impugnado concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE), y, asimismo, que esa regulación no invade las competencias de la comunidad autónoma madrileña en materia de sanidad e higiene.

Respecto de lo primero, que es lo que nos ocupa en este apartado de la presente crónica de jurisprudencia, la STC 20/2024, FJ 3, tras recordar la consabida doctrina constitucional relativa al presupuesto habilitante del decreto ley, declara que, a partir de la justificación dada por el Gobierno en el preámbulo del Real Decreto Ley 14/2022, de las explicaciones ofrecidas por la ministra del ramo en el debate de convalidación y de la memoria de impacto normativo, aportada por el abogado del Estado al formular alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad, se infiere que el Gobierno ha justificado de manera explícita y razonada la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que «se identifica con el impacto energético que ha provocado el conflicto armado en Ucrania, que obliga a la adopción de un plan de choque de ahorro y gestión energética en climatización, de modo urgente y necesario para lograr reducir el consumo energético, y con ello, la dependencia del exterior, lo que situaría a España en disposición de afrontar mejor las derivas de la guerra y de alinearse con el Plan REPowerEU».

Para el TC esta conclusión no resulta desvirtuada por los argumentos del Ejecutivo autonómico recurrente (que hubiera podido tramitarse una ley por el procedimiento de urgencia que habría permitido igualmente implementar las medidas en cuestión antes de la llegada del invierno; que se pretexta el cumplimiento de unos objetivos europeos

---

<sup>22</sup> Véanse, *infra*, pp. 268-270.

que eran meras recomendaciones, yendo más allá de lo allí fijado, y que gran parte del contenido del decreto ley), pues «lo que se pretendía con el precepto impugnado era precisamente generar efectos súbitos, que con otros instrumentos se hubieran dilatado necesariamente en el tiempo», y «la circunstancia de que los acuerdos europeos de reducción de la demanda de gas natural fueran de cumplimiento voluntario en aquel momento no impide que el Gobierno pueda adoptar medidas inmediatas para su cumplimiento», a lo que se añade, finalmente, que «no es óbice para apreciar una situación de extraordinaria y urgente necesidad la naturaleza materialmente reglamentaria de algunas de las disposiciones impugnadas pues [...] nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento».

Alcanzada la conclusión precedente, el TC aprecia que existe, sin duda, la conexión de sentido exigible entre la situación de urgencia definida (necesidad de ahorro energético y de reducción de la demanda de gas) y las medidas previstas en el decreto ley impugnado para hacerle frente; una conexión que es directa o inmediata en la mayoría de esas medidas: limitación de temperaturas de climatización, cierre de puertas, restricción de la iluminación exterior nocturna y control de eficiencia de las instalaciones térmicas a través de inspecciones actualizadas, así como la sanción en caso de incumplimiento, y es indirecta, pero complementaria o accesorio, respecto a la obligación de colocar carteles informativos. En consecuencia, no existe la infracción del art. 86.1 CE que denunciaba el Ejecutivo autonómico recurrente, lo que conduce a la desestimación de su impugnación<sup>23</sup>.

## 2. LÍMITES MATERIALES DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

La STC 67/2024 (Pleno), de 23 de abril, declara inconstitucional y nula (con limitación de efectos de la nulidad) la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, al estimar el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso contra esa disposición, por la cual la comunidad autónoma del País Vasco asumió

---

<sup>23</sup> A la STC 20/2024 formulan voto particular los magistrados Arnaldo Alcubilla y Espejel Jorquera, quienes consideran que debió declararse la inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado por no concurrir el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE).

todas las facultades previstas en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local respecto de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, incluyendo la selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes en su territorio, la convocatoria exclusiva en este de los procesos de provisión para las plazas vacantes, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas.

La STC 67/2024, tras descartar (FJ 2), en aplicación de la doctrina constitucional al respecto, que se haya producido la pérdida sobrevenida de objeto del recurso por el hecho de que la disposición impugnada haya recibido nueva redacción (por otra parte de enunciado prácticamente idéntico) por el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, aprecia que la disposición impugnada desborda el contenido posible de una ley de presupuestos y vulnera, en consecuencia, los arts. 66.2 y 134.2 CE.

Recuerda el TC su conocida doctrina acerca del contenido mínimo, indisponible, y el contenido eventual, o no imprescindible, de las leyes de presupuestos generales del Estado. Conforme a esa doctrina, el contenido esencial o indisponible es el que en todo caso debe aparecer en la ley de presupuestos generales del Estado que cada año debe ser aprobada por las Cortes Generales (art. 66.2 CE), que deriva directamente de lo dispuesto en el art. 134.2 CE y que se concreta en la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico y en las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados para su ejecución congruente o simétrica en el respectivo período anual. Pero la ley de presupuestos generales del Estado puede tener también un contenido «eventual», «disponible» o «no imprescindible», que se justifica en el carácter funcional de dicha ley como vehículo director de la política económica del Gobierno y que se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no suponiendo una previsión de ingresos o una habilitación de gastos en sentido estricto, bien guardan una relación directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos, bien responden a los criterios de política económica general, o, en fin, vienen a ser un complemento necesario para la mejor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto (STC 67/2024, FJ 3).

Aplicando esa doctrina consolidada al supuesto enjuiciado, la STC 67/2024, FJ 4, concluye que la disposición impugnada, que desde luego no integra el núcleo esencial de la ley de presupuestos, tampoco puede encontrar encaje en el denominado «contenido eventual» de dicha ley, pues

[...] se trata de una norma en materia de función pública, que no guarda conexión con el régimen retributivo de los funcionarios de Administración local con

habilitación de carácter nacional ni tiene incidencia económica directa con los ingresos o los gastos, al no suponer un incremento o minoración de los ingresos de las administraciones públicas que se vean afectadas, ni tampoco un incremento o una minoración de los gastos en materia de personal, puesto que dicho personal tendría que incorporarse, de una forma u otra, a la plantilla de la corporación local.

Descarta además de manera expresa el TC que la disposición impugnada pueda tener encaje en el contenido eventual de la ley de presupuestos por la razón esgrimida por el abogado del Estado y el letrado del Gobierno Vasco, quienes venían a sostener que, dadas las actividades fiscalizadoras que corresponden a los funcionarios de la Administración local con habilitación nacional, la disposición impugnada afectaría indirectamente a la fase de control del presupuesto de las corporaciones locales, que es una de las que componen el ciclo presupuestario, junto con las de elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos. La STC 67/2024, FJ 4, rechaza esta tesis, toda vez que

[...] a los efectos de la delimitación del contenido admisible de la ley de presupuestos, la vinculación apuntada es claramente insuficiente, pues no expresa una relación directa e inmediata de la disposición impugnada con los ingresos o gastos públicos, con la política económica del Gobierno o con la inteligencia y ejecución del presupuesto [...]. Aceptar que la conexión funcional de los funcionarios de Administración local con habilitación nacional con la materia de control externo de la gestión económico-financiera y presupuestaria de las entidades locales expresa la relación directa que exige la jurisprudencia constitucional a efectos del contenido eventual de la ley de presupuestos, implicaría que esta ley pudiese regular todos los colectivos funcionariales que desempeñan tareas relacionadas con ingresos y gastos públicos, en contra de la configuración constitucional de este tipo legislativo como «ley de contenido constitucionalmente definido» (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5, por todas)<sup>24,25</sup>.

<sup>24</sup> A la STC 67/2024, de 23 de abril, formula voto particular la magistrada Balaguer Callejón, anterior ponente del asunto (véase el antecedente 11 de la STC 67/2024), quien considera que debería haberse declarado la extinción del recurso por pérdida sobrevinida de su objeto respecto del motivo de impugnación relativo a la vulneración del límite constitucional a los contenidos susceptibles de regulación mediante la ley de presupuestos generales del Estado, para entrar a resolver la tacha competencial que también dirigen los recurrentes al precepto legal impugnado.

<sup>25</sup> Herminio Losada González.

### III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Durante el primer cuatrimestre de 2024, y como viene siendo habitual en los últimos años, el número de pronunciamientos del TC en materia competencial ha sido escaso. Sin embargo, cabe destacar un cierto alargamiento en los tiempos de resolución de los asuntos planteados, pues en muchos casos se tarda en resolver más de un año o año y medio desde la interposición del recurso o conflicto. Plazo que puede parecer razonable si se evoca lo que llegó a tardar el TC en el pasado remoto, pero que es, sin duda, un plazo más largo que aquel en el que se venían resolviendo los asuntos competenciales hace uno o dos años. Es posible que la culminación del plan de choque acometido por el TC para resolver la acumulación de recursos de amparo haya tenido como daño colateral la ampliación de los tiempos de resolución de las controversias competenciales. Reiteramos, como ya hemos hecho en otras ocasiones en estas crónicas, que la resolución tempestiva de los asuntos competenciales es el mayor acicate para la disminución de los incumplimientos competenciales y para el buen funcionamiento del Estado autonómico. Entre los pronunciamientos del período analizado cabe destacar por las novedades doctrinales que estos conllevan los siguientes.

2. Las SSTC 19/2024 (Pleno), de 31 de enero, y 32/2024 (Pleno), de 28 de febrero, desestiman sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados y por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso de los Diputados contra la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

Los recurrentes consideran que la norma impugnada, al otorgar a la comunidad autónoma del País Vasco y a la comunidad foral de Navarra competencias en relación con la gestión del ingreso mínimo vital (IMV, en adelante), prestación pública no contributiva incluida dentro del Sistema de Seguridad Social, vulnera las competencias exclusivas que corresponden al Estado conforme al art. 149.1.17 CE.

Independientemente del resultado concreto desestimatorio al que llegan las resoluciones del TC, la doctrina desarrollada en la STC 19/2024, de 31 de enero, a la que se remite en su integridad la STC 32/2024, de 28 de febrero, supone una implícita revocación de la confusa doctrina recogida en su día en

la STC 158/2021, de 16 de septiembre, y que ya fue objeto de crítica en estas crónicas.

En primer lugar, la STC 19/2024 aborda la cuestión del encuadre competencial de la cuestión planteada y para ello subraya que dentro de la materia Seguridad Social, en la que se encuadraría el IMV, ha de distinguirse entre las submaterias «legislación básica» y «régimen económico». Y para la STC 19/2024, los actos de gestión del IMV a los que se refiere la disposición impugnada se enmarcarían en la submatéria «régimen económico» de la Seguridad Social.

Afirmación que será, no obstante, desmentida en alguna medida por la propia STC 19/2024.

En efecto, el TC considera que las funciones y servicios correspondientes al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS, en adelante) que asumen el País Vasco y Navarra mediante la disposición impugnada son, en síntesis, la iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV. Funciones que, para el TC, no se refieren a la gestión de la tesorería (recaudación y pagos) de la Seguridad Social, gestión esta última que no está atribuida al INSS como entidad gestora de la Seguridad Social, sino a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

De acuerdo con la doctrina clásica del TC, la mención separada del «régimen económico» como función exclusiva del Estado trata de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no solo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas.

En su dimensión o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y, por lo mismo, la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni, consecuentemente, la unidad del sistema. Para el TC la Constitución ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no solo de normación, sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios, que en este momento se articula a través y por medio de la TGSS. Por ello, es competencia exclusiva del Estado, ejercida a través de la TGSS, «la gestión de los recursos económicos y la administración financiera del sistema, en aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única».

Para la STC 19/2024, por tanto, no refiriéndose las funciones y servicios atribuidos al País Vasco y a Navarra, en la disposición impugnada, a la TGSS, no se menoscaba la caja única que «se articula a través y por medio» de ella.

Para la STC 19/2024, las funciones y servicios del INSS atribuidos al País Vasco y a Navarra tampoco comprometen la unidad del sistema o perturban su funcionamiento económico uniforme, ni engendran directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social, pues la normativa que habrán de aplicar la comunidad autónoma del País Vasco y la comunidad foral de Navarra en el ejercicio de las competencias de iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV es íntegramente estatal.

Es, por tanto, discutible encuadrar la disposición impugnada en la submateria «régimen económico» de la Seguridad Social para luego llegar a la conclusión que los actos de iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV no afectan a la caja única. Si mediante el ejercicio de las funciones y servicios asumidos por las comunidades autónomas en relación con la iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV no se menoscaba la caja única, entonces tales funciones y servicios deberían haberse encuadrado en la materia «Seguridad Social» y no en la materia «régimen económico» de la Seguridad Social. En este punto es seguramente problemático que la materia «régimen económico» de la Seguridad Social se haya venido aceptando doctrinalmente como una materia asumible estatutariamente, pues, en realidad, si no se afecta a la caja única, los actos autonómicos de gestión no dejan de ser actos de desarrollo de lo básico y no actos sobre régimen económico. La competencia sobre el régimen económico de la Seguridad Social, por su esencia, solo habilitaría la realización de actos al Estado, pues es la que habilita a este a ir más allá de lo básico, reservándose, por ejemplo, determinados actos ejecutivos, con la finalidad de garantizar la unidad del sistema.

Sea como fuere, recuerda el TC que las facultades autonómicas deben conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social. Para el TC, tal conciliación se produciría en el caso del País Vasco mediante la previsión recogida en la disposición transitoria quinta del Estatuto de Autonomía del País Vasco cuando establece que la asunción por la comunidad autónoma del País Vasco de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social «precisa de la suscripción de los oportunos convenios en el seno de la comisión mixta de transferencias». A dichos convenios les corresponde especificar «las concretas facultades



que puede asumir la Comunidad Autónoma del País Vasco sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social».

Para la STC 19/2024, los convenios suscritos con las comunidades autónomas forales para la asunción de la gestión del IMV (Acuerdo de la Comisión mixta de transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco de 16 de marzo de 2022, y Acuerdo de la Junta de transferencias Administración del Estado-Comunidad Foral de Navarra de 31 de marzo de 2022) han permitido que el Estado se haya reservado, entre otras, «[l]a garantía de la unidad de criterio mediante la fijación por parte del Estado de criterios normativos e interpretativos homogéneos para la efectividad y eficacia del sistema en orden a garantizar la unidad del régimen económico de la Seguridad Social, el principio de solidaridad y la igualdad de todos los ciudadanos en la satisfacción de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social», así como «la función interventora en la modalidad del control financiero posterior, para determinar que los actos dictados por la Comunidad Autónoma del País Vasco/Comunidad Foral de Navarra se adecuan a los principios de legalidad, economía y eficiencia» (apartado tercero del convenio con el País Vasco y apartado C del convenio con Navarra).

Pero la fijación por parte del Estado de criterios normativos e interpretativos homogéneos o el control financiero posterior no exige necesariamente para el resto de las comunidades autónomas la figura de un convenio, pues se podrían haber establecido tales criterios o controles de manera imperativa en la propia normativa estatal.

Lo que es una previsión recogida en un estatuto de autonomía, la exigencia de un convenio, parece extenderse por la STC 19/2024 como una exigencia general al resto de comunidades autónomas cuando afirma, «en definitiva, las comunidades autónomas que asuman en sus estatutos la competencia de “gestión del régimen económico de la Seguridad Social”, podrán realizar, previo convenio con el Estado, aquellos actos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social que no comprometan la caja única ni el modelo unitario de Seguridad Social».

Cuestión distinta es que haya sido el propio Estado el que por medio del art. 81 del Real Decreto Ley 8/2023, de 27 de diciembre, haya establecido la exigencia del previo convenio para la gestión de la prestación del IMV que corresponde al INSS por parte del resto de comunidades autónomas.

Resuelve la STC 19/2024 un segundo aspecto controvertido como es el que atribuye a las comunidades forales el pago de la prestación del IMV (segundo inciso de la disposición adicional quinta, párrafo primero, de la Ley 19/2021).

La STC 19/2024 señala que el sistema de financiación foral sí juega un papel diferencial en cuanto a la ejecución material del pago de la prestación, pues de la caja única de la Seguridad Social que gestiona la TGSS no se desgaja la porción correspondiente a las comunidades vasca y navarra —como sostienen los diputados recurrentes—, sino que estas afrontan el pago de la prestación conforme a su específico sistema de financiación foral, sin menoscabo de la TGSS ni de la titularidad estatal de sus fondos.

En las comunidades autónomas de régimen común las prestaciones se gestionan y reconocen por la Administración autonómica, pero el pago lo realiza la TGSS. Sin embargo, y en atención al sistema de financiación foral, el País Vasco y Navarra no solo asumieron la gestión y reconocimiento de las prestaciones del IMV —como el resto de las comunidades autónomas—, sino también el pago.

Para la STC 19/2024, toda vez que no hay menoscabo de la caja única ni del régimen unitario de la Seguridad Social, la impugnación del inciso referido al pago de la disposición adicional quinta, párrafo primero, de la Ley 19/2021, en la redacción dada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, también debe ser desestimada.

3. La STC 20/2024 (Pleno), de 31 de enero<sup>26</sup>, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra el art. 29 del Real Decreto Ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

La norma estatal se impugna tanto por incumplir el presupuesto de hecho habilitante para dictar un decreto ley como por motivos competenciales.

En lo que se refiere a la no adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, objeto del presente apartado de la crónica, la STC 20/2024 considera que la impugnación relativa a los apartados 1, 2, 4 y 5 del art. 29 del Real Decreto Ley 14/2022, de 1 de agosto, que se refieren a medidas, ha perdido objeto, pues si bien el art. 29 no ha sido modificado ni formalmente derogado, en su mayor parte ha perdido vigencia, pues i) las obligaciones de los apartados 1, 2 y 4 se mantuvieron solo hasta el 1 de noviembre de 2023, según lo dispuesto en la disposición final decimoséptima, y ii) la obligación del apartado 5 era, según su propia literalidad, aplicable puntualmente para el adelanto de ciertas inspecciones de eficacia energética, que deberían realizarse antes del 1 de diciembre de 2022.

---

<sup>26</sup> Véanse, *supra*, pp. 260-261.

Así, en efecto, para la STC 20/2024, durante la pendencia del proceso constitucional, se ha producido el agotamiento de todos los efectos jurídicos del art. 29, apartados 1, 2 y 5, sin que sus previsiones hayan sido sustituidas por otras en las que perviva el conflicto competencial planteado, lo que lleva a la pérdida sobrevenida del objeto del recurso respecto de dichos preceptos.

La pérdida de vigencia de los referidos apartados del precepto impugnado no priva totalmente de objeto al recurso respecto a ellos, pues habrían decaído las tachas de inconstitucionalidad de carácter competencial de los cuatro incisos del art. 29 de vigencia temporal limitada (apartados 1, 2, 4 y 5) al no subsistir tal controversia, pero, en cambio, perviviría el motivo de impugnación sobre la infracción del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad a la que se refiere el art. 86.1 CE, así como la queja competencial respecto al apartado tres del art. 29, al ser este de vigencia indefinida y encontrarse en vigor.

Así, una cierta indolencia del TC a la hora de resolver un recurso planteado el 26 de septiembre de 2022, casi un año y medio más tarde, cuando los tiempos en lo que hasta ahora venía resolviendo eran más breves, ha supuesto la pérdida sobrevenida de objeto de buena parte de este.

La recurrente, en lo que se refiere al apartado 3 del art. 29 del real decreto ley, cuya impugnación subsiste, sostiene su inconstitucionalidad, pues, aunque lo considera dictado con fundamento en el art. 149.1.25 CE (bases de régimen minero y energético), invadiría la competencia autonómica en materia de sanidad e higiene. Esta última se atribuye a la Comunidad de Madrid, en el art. 27.4 EAM, para el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que esta establezca.

La previsión estatal recurrida establece la obligación para los edificios y locales con acceso desde la calle de disponer de un sistema de cierre de puertas adecuado, con el fin de impedir que estas permanezcan abiertas permanentemente, con el consiguiente despilfarro energético por las pérdidas de energía al exterior. El precepto amplía el ámbito de aplicación de una medida ya fijada en el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, respecto al sistema de cierre de puertas de los edificios y locales con acceso desde la calle, para hacerlo vinculante, lo que para la recurrente colisiona con el art. 7.3 de la Orden 1244/2021, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 (que dispone que, en todos los espacios cerrados de uso público, de titularidad tanto pública como privada, se ha de proporcionar una ventilación adecuada con aire exterior, y/o renovar el aire de las

dependencias a través de ventilación natural y/o mecánica). El recurso considera que ambas previsiones son incompatibles y debe primar la protección de la salud.

La STC 20/2024 desestima el recurso, pues no aprecia colisión de títulos competenciales. Estado y comunidad autónoma inciden sobre una misma realidad desde perspectivas distintas, y las normas resultantes son perfectamente compatibles. Ante la falta de exhaustividad del recurso en este punto, el TC únicamente destaca que una cosa es que proceda impedir que las puertas a la calle estén abiertas permanentemente, para evitar un despilfarro energético, como ha establecido el Estado en ejercicio de la competencia prevista en el art. 149.1.25 CE, y, otra, que de ello se deduzca que deben estar permanentemente cerradas o que no deban cumplirse las medidas higiénicas de ventilación dispuestas por la Comunidad de Madrid al amparo de sus competencias en materia de sanidad e higiene (art. 27.4 EAM); ventilación que, además, no necesariamente se ha de realizar a través de las puertas de entrada desde la calle, como se desprende del tenor del propio art. 7.3 de la Orden 1244/2021 (en la redacción dada por la Orden 439/2022, de 28 de marzo, de la Consejería de Sanidad) cuando dispone que «en todos los espacios cerrados de uso público, tanto de titularidad pública como privada, se deberá proporcionar una ventilación adecuada de los espacios con aire exterior y/o renovar el aire de las dependencias *a través de ventilación natural y/o mecánica*, minimizando la proporción de aire recirculado cuando se utilice ventilación mecánica».

4. La STC 44/2024 (Pleno), de 12 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso de los Diputados contra los arts. 1, 2, 3 y 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2020, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

La reformada Ley 5/2008 tiene el objetivo, no alterado por la impugnada Ley 17/2020, de dotar a la mujer de una protección integral frente a la violencia de género. A tales efectos, la ley establece una serie de medidas generales que han de orientar la actuación de las Administraciones públicas catalanas; medidas de prevención, detección y sensibilización, así como de asistencia, protección y recuperación integral de la víctima.

Medidas que, según señala la STC 44/2024, no van acompañadas de efectos punitivos, ya sea en el orden sancionador administrativo, ya sea en el orden penal, y que operan en ámbitos tales como los de educación, salud, medios de comunicación, vivienda, ocupación o prestaciones económicas.

Expuestos la finalidad y el contenido esencial tanto de la Ley 5/2008 como de la Ley 17/2020 que la reforma, la STC 44/2024 considera que la materia en la que se encuadra la regulación impugnada es la de políticas de género; materia sobre la que la Generalitat de Cataluña tiene competencia exclusiva *ex art.* 153 EAC.

Sin embargo, el TC subraya que se deben examinar los concretos preceptos cuestionados de la Ley 17/2020 a los efectos de verificar si, como alegan los recurrentes, existen títulos competenciales estatales específicos, como pudiera ser la competencia sobre legislación penal o sobre registros públicos, que, dado su carácter preferente, desplazan a un segundo plano la competencia autonómica.

La STC 44/2024 recuerda que la legislación penal es competencia exclusiva del Estado *ex art.* 149.1.6 CE, por lo que las normas emanadas de las comunidades autónomas no pueden prever concretos delitos ni sus correspondientes penas, rigiendo, además, respecto de ciertos ámbitos, una reserva de ley orgánica. Es, por ello, que se invadiría la competencia exclusiva estatal cuando el precepto de una legislación autonómica tipifique «de manera efectiva y concreta algún supuesto de responsabilidad penal», o reproduzca y amplíe un tipo penal. La invasión de la exclusiva competencia estatal *ex art.* 149.1.6 CE no solamente se produce en aquellos casos en los que la norma autonómica prevea directamente un tipo penal, sino también cuando de ella se derive una ampliación del sujeto pasivo del delito.

Sin embargo, para la STC 44/2024 el reconocimiento de la condición de víctima también a las mujeres transgénero que se recoge en el art. 1 de la norma impugnada cuando modifica el apartado 2 del art. 2 de la Ley 5/2008 es a los efectos de obtener unos beneficios de carácter asistencial y no plantea problemas en términos constitucionales, pues no interfiere en las potestades reservadas a los jueces y tribunales del orden penal.

En efecto, para el TC la norma autonómica, al disponer que las referencias a las mujeres en la Ley 5/2008 incluyen «también a las mujeres, niñas y adolescentes transgénero» (art. 2.2 de la Ley 5/2008 tras la redacción dada por el impugnado art. 1 de la Ley 17/2020), no incurriría en una invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia penal al no incidir sobre el sujeto pasivo de la violencia de género —en los términos configurados por el art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (LOVG)— y, por ende, por no incidir sobre los tipos delictivos previstos en el Código Penal.

La condición de mujer tal como se define en la ley autonómica permitiría a una mujer transgénero que no haya acometido todavía el cambio registral ser destinataria de los derechos y medidas asistenciales previstas en aquella norma,

pero no permitiría atribuirle la condición de víctima desde el punto de vista de la LOVG e incluirla bajo la protección de la tutela penal.

Para el TC, las medidas y derechos previstos en la Ley 5/2008, de erradicación de la violencia machista, ni prevén ni van acompañados de efectos punitivos, ya sea en el orden administrativo, ya sea en el orden penal; son únicamente la expresión de la competencia autonómica en materia de políticas de género conforme al art. 153 EAC.

La STC 44/2024 afirma no poder compartir la tesis de los recurrentes según la cual el art. 1 de la Ley 17/2020 produce una ampliación del sujeto pasivo de la violencia de género desde la perspectiva de la protección integral de la LOVG y los tipos penales previstos en el Código Penal. Para el TC la normativa catalana sobre erradicación de la violencia machista no solo no contiene un tipo penal, sino que tampoco produce, con la extensión de sus efectos a las mujeres transgénero que no hayan acometido el cambio registral, una ampliación del sujeto pasivo de los tipos penales. El precepto impugnado no amplía o modifica los tipos penales previstos en el Código Penal para castigar la violencia de género, no define el sujeto pasivo de la acción penal, ni impone al juez penal una concreta subsunción del tipo. Antes al contrario, su única finalidad es aplicar las medidas y derechos previstos en la Ley 5/2008 y, por extensión, en la impugnada Ley 17/2020, para lograr la protección y reparación integral de la mujer en situación de violencia machista, y ello al amparo de las competencias autonómicas en materia de políticas de género *ex* art. 153 EAC.

Para la STC 44/2024 el reconocimiento de las mujeres transgénero como víctimas de la violencia machista es un reconocimiento a los solos y exclusivos efectos de hacerlas destinatarias de un conjunto de medidas de carácter asistencial que buscan una reparación integral del daño sufrido, pero sin interferir en modo alguno en las potestades reservadas a los jueces y tribunales del orden penal.

Por estas razones es desestimada la tacha de inconstitucionalidad por vulneración del art. 149.1.6 CE y, por extensión, del art. 81.1 CE, alegadas en relación con el art. 1 de la Ley 17/2020.

Asimismo, se desestima la impugnación del art. 2 que modifica el art. 3.j de la Ley 5/2008 en relación con el concepto de consentimiento sexual. De acuerdo con la definición de consentimiento sexual prevista en el referido precepto autonómico, se trataría de

[...] la voluntad expresa, enmarcada en la libertad sexual y en la dignidad personal, que da paso al ejercicio de prácticas sexuales y lo avala. La prestación del consentimiento sexual debe hacerse desde la libertad, debe permanecer

vigente durante toda la práctica sexual y está acotada a una o varias personas, a unas determinadas prácticas sexuales y a unas determinadas medidas de precaución, tanto ante un embarazo no deseado como ante infecciones de transmisión sexual. No existe consentimiento si el agresor crea unas condiciones o se aprovecha de un contexto que, directa o indirectamente, impongan una práctica sexual sin contar con el consentimiento de la mujer.

Para el TC, el concepto de consentimiento sexual en el ámbito de las normas penales sería un concepto autónomo. En efecto, al no existir en la norma estatal penal un reenvío normativo expreso a la normativa administrativa, estamos ante un concepto penal autónomo, siendo el juez penal quien debe determinar, con los métodos exegéticos correspondientes, la utilidad que puede tener la normativa extrapenal, en concreto la administrativa, para dotarlo de contenido preciso. Para la STC 44/2024, la definición de consentimiento sexual recogida en la norma autonómica no puede tener, en ningún caso, los efectos que los recurrentes le atribuyen, descartándose, por tanto, la infracción del art. 149.1.6 CE y, por extensión, del art. 81.1 CE.

Los argumentos dados son igualmente predicables del art. 3 de la Ley 17/2020 cuando define —art. 4.2 de la Ley 5/2008— las distintas formas de violencia machista: física, psicológica, sexual, obstétrica, económica, digital, de segundo orden y vicaria. Las formas de violencia machista identificadas por el legislador catalán solo tienen como finalidad permitir el reconocimiento de la condición de víctima a las mujeres que las padecen, a los efectos de hacerlas destinatarias de un conjunto de medidas de carácter asistencial —adoptadas al amparo del art. 153 EAC— que buscan una reparación integral del daño sufrido, pero sin interferir en modo alguno en las potestades reservadas a los jueces y tribunales del orden penal

La doctrina de la STC 44/2024 supone admitir la existencia de un concepto administrativo de mujer, de consentimiento sexual o de violencia machista que eventualmente pudiera ser distinto de los conceptos penales de mujer, consentimiento sexual o de violencia machista.

Ciertamente, no se produce una invasión directa de la competencia estatal sobre la legislación penal, pero desde el punto de vista regulatorio es cuando menos confusa para los ciudadanos la admisión de la posibilidad de existencia de dos conceptos diferenciados de mujer o de consentimiento sexual en virtud de si estamos en el plano administrativo o en el penal, lo cual hace que pudieran plantearse en estos supuestos límites al ejercicio de las propias competencias derivados del principio de lealtad.

Tampoco vulneraría la definición de mujer a efectos de la norma autonómica la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de registros

públicos *ex art. 149.1.8 CE*, pues la finalidad de la norma autonómica no es otra que el reconocimiento de las mujeres transgénero que no han llevado a cabo la rectificación registral de sexo como víctimas de la violencia machista, a los solos efectos de hacerlas destinatarias de un conjunto de medidas de carácter asistencial que buscan una reparación integral del daño sufrido, adoptadas al amparo de las competencias autonómicas *ex art. 153 EAC*. Para la STC 44/2024, la función del sexo como categoría de relevancia jurídica a efectos registrales en nada se ve afectada por la norma autonómica dictada al amparo de sus competencias en materia de políticas de género (art. 153 EAC). En nada interfiere el precepto impugnado en la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de registros públicos, por lo que la queja es desestimada.

De nuevo no existe problema para el TC por el hecho de que existan un concepto de mujer como categoría a efectos registrales y un concepto de mujer como categoría a efectos asistenciales.

La STC 44/2024 estima, sin embargo, la impugnación del art. 16 de la Ley 17/2020 en tanto que establece obligaciones para los partidos políticos que operen en Cataluña como es la de disponer de un plan de igualdad interno y un protocolo para la prevención, detección y actuación de la violencia machista, o exigir, indirectamente, la reforma de sus estatutos, tanto para incorporar la prohibición de incurrir en actos de violencia machista como para concretar las medidas que adoptar en relación con sus afiliados por la comisión de actos de violencia machista (suspensión o expulsión). Para la STC 44/2024, el precepto controvertido incide en el derecho de autoorganización de los partidos políticos, por lo que, sin enjuiciar el carácter constitucional del contenido sustantivo de las obligaciones impuestas, lo que resulta patente para el TC es que tales obligaciones solo podrían ser acordadas por el legislador orgánico.

El voto particular de la magistrada Balaguer Callejón señala que la mayoría de los magistrados y las magistradas del Pleno han pasado por alto el hecho de que una ley autonómica redefina el sujeto al que van dirigidas las políticas de prevención de la violencia machista y de la protección y tutela frente a esta, «la mujer», aumentándolo y asumiendo unas conceptualizaciones de mujer como sujeto político y de personas trans (tanto sexual como género) muy controvertida, respecto de las que el propio TC todavía no se ha pronunciado, pues están pendientes de resolverse los recursos contra la Ley 4/2023, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, que reconfigura el sujeto político «mujer», y, también, contra la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, impugnada por Vox, que redefine el concepto de consentimiento.



Para el voto particular del magistrado Arnaldo Alcubilla las políticas de género no son propiamente una materia asumible por los estatutos de autonomía, pues considera que no existen más materias que las que relacionan los arts. 148.1 y 149.1 de la Constitución, concepción cuando menos discutible. En todo caso, considera que la tacha de inconstitucionalidad que los recurrentes dirigían contra los arts. 1, 2 y 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2020 debería haber sido salvada mediante una interpretación de conformidad con la Constitución, que habría de haber sido llevada al fallo.

5. La STC 65/2024 (Pleno), de 11 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el artículo único de la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, por la que se modifica la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos.

El recurso denuncia la vulneración de la competencia estatal en materia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE) por excluir de la contratación pública determinados servicios y los acuerdos de adquisición pública de medicamentos, para los que se establece un régimen específico.

La STC 65/2024 declarará, sin embargo, extinguido el recurso de inconstitucionalidad en una gran parte por desaparición sobrevenida de su objeto, debido a las modificaciones legales acometidas por la comunidad foral con posterioridad a la interposición de aquel.

Únicamente subsistiría la cuestión de si el nuevo art. 7.1.l de la Ley Foral 2/2018, en tanto que excluye los contratos de servicios jurídicos del ámbito de los contratos del sector público, es inconstitucional, porque los negocios que el precepto autonómico excluye del ámbito de aplicación de la ley foral de contratos públicos se mencionan en el art. 19.2.e de la Ley estatal 9/2017, de 9 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), como contratos del sector público (dentro de la sección relativa a los contratos sujetos a una regulación armonizada), y, al no encontrarse excluidos en los arts. 4 a 11 LCSP, se encuentran sujetos a la normativa básica de contratación pública.

En lo que se refiere a tal cuestión, la STC 65/2024 considera que la materia en la que se encuadra la controversia es la relativa a la contratación del sector público. En esta materia corresponde al Estado la competencia para el establecimiento de la legislación básica sobre contratos administrativos, de acuerdo con el art. 149.1.18 CE, pudiendo asumir las comunidades autónomas, como regla general, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución.

Sin embargo, recuerda el TC que en el caso específico de la comunidad foral de Navarra esa competencia presenta particularidades que la diferencian del resto de comunidades autónomas, pues el art. 49.1.d LORAFNA reconoce

competencia exclusiva a Navarra, en virtud de su régimen foral, sobre contratos y concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia. En razón de ello, la STC 65/2024 afirma que la competencia atribuida por el art. 49.1.d incluirá las competencias que sobre contratos administrativos ejercía Navarra en el momento de promulgarse la LORAFNA (art. 39.1.a), teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que estas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (arts. 2.2 y 3.1 LORAFNA), y, en segundo lugar, el respeto de «los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia» (art. 49.1.d LORAFNA).

Por consiguiente, este singular régimen, que se extiende a la contratación de las distintas Administraciones públicas de la comunidad foral que se enuncian en el art. 4 de la Ley 2/2018, no se ve limitado por todas y cada una de las previsiones de la legislación estatal básica en materia de contratación pública, sino solo por aquellas normas en las que, precisamente, se plasmen los principios esenciales de esa legislación básica, cuya determinación habrá de realizarse a partir del análisis particularizado de la regulación de los distintos aspectos que aquí se ven concernidos. En Navarra se aplica, por tanto, para el TC únicamente lo que sea básico de lo básico.

En efecto, lo que ha de decidirse por la STC 65/2024 es si las normas que establecen qué negocios y contratos quedan excluidos del ámbito de aplicación de la ley de contratos del sector público, además de tener carácter básico, vinculan a Navarra conforme al art. 49.1.d LORAFNA, por ser esos principios esenciales de lo básico. Por consiguiente, el canon que debe guiar el enjuiciamiento en el presente caso no es simplemente la legislación básica contenida en la ley de contratos del sector público, sino que es preciso ahondar dentro de ella para extraer de esas normas básicas sus principios esenciales, que son los que acotan el ámbito a partir del cual puede ejercer su competencia el legislador foral.

Los representantes de la comunidad foral habían alegado que el art. 10.d de la Directiva 2014/24/UE excluye de su ámbito de aplicación los mismos servicios jurídicos que el art. 7.1.l de la ley foral de contratos públicos excluye, en idénticos términos, de la aplicación de la ley foral de contratos públicos. Sin embargo, para la STC 65/2024, esta constatación no permite, sin más, dar por buena la exclusión que realiza la norma foral, puesto que la controversia ha de ser resuelta teniendo en cuenta la sujeción a las normas de derecho interno a la hora de dar respuesta a los conflictos que surjan, ya que el derecho europeo no es, en sí mismo, parámetro directo de constitucionalidad. El legislador estatal, mientras no contravenga el derecho de la Unión, puede determinar la

normativa básica respetando los límites que a esta impone nuestro ordenamiento constitucional.

La ley estatal de contratos del sector público no ha excluido los contratos que tienen por objeto la prestación de servicios jurídicos en los arts. 4 a 11, lo que supone para la STC 65/2024 que es una concreción del elemento objetivo de la ley que, a juicio del TC, es esencial para garantizar la igualdad y el tratamiento común ante las Administraciones. Para la STC 65/2024 deben considerarse esenciales las reglas en las que se plasmen una serie de principios cardinales de la contratación pública, entre los que estarían las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas, principios que resultarían ilusorios si, frente a un mismo negocio jurídico, los operadores económicos se encontraran ante respuestas normativas diversas en función del poder adjudicador de que se trate. Lo paradójico del pronunciamiento del TC es que precisamente eso es lo que define en buena medida lo básico y ahora ello se utiliza como criterio para definir también los elementos esenciales de lo básico.

Así, para la STC 65/2024, la determinación de los negocios excluidos del ámbito de aplicación de la ley de contratos del sector público no solo tiene carácter básico, sino que, además, ha de ser considerada un principio esencial de la legislación básica estatal. No ajustándose a esas reglas el art. 7.1.l de la ley foral de contratos públicos, introducido por el artículo único, apartado 2, de la Ley Foral 17/2021, que excluye del ámbito de aplicación ciertos servicios jurídicos no excluidos de la ley de contratos del sector público, el TC estima la impugnación subsistente y declara el precepto autonómico inconstitucional y nulo.

La STC 65/2024 limita el alcance temporal de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, pues el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE y la necesidad de atender al fin legítimo de procurar la estabilidad en las relaciones contractuales preexistentes aconsejan limitar los efectos de la sentencia, de manera que la inconstitucionalidad y nulidad tendrá únicamente efectos pro futuro, manteniéndose en sus términos los contratos relativos a los servicios jurídicos a que se refiere el art. 7.1.l de la ley foral de contratos públicos celebrados con anterioridad a la STC 65/2024 bajo tales previsiones normativas.

6. La STC 25/2024 (Pleno), de 13 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes a diversos grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados contra la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de

impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, y, subsidiariamente, contra los arts. 19.1.a, 21, puntos 1 y 2.b, 22, puntos 1 y 2, 50, 53, 137.2.f, 151.1, 153.1.f, la disposición adicional cuarta, y la disposición derogatoria, apartado 2.f, de la citada ley.

En lo que se refiere a los preceptos de la ley que se impugnan por razones estrictamente relacionadas con la delimitación de competencias entre el Estado y la comunidad autónoma de Andalucía, objeto de este apartado de la crónica, la STC 25/2024 comienza llevando a cabo el encuadramiento competencial de las cuestiones controvertidas.

Atendiendo al contenido de la norma y al tenor de los preceptos impugnados por razones competenciales, la STC 25/2024 aprecia que la materia competencial en la que se insertan tales preceptos es la relativa, bien a urbanismo, bien a ordenación del territorio, materias ambas en las que Andalucía ostenta competencias exclusivas. La única excepción a dicho encuadramiento competencial de los preceptos impugnados por esa razón es la de la disposición adicional cuarta, que, dado su contenido, relativo a la «Desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico», ha de entenderse dictada al amparo del art. 57 EAAAnd, que reconoce a la comunidad autónoma «competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución, en materia de: [...] b) Vías pecuarias».

Sin entrar en el examen de todas y cada una de las impugnaciones competenciales realizadas, si haremos en el presente apartado de la crónica un análisis de las más relevantes.

Así, se cuestiona, en primer lugar, la utilización en la ley autonómica de la técnica de la prohibición municipal expresa, pues el art. 19.1.a, al regular los derechos y deberes de la propiedad del suelo rústico, dispone que «el contenido urbanístico de la propiedad en suelo rústico comprende los derechos de disposición, uso, disfrute y explotación de los terrenos, lo que incluye los actos precisos para el desarrollo [...] de los usos ordinarios que [...] no se encuentren prohibidos por la ordenación territorial y urbanística».

Consideran los diputados recurrentes que el inciso del precepto «no se encuentran prohibidos por la ordenación [...] urbanística» vulnera la garantía constitucional de la autonomía local que establece el art. 140 CE, al imponer a las entidades locales una determinada técnica planificadora consistente en la determinación de las actividades prohibidas en suelo rústico, así como indirectamente el art. 149.1.23 CE, por contravenir el art. 13.1 TRLSRU. Se cuestiona el establecimiento que hace la norma de la técnica formal de la prohibición municipal para determinar los usos susceptibles de desarrollo en el suelo rústico, al atribuirle una *vis* expansiva de usos y explotaciones incompatibles con los valores ambientales de este tipo de suelo.

La STC 25/2024 rechaza la vulneración de la autonomía local, pues señala que corresponde al legislador sectorial competente por razón de la materia, el autonómico en este caso, definir el acervo competencial local en este ámbito, y lo ha hecho de tal modo que los ayuntamientos conservan su potestad planificadora y la posibilidad de optar por soluciones diversas al regular los usos ordinarios previamente definidos por el legislador urbanístico, determinando cuáles de ellos son posibles y en qué términos. Dado que el legislador autonómico está legitimado «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina)», el TC concluye que el legislador ha respetado la garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, que les hace reconocibles en tanto que dotados de autogobierno, por cuanto se respeta un suficiente margen de decisión en un ámbito de interés municipal preferente como el urbanismo, en particular, en relación con la determinación de los usos ordinarios posibles en suelo rústico.

Por otra parte, el hecho de que el planeamiento municipal regule usos prohibidos y no actividades permitidas no va a producir, señala la STC 25/2024, el efecto de permitir usos incompatibles con la protección otorgada por el propio legislador autonómico a determinadas clases de suelo rural, como los suelos rústicos especialmente protegidos y los suelos rústicos preservados, en los que los usos del suelo «quedarán sometidos a la defensa y mantenimiento de los valores, fines y objetivos que motivaron su protección o preservación conforme al régimen que se establezca en la legislación y ordenación sectorial, territorial y urbanística correspondiente».

La proyección de esta doctrina a la clasificación del suelo rústico por la que opta la ley impugnada determina que, para el suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial, previsto en el art. 14.1.a, no solamente es necesario que el uso ordinario no esté prohibido por la ordenación territorial y urbanística, sino que el uso en cuestión ha de estar permitido por dicha ordenación, pues se trata de una limitación que viene impuesta por la legislación aplicable por razón de la materia, tal como señala el último inciso del precepto impugnado. Esta interpretación de conformidad se lleva al fallo de la STC 25/2024.

En relación con las actuaciones ordinarias que incluye el contenido de la propiedad de suelo rústico, se impugna los puntos 1 y 2.b del art. 21, pues entienden los diputados recurrentes que la inclusión como uso ordinario en este tipo de suelo de los usos mineros, los vinculados a las energías renovables y actividades mineras y, entre las actuaciones ordinarias, las «edificaciones

destinadas a uso residencial» que sean precisas para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se citan expresamente los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada, supone una vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, al rebajar el nivel de protección que deriva de aquella normativa básica recogida en el art. 13.1 TRLSRU, por cuanto se permite la implantación de dichos usos en cualquier tipo de suelo rural de los previstos en la ley.

Para la STC 25/2024, no hay objeción a que en los terrenos clasificados por el planeamiento como «suelo rústico común» del art. 14.1.d los usos mineros y vinculados a las energías renovables tengan carácter de «ordinarios», sin perjuicio de la aplicación de los mecanismos para controlar el eventual impacto ambiental de estas actividades o usos y de la aplicación de los criterios específicos previstos en la propia legislación andaluza.

Pero, para la STC 25/2024, distinta es la conclusión, sin embargo, respecto a las restantes subcategorías de suelo rústico, pues en ese caso su calificación como suelo rústico responde a la necesidad de que cuente con una protección específica, protección que se vería enervada por la calificación como ordinarios de tales usos, calificación incompatible con la excepcionalidad e intensidad que los usos mineros y los vinculados a energías renovables representan desde la perspectiva de preservar los valores inherentes al suelo de esta naturaleza que le han hecho merecedor de una protección específica. De ahí que tales usos deban ser excluidos de su calificación como ordinarios en las restantes subcategorías de suelo rústico. Así interpretados, en el sentido de que se trata de usos ordinarios del suelo rústico que son posibles en los terrenos calificados como «suelo rústico común», los términos «mineros», «energías renovables» y «actividades mineras» del art. 21.1 no incurren en contradicción alguna con la legislación básica. Esta interpretación es llevada al fallo.

En cuanto a «[l]as edificaciones destinadas a uso residencial que sean necesarias para el desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico, entre los que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos por temporada, conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente», considera la STC 25/2024 que tal previsión no entra en una insalvable contradicción con el art. 13.1 TRLSRU. Para ello parte de la consideración de que la posibilidad de edificaciones en suelo rural no está impedida por el legislador estatal, si bien de esa misma norma estatal también deriva la exigencia de dos criterios, que han de ser respetados por el legislador autonómico. Tales criterios son la vinculación al medio rural, de suerte que se trate de un uso del suelo rural conforme a su naturaleza, y que se evite una disminución del nivel de protección medioambiental exigido por el legislador básico estatal, en el sentido de que se vincule a una explotación racional de los recursos naturales.

Sin embargo, la STC 25/2024 estima parcialmente el recurso planteado, por ejemplo, en lo que se refiere a la impugnación del art. 137.2.f de la norma autonómica impugnada, por cuanto dicho precepto exige de licencia urbanística municipal al uso minero, el cual, por su propia naturaleza, conlleva los movimientos de tierra y explanaciones (al tener la naturaleza de obras en el suelo y el subsuelo) que la norma básica en el art. 11.4.a TRLSRU somete a licencia municipal.

O igualmente en lo que se refiere a la impugnación de los apartados 1 y 2 de la disposición adicional cuarta de la norma autonómica impugnada, al ordenar *ope legis* la desafectación implícita de determinadas vías pecuarias que hubieran adquirido la condición de suelo urbano, pues considera la STC 25/2024 que ello entra en colisión con la legislación básica estatal recogida en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias. Infringen, así, el título competencial del art. 149.1.23 CE, al disminuir el nivel de protección establecido con carácter común para todas las vías pecuarias que discurren por el territorio estatal, siendo, por tanto, inconstitucionales y nulos.

7. En el período examinado cabe destacar la existencia de resoluciones relacionadas con el mantenimiento de la suspensión de preceptos autonómicos impugnados por el presidente del Gobierno.

En el ATC 22/2024 (Pleno), de 28 de febrero, se decide el mantenimiento de la suspensión de determinados preceptos de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, pues, pese a la imposibilidad de realizar en un incidente cautelar de suspensión un enjuiciamiento del fondo de las cuestiones suscitadas, la aplicación de los preceptos impugnados, y cuya suspensión se solicita mantener, es susceptible de provocar la consolidación de situaciones jurídicas irreversibles o cuya reparación no esté exenta de graves dificultades. En tal sentido, la aplicación de los preceptos impugnados, atendido su contenido, supone la habilitación de determinados usos en el litoral —cuestionados en el recurso—, y que, desde la perspectiva cautelar propia de un incidente, por mandato constitucional del art. 132.2 CE, deben llevar al mantenimiento de su suspensión.

En el ATC 21/2024 (Pleno), de 27 de febrero, se decide mantener parcialmente la suspensión del apartado 1 del art. 10 y el apartado 1 de la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, por los perjuicios que para la protección del medio ambiente litoral se derivarían de la regulación, por la ley autonómica, de un plazo de prescripción para el ejercicio por la Administración competente —la de la comunidad autónoma de Galicia, en este caso— de la acción para imponer la obligación de restitución de las cosas y la

reposición al estado anterior, cuando dicha obligación afecta a obras y actuaciones ilegalmente realizadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

Sin embargo, en relación con el resto de precepto se levanta la suspensión, pues el TC aprecia que el abogado del Estado, sobre el que recae la carga de exponer los motivos que justifiquen el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada *ex art.* 161.2 CE, no ha razonado mínimamente acerca de la existencia de perjuicios concretos susceptibles de producirse como consecuencia de las previsiones establecidas en el art. 11 y en el apartado 2 de la disposición transitoria primera. Estas disposiciones no regulan la prescripción de la acción de la Administración para imponer la reposición de la legalidad en la zona de servidumbre, que es el supuesto contemplado en el art. 10, sino que precisan cómo ha de computarse el plazo de prescripción de quince años, previsto en el art. 95.1 LC, al que se sujeta la exigibilidad del cumplimiento de esta obligación de restitución de las costas y su reposición al estado anterior, una vez que ya ha sido declarada por la Administración, supuesto bien distinto<sup>27</sup>.

#### IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

La STC 15/2024 (Pleno), de 30 de enero, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso contra la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

En realidad, la STC 15/2014 viene a reiterar por extenso los razonamientos contenidos en la precedente STC 128/2023 (Pleno), de 2 de octubre<sup>28</sup>, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso contra la misma Ley Orgánica 4/2021.

Como en el caso del recurso resuelto por la STC 128/2023, también en este supuesto el primer reproche de inconstitucionalidad que los diputados recurrentes dirigían a la Ley Orgánica 4/2021 lo era por los vicios procedimentales en que habría incurrido esta reforma del régimen de funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial en su tramitación parlamentaria; vicios

<sup>27</sup> Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

<sup>28</sup> Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 130 (2023), pp. 232-235.



que determinarían, a su vez, la infracción de los derechos fundamentales previstos en el art. 23 CE.

La STC 15/2024, FJ 3, utiliza los mismos argumentos de la STC 128/2023, FJ 3, para rechazar este motivo de impugnación, declarando que la omisión del informe del Consejo previsto en el art. 561.1 LOPJ carece por completo de relevancia constitucional, porque la Ley Orgánica 4/2021 no tiene su origen en un proyecto de ley, sino en una proposición de ley, siendo así que ese dictamen solo resulta preceptivo en el caso de los anteproyectos de ley. Tampoco la articulación de la reforma a través de una proposición de ley presentada por los grupos parlamentarios de la mayoría gubernamental constituye un fraude de ley, por cuanto la iniciativa legislativa se reconoce por la Constitución a todos los grupos parlamentarios, de lo que se sigue que tampoco ha existido vulneración del derecho de participación política de los diputados recurrentes.

Descarta igualmente la STC 15/2024, FJ 3, la queja (esta no suscitada en el recurso resuelto por la STC 128/2023) relativa a la tramitación por el procedimiento de urgencia, solicitada por los grupos autores de la proposición de ley, porque la declaración de urgencia ha seguido los cauces previstos en los arts. 93 y 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados, sin que resulte exigible que la mesa de la Cámara motive o justifique su decisión de aceptar la solicitud de que la iniciativa se tramite por ese procedimiento; además, «la tramitación urgente no ha impedido a los recurrentes ejercer las facultades que les corresponden como diputados en el procedimiento legislativo, notablemente la facultad de presentación de enmiendas a la totalidad con texto alternativo».

Rechaza, asimismo, la STC 15/2024, FJ 3, la queja (tampoco suscitada en el recurso resuelto por la STC 128/2023) referida a la infracción del art. 93 CE, basada en que el derecho de la Unión Europea impide que una reforma de la legislación referida al Poder Judicial, como la contenida en la Ley Orgánica 4/2021, se tramite de forma acelerada y sin oír a los sectores implicados, en particular, a las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, al Consejo General del Poder Judicial y a la Comisión de Venecia. Afirmar la STC 15/2024 que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

[...] no se deduce la exigencia a los Estados miembros de la Unión Europea de un determinado procedimiento legislativo para tramitar reformas legislativas de la administración de justicia o del órgano de gobierno del Poder Judicial. Tampoco que la intervención de los consejos judiciales en ese procedimiento sea preceptiva para garantizar la independencia. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se deriva que las exigencias a las que queda sujeta la tramitación de las normas con rango de ley a nivel nacional

vienen íntegramente reguladas por el Derecho interno, igual que las normas que afectan a la organización de la administración de justicia, que es una competencia que los Estados no han cedido en los tratados constitutivos.

Desestimados los motivos de impugnación de carácter formal o procedimental que los diputados recurrentes formulaban, la STC 15/2024, FJ 4, pasa a examinar los reproches de inconstitucionalidad de carácter sustantivo. En términos similares a los del recurso resuelto por la STC 128/2023, en el presente recurso se sostenía que mediante la Ley Orgánica 4/2021 el legislador asume un papel constituyente que no le corresponde, al crear la figura del Consejo «en funciones», carente de cobertura constitucional, siendo además contraria a las previsiones de los arts. 122, 165, 167 y 169 CE, pues no respeta la garantía de instituto establecida en la Constitución y desnaturaliza el Consejo, al que se recortan potestades esenciales que emanan directamente de la Constitución (por lo que son indisponibles para el legislador), convirtiéndolo en un órgano de gestión subordinado a la mayoría política que sustenta a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Reproduciendo los argumentos de la STC 128/2023, FJ 4.C, el TC vuelve a rechazar en la STC 15/2024, FJ 5, la censura de inconstitucionalidad referida a la creación del llamado CGPJ «en funciones», declarando que «la Constitución deja al legislador un margen de actuación lo suficientemente amplio como para que sea posible desarrollar de manera extensa el art. 122 CE, sin que ello suponga que el legislador esté asumiendo funciones constituyentes». Ello le lleva a descartar que la Ley Orgánica 4/2021 incurra en la alegada infracción del art. 122 CE, así como del art. 167 CE, toda vez que «no puede sostenerse que exista una reforma constitucional implícita no tramitada por el procedimiento constitucionalmente previsto en el art. 167 CE, sencillamente porque no se identifica en la Ley Orgánica ninguna alteración de la dicción literal del art. 122 CE, precepto que no contiene una expresa previsión constitucional para la regulación del Consejo en funciones». Y, «rechazado el alegato relativo a la vulneración del art. 167 CE, decae también el argumento concerniente a la infracción del art. 169 CE», pues «en tanto que la Ley Orgánica 4/2021 no ha supuesto en su tramitación el impulso de ninguna reforma constitucional, ni explícita ni implícita, no resulta pertinente analizar si han sido respetados los límites temporales a la reforma que fija el art. 169 CE».

Asimismo, con sustento de nuevo en lo razonado en la STC 128/2023, FJ 5, la STC 15/2024, FJ 5, rechaza también la tacha de inconstitucionalidad que formulan los recurrentes referida a la restricción de funciones del Consejo «en funciones» en relación con la facultad de interponer conflicto de atribuciones ante el TC, pues no es una previsión constitucionalmente atribuida al

Consejo, sino una facultad surgida del mero reconocimiento legal que formula la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su art. 59.1.c, y que puede, por ello, ser modificada por el legislador orgánico, sin contravenir por ello previsión constitucional alguna.

Finalmente, descarta la STC 15/2024, FJ 7, que la Ley Orgánica 4/2021, al introducir el nuevo art. 598 bis LOPJ (que establece que el Consejo General del Poder Judicial en funciones no puede acordar el cese del secretario general ni del vicesecretario general del Consejo), sea una ley singular o de caso único y autoaplicativa, lo que conduce a rechazar la alegada vulneración del art. 9.3 CE, fundada en la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos, en relación con las leyes singulares<sup>29,30</sup>.

## V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. En la STC 26/2024 (Pleno), de 14 de febrero, el recurso de amparo tenía origen en la discrepancia entre los progenitores de la menor acerca de la elección del centro educativo para su hija. Mientras que el padre quería que la niña cursara los estudios en un colegio concertado religioso, la madre prefería un colegio laico. Dicha discrepancia dio lugar a un procedimiento judicial por desacuerdo en el ejercicio de la patria potestad en el que se atribuyó al padre la facultad de elección del centro escolar de la menor (colegio concertado religioso), permitiendo a la madre decidir que la hija se inscriba en la asignatura alternativa a la Religión católica. La madre de la menor acudió en amparo al considerar que las resoluciones judiciales antes citadas son contrarias a su derecho fundamental a la libertad religiosa, art. 16.1 CE, en relación con el derecho a que su hija reciba la formación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones, art. 27.3 CE, ya que el centro elegido por el padre tiene un proyecto educativo en el que la religión y moral católica impregnan todas sus actividades, resultando por ello indiferente que la menor curse una asignatura alternativa a la de Religión católica. El TC consideró en la sentencia que,

---

<sup>29</sup> A la STC 128/2023 formulan voto particular los magistrados Enríquez Sancho y Tolosa Tribiño, que se remiten al extenso voto particular formulado a la STC 128/2023, así como los magistrados Arnaldo Alcubilla y Espejel Jorquera, quienes, además de remitirse también al voto particular formulado a la STC 128/2023, añaden determinadas consideraciones discrepantes respecto de la respuesta que la STC 15/2024 da a las quejas de carácter procedimental y a la tacha referida al carácter de ley singular de la Ley Orgánica 4/2021.

<sup>30</sup> Herminio Losada González.

sin perjuicio de la valoración positiva que puedan merecer los aspectos del centro concertado, los órganos judiciales han soslayado en su razonamiento el verdadero conflicto entre derechos fundamentales que les fue puesto de relieve en el proceso judicial, no ponderando los bienes y derechos dignos de protección constitucional que están en juego, ni tomando en consideración el principio de aconfesionalidad del Estado del art. 16.3 CE. El derecho a la libertad religiosa de la menor, que no puede abandonarse por completo a la decisión de los padres, hubiera obligado, en el caso de que la menor hubiera tenido suficiente madurez, a respetar su propia libertad de creencias. No obstante, en este caso, a pesar de su corta edad, el órgano judicial debía haber tomado en consideración que la menor es titular del derecho a la libertad religiosa y que mientras carezca de madurez para ejercer dicha libertad, si los padres no se ponen de acuerdo en la elección de un centro educativo, el respeto al derecho fundamental obliga a protegerla para que pueda en su momento autodeterminarse en materia de creencias religiosas. En un contexto de divergencia sustancial e irreconciliable entre los progenitores en cuanto a sus creencias religiosas, lo más acorde al interés superior de esta es que la decisión que se adopte procure que esa formación escolar se desarrolle en un entorno de neutralidad, con el fin de que pueda formar sus propias convicciones de manera libre. Todo lo anterior sin perjuicio de que, fuera del entorno escolar, cada uno de los progenitores puede hacer partícipe a su hija de sus propias convicciones morales y religiosas dentro del respeto a los derechos y convicciones del otro progenitor hasta que la menor adquiera la suficiente madurez para tener sus propias convicciones y creencias, que podrían ser diversas a las de sus padres. La sentencia parte del presupuesto de que, «en una sociedad cada vez más diversa, puede ocurrir, y de hecho sucede, que las convicciones morales y religiosas de los padres no sean coincidentes, bien porque uno se sitúe en el ámbito de la laicidad y el otro participe de unas concretas creencias religiosas, bien porque cada uno de ellos pertenezca a una religión distinta»<sup>31</sup>.

2. En la STC 17/2024 (Pleno), de 31 de enero, se aborda el recurso de amparo interpuesto por un ciudadano marroquí extraditado a su país para ser enjuiciado. Las autoridades marroquíes solicitaron la extradición del demandante de amparo para su enjuiciamiento por hechos que podrían ser constitutivos de delito de tráfico de drogas. El TC deniega el amparo al no apreciarse vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, en conexión con los derechos a la libertad personal y a la libertad

---

<sup>31</sup> La sentencia cuenta con el voto particular discrepante de los magistrados Enríquez Sancho, Espejel Jorquera y Tolosa Tribiño.

de residencia y circulación. Aplica la doctrina del TEDH sobre el art. 5 CEDH, en especial, la sintetizada en la STEDH de 10 de diciembre de 2020, asunto *Shikhsaitov c. Eslovaquia*. El TC aclara y matiza su doctrina sobre tutela judicial del derecho a la libertad en los procedimientos de extradición pasiva en el sentido de distinguir una garantía básica, consistente en que el órgano judicial verifique, al examinar la petición de extradición, la imparcialidad de la autoridad que la ha emitido, garantía inherente al deber de motivación reforzada de una decisión que ha de afectar necesariamente a la esfera de la libertad personal del reclamado, y una garantía específica, consistente en que la solicitud venga refrendada por una autoridad judicial desde el mismo país de origen, fundada en el art. 7.1.a LEP, que es de directa aplicación en caso de ausencia de convenio extradicional con el Estado reclamante. Estos requisitos pueden verse modulados en función de lo previsto en el convenio de extradición vigente entre las partes, de modo que, aun cuando sea una exigencia inherente a la tutela judicial efectiva del derecho a la libertad personal del extraditatus que nuestros tribunales verifiquen que la necesidad y proporcionalidad de la medida ha sido debidamente ponderada por un órgano judicial del país emisor, dicha intermediación judicial puede dispensarse excepcionalmente cuando concurren las siguientes exigencias: i) que se trate de un procedimiento de extradición regido por un convenio bilateral o multilateral que admita la posibilidad de que la petición de entrega pueda emanar de una autoridad no jurisdiccional, ii) que el país requirente suministre información suficientemente expresiva de que se trata de una autoridad competente que, conforme a su legislación interna, está facultada para emitir una solicitud de extradición en condiciones equivalentes a las de una autoridad judicial, y iii) que el contenido de la solicitud y de la documentación anexa proporcione a los órganos judiciales españoles la información suficiente para verificar que esta resulta necesaria y proporcionada. En este caso, la documentación remitida por las autoridades marroquíes por vía diplomática, que incluye la orden internacional de detención y la solicitud de extradición expedidas por el fiscal del rey, contenía una exposición circunstanciada tanto de los hechos imputados al demandante de amparo como de su calificación jurídica y de las diligencias de investigación practicadas bajo la dirección de la fiscalía marroquí. En atención a ello la sentencia declara que las resoluciones judiciales impugnadas, al dar curso en vía jurisdiccional a dicha solicitud, no han vulnerado los derechos fundamentales sustantivos y procesales invocados en la demanda de amparo.

3. En la STC 8/2024 (Pleno), de 16 de enero, se aborda el recurso de amparo de quien había sido condenado a pena privativa de libertad, con la accesoria de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo

durante el tiempo de la condena, por un delito de atentado contra agentes de la autoridad en el transcurso de una manifestación. La pena de prisión fue sustituida por una multa, circunstancia que no afectó a la pena accesoria. El TC estima el recurso por vulneración del derecho a la legalidad penal en su dimensión de principio de prohibición de interpretación extensiva o analógica de los preceptos sancionadores, al considerar que las resoluciones impugnadas interpretaron desproporcionadamente la norma penal que obliga a sustituir la pena de prisión inferior a tres meses por una multa, haciendo pervivir las consecuencias accesorias a ella. Esto implicó un sacrificio innecesario del derecho fundamental a la representación política del recurrente. En la STC 18/2024 (Pleno), de 31 de enero, el mismo demandante alegaba que se habían vulnerado sus derechos reconocidos en los arts. 9.3, 14, 16, 21, 23, 24 y 25 CE por el acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados por el que se dio traslado al recurrente en amparo, así como a la Junta Electoral Central, a los efectos de su sustitución, y a la Secretaría General del Congreso, a los efectos que procedan, de la sentencia del Tribunal Supremo que condenaba al demandante a la pena de un mes y quince días de prisión, que se sustituye por la pena de multa de noventa días con cuota diaria de seis euros, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante la condena. El TC se remite a la STC 8/2024, 16 de enero, en la que analizó la constitucionalidad de la condena penal del recurrente, y declaró la nulidad de la sentencia condenatoria en el exclusivo extremo relativo a que se impone al recurrente «la pena de un mes y quince días de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena»; debiendo mantenerse únicamente la mención a que la pena impuesta es «la pena de multa de noventa días con cuota diaria de seis euros». La STC 8/2024, al anular la condena del demandante de amparo a una pena privativa de libertad, que es el presupuesto normativo que ha dado lugar a la aplicación del art. 6 LOREG en el acuerdo impugnado, determina que deba estimarse que dicho acuerdo ha vulnerado objetivamente el art. 23.2 CE del recurrente<sup>32</sup>.

En la STC 66/2024 (Pleno), de 23 de abril, desestima el recurso de amparo interpuesto por el recurrente contra la sentencia del Tribunal Supremo que había desestimado el recurso contencioso-administrativo promovido contra los acuerdos de la Junta Electoral Central, que habían declarado la pérdida de su escaño de diputado del Parlamento Europeo. La decisión se

---

<sup>32</sup> A ambas sentencias formularon voto particular discrepante los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla, Tolosa Tribiño y Espejel Jorquera. La STC 8/2024 cuenta, además, con el voto particular concurrente del magistrado Sáez Valcárcel.

basaba en aplicación sobrevenida de la causa de inelegibilidad prevista en los arts. 6.2.a y 6.4 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral, al haber sido condenado por sentencia firme de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, entre otras, a la pena de trece años de prisión. La sentencia considera que no hubo vulneración al recurrente de su derecho a la tutela judicial efectiva, por el hecho de que la sentencia del Tribunal Supremo impugnada reconociese la legitimación pasiva al Partido Popular y al partido Vox para actuar como codemandados en ese recurso contencioso administrativo, dado que ambas entidades tenían interés legítimo en defender ante la Sala los acuerdos de la Junta Electoral Central (LOREG). Tampoco vulneró su derecho a la tutela judicial, o su derecho de participación política, art. 23 CE, el que la sentencia impugnada se negara a ejercer un control de nulidad sobre la sentencia de la Sala Segunda del Alto Tribunal de 14 de octubre de 2019, pues tal posibilidad no está prevista en nuestro ordenamiento jurídico. Descarta también la vulneración de sus derechos, arts. 23 y 24 CE, por no haber planteado la Sala Tercera Tribunal Supremo una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea antes de dictar sentencia, habida cuenta de que no estaba concernido en este caso el derecho de la Unión Europea. Finalmente, la sentencia desestima el último motivo de la demanda de amparo, donde se alegaba haber sufrido discriminación respecto de otros diputados del Parlamento Europeo, al no ofrecer un término de comparación válido. Sobre asunto similar, la STC 50/2024, de 8 de abril, de la Sala Primera.

4. En la STC 1/2024 (Sala Segunda), de 15 de enero, el TC incorpora doctrina del TEH sobre el deber de investigación en los casos en los que, bajo la autoridad pública, una persona pierde la vida. El supuesto de hecho era el siguiente. El hermano de la recurrente en amparo, que se encontraba encerrado en los calabozos de la comisaría de la Policía Nacional de Algeciras tras haber sido detenido por un presunto delito de violencia de género, fue hallado ahorcado en su celda. En aplicación de la doctrina del TEDH, el TC aplica, por primera vez, el canon de investigación reforzada tras una denuncia de una muerte por suicidio de quien estaba bajo custodia policial. Se recuerda la doctrina del TEDH sobre el derecho a una investigación suficiente en los casos de denuncias de torturas y se señala que dicho tribunal ha extendido el canon de la investigación suficiente y eficaz a *supuestos diferentes* de este tipo de denuncias. Se cita un caso resuelto por el TEDH (*S.F.c. Suiza*) similar al que es objeto del recurso de amparo, que declaró una violación del art. 2 CEDH, en su vertiente material y procesal. Subraya la sentencia que el TC ha aplicado ya la doctrina sobre la investigación suficiente y eficaz a asuntos distintos de la clausura anticipada de una instrucción penal incoada por una denuncia de supuestas

torturas o tratos inhumanos y degradantes que se dicen sufridos durante una detención policial (casos de las SSTC 53/2022, de 4 de abril, y 124/2022, de 10 de octubre, en supuestos de sobreseimiento y archivo de las actuaciones penales incoadas por las lesiones sufridas por un menor, en el primer caso, y por una periodista en el ejercicio de su labor informativa, en el segundo, como consecuencia de intervenciones policiales en el curso de enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas del orden público). Finalmente, otorga el amparo el TC aplicando la doctrina del TEDH sobre el deber de llevar a cabo una investigación reforzada a un caso novedoso como es la muerte de un detenido (supuestamente producida por suicidio) en dependencias policiales. Sobre insuficiente investigación de denuncias de torturas, también versan la STC 33/2024, de 11 de febrero, y la STC 35/2024, de 11 de marzo, ambas de la Sala Segunda.

La STC 9/2024 (Pleno), de 17 de enero<sup>33</sup>, aborda un supuesto singular que tiene que ver con la ejecución de una previa sentencia del TEDH. La Audiencia Nacional había condenado a los recurrentes por pertenencia a una organización terrorista, sentencia que se confirmó en casación. Posteriormente, el TEDH declaró vulnerado el derecho a un juez imparcial por la sentencia de instancia, lo que llevó a los condenados a interponer un recurso de revisión ante el Tribunal Supremo, que, tras anular la sentencia condenatoria que había vulnerado las garantías procesales de los demandantes, acordó la retroacción de las actuaciones para la celebración de un nuevo juicio oral por un tribunal de diferente composición a la inicial. Frente a esa decisión de retroacción de las actuaciones, se interpuso recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su vertiente de prohibición de *bis in idem* procesal. El TC estimó el recurso porque en este caso no se ponderó correctamente la necesidad de la repetición del juicio. Esto se debe a que los interesados no solicitaron esta medida y, además, carecía de utilidad, pues las penas ya habían sido cumplidas íntegramente. Recuerda el TC que la doctrina del TEDH subraya que el art. 4 del Protocolo n.º 7 no se circunscribe al derecho a no ser dos veces castigado penalmente, sino que comprende también el derecho a no ser nuevamente perseguido o juzgado. El citado precepto contiene una triple garantía que impide que una misma persona pueda ser perseguida, juzgada o castigada más de una vez por la misma infracción penal (SSTEDH de 20 de julio de 2004, asunto *Nikitin c. Rusia*, § 36; de 10 de febrero de 2009, asunto *Sergey Zolotukhin c. Rusia*, § 110, y de 15 de noviembre de 2016, asunto *A. y B. c. Noruega*, § 110, estas dos últimas dictadas por la Gran Sala). La declaración de nulidad de la resolución condenatoria, con retroacción de las actuaciones para la celebración de un nuevo juicio, es, de

---

<sup>33</sup> Véanse, *supra*, pp. 251-252 y 253-254.



hecho, la tutela que, de ordinario, repara la lesión del derecho a un juez imparcial sufrida por el individuo que ha sido condenado. Para el propio TEDH, un nuevo juicio o la reapertura del caso, si así es solicitado por la persona que ha sido condenada, representa en principio una vía apropiada de reparación de la vulneración del derecho al juez imparcial (por todas, SSTEDH [Gran Sala] de 12 de mayo de 2005, asunto *Öcalan c. Turquía*, § 210, y de 1 de marzo de 2006, asunto *Sejdovic c. Italia*, § 126). Ahora bien, desde el punto de vista del individuo condenado, la repetición del juicio no constituye un fin en sí mismo, sino que está orientada a la obtención de un efecto útil: evitar la condena y la imposición de la pena. Ello determina que la procedencia de este medio de reparación no sea, en todo caso, automática, cualesquiera que sean las consecuencias que pueda tener sobre la esfera del individuo agraviado. En este punto, considera el TC que, a la hora de realizar el juicio de ponderación pertinente, han de tenerse en cuenta dos circunstancias fundamentales que resultan de la doctrina elaborada por el TEDH. i) En primer lugar, es esencial determinar si la retroacción ha sido la vía de reparación solicitada por la propia víctima de la vulneración del derecho fundamental procesal (en este sentido, no puede olvidarse que para el TEDH la repetición del juicio es una tutela idónea para remediar la vulneración del derecho al juez imparcial siempre que sea solicitada por el afectado, asuntos *Öcalan c. Turquía*, § 210, y *Sejdovic c. Italia*, § 126, ya citados). Quien ha sido condenado puede, en definitiva, aceptar la condena ya impuesta y evitar el riesgo de un segundo enjuiciamiento que conlleve una condena aún más gravosa. ii) Por otra parte, en la sentencia de la Gran Sala de 1 de marzo de 2006, asunto *Sejdovic c. Italia*, § 28, el TEDH se remite expresamente, para la ponderación de la idoneidad de un nuevo enjuiciamiento como remedio de la vulneración padecida en el derecho al juez imparcial, a la Recomendación R (2000) 2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa al reexamen y reapertura de procedimientos nacionales a raíz de resoluciones dictadas por el TEDH. Destaca la referida sentencia que, de acuerdo con la citada recomendación, uno de los elementos fundamentales que ponderar para determinar si procede la repetición del juicio, como mecanismo de reparación del derecho vulnerado, es que la víctima de la vulneración siga sufriendo consecuencias negativas muy graves a consecuencia de la decisión judicial controvertida, de modo que dichas consecuencias, por su gravedad, no puedan ser reparadas mediante la alternativa de una satisfacción equitativa. Además, el Tribunal Supremo no tuvo en cuenta el singular escenario que el presente caso plantea desde el punto de vista de la reparación del derecho fundamental vulnerado. Los demandantes se opusieron expresamente a la celebración de un segundo enjuiciamiento; además, tal posibilidad se planteó cuando los condenados ya habían cumplido íntegramente las penas

que les habían sido impuestas. Es claro que, en ese contexto, la celebración de un segundo enjuiciamiento perdía su principal efecto útil, que es, como se ha dicho, evitar el cumplimiento efectivo de la pena impuesta, como gravamen que, en la doctrina del TEDH, resulta esencial para valorar la pertinencia de una decisión de retroacción<sup>34</sup>.

En la STC 28/2024 (Pleno), de 27 de febrero<sup>35</sup>, el TC otorga el amparo a una mujer a quien se denegó la adopción del hijo de su marido, que había nacido mediante gestación por sustitución en Ucrania, en noviembre de 2016, y había sido inscrito como hijo del esposo en el Registro Civil Consular de la Embajada de España en Kiev. Una vez que el grupo familiar se estableció en España, la esposa solicitó del juzgado la adopción del menor, por ser cónyuge del progenitor por quien va a ser adoptado. El juzgado de primera instancia acordó inicialmente la adopción, pero esa decisión fue revocada por la audiencia provincial tras la interposición del recurso correspondiente por el Ministerio Fiscal, en atención a la posibilidad de fraude en la atribución de la paternidad recogida en el contrato de gestación por sustitución. Durante la tramitación del procedimiento, la demandante solicitó también la adopción de un segundo hijo de su marido, nacido mediante gestación por sustitución en el mismo país y, en ese caso, la obtuvo. La demandante de amparo y su esposo, que se personó como parte coadyuvante en nombre propio y de sus dos hijos menores, solicitaron amparo ante el TC al entender que la decisión judicial por la que se denegó la adopción vulneraba, entre otros, el derecho a una resolución judicial motivada y fundada en derecho, dado el carácter ilógico del razonamiento seguido por la audiencia provincial para denegar la adopción, art. 24.1 CE, y que no había tenido suficientemente en cuenta sus circunstancias familiares y el interés superior del menor afectado por la decisión, art. 39 CE. El TC es consciente de que, en contextos como el analizado en el presente caso, en el que el nacimiento del menor ha tenido su origen en una gestación por sustitución desarrollada en el extranjero, la determinación de la filiación del menor en favor de quien suscribió ese contrato para satisfacer su deseo de ser padre o madre puede ir en contra de valores y derechos constitucionalmente reconocidos. No obstante, considera que la resolución judicial que denegó la adopción del menor vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en tanto que, lejos de ceñirse al objeto del proceso, verificando si se

---

<sup>34</sup> La sentencia cuenta con un voto particular concurrente de los magistrados Montalbán Huertas, Sáez Valcárcel, Segoviano Astaburuaga y Díez Bueso, y con el voto particular discrepante de los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla y Espejel Jorquera.

<sup>35</sup> Véase, *supra*, p. 250.

cumplían los requisitos para la adopción, puso en tela de juicio la filiación paterna, que constaba y consta inscrita en el Registro Civil español, sobre la base de meras presunciones. Finalmente, la resolución judicial tampoco tuvo en cuenta la inseguridad jurídica que provocaba en la relación maternofamiliar forjada entre la demandante de amparo y el menor, ni el impacto de tal decisión en la construcción de la identidad de este. El TC, a fin de evitar la prolongación de la situación de inseguridad jurídica, acuerda declarar firme la decisión del juzgado que acordó constituir el vínculo afectivo entre la demandante de amparo y el menor, tras realizar una ponderación de los intereses en litigio y verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos para la adopción.

En la STC 40/2024 (Sala Segunda), de 11 de marzo, se otorga el amparo a la recurrente que había sido condenada por un delito contra la seguridad vial por conducir bajo los efectos del alcohol. La Policía Nacional detuvo su vehículo en un control de seguridad y convocó a la Policía Municipal de Tráfico para realizar la prueba con etilómetro de precisión, pero no se personó. En consecuencia, los agentes le requirieron a la ahora recurrente el desplazamiento a las dependencias policiales, donde finalmente fue sometida a prueba de detección de alcoholemia, que arrojó resultado positivo. El TC considera vulnerado el derecho de defensa en relación con el derecho a la libertad personal y el derecho a la presunción de inocencia. En primer lugar, la aceptación de la recurrente del desplazamiento a la comisaría no fue fruto de un consentimiento indubitablemente libre; los agentes policiales le ofrecieron elegir entre una alternativa jurídicamente necesaria (desplazarse) y otra que entrañaba una contravención (delito de desobediencia). Asimismo, no existe previsión legal clara que justifique el traslado para realizar la prueba en aquellos supuestos en los que la persona no lo acepte de forma voluntaria, e indubitada. En segundo lugar, se declara vulnerado el derecho a la presunción de inocencia, puesto que la prueba de alcoholemia se obtuvo a raíz de la lesión del derecho a la libertad personal. El traslado fue el medio —contrario a derechos fundamentales— que hizo posible la práctica de una prueba que no podría haberse realizado de otro modo porque no existían otras pruebas distintas e independientes<sup>36</sup>.

La Sala Segunda en la STC 48/2024, de 8 de abril, estima el recurso de amparo presentado por una profesora universitaria que sufrió abusos sexuales continuados por parte de quien era decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Sevilla. El juzgado de lo penal condenó al agresor, catedrático de Educación Física, por haber abusado sexualmente de

---

<sup>36</sup> La sentencia cuenta con un voto particular de los magistrados Tolosa Tribiño y Arnaldo Alcubilla.

tres profesoras de dicho departamento, de manera continuada, durante el período de tiempo comprendido entre los años 2006 y 2010, en que ostentaba el cargo de decano de dicha facultad. Se le impusieron penas de prisión que alcanzaban un total de siete años y nueve meses. En diciembre de 2019, la Audiencia Provincial de Sevilla revocó parcialmente aquella sentencia y, pese a mantener los hechos probados y la condena por tres delitos de abusos sexuales continuados, redujo las penas de prisión a un total de dos años y ocho meses. Esta rebaja en las penas se debió a la aplicación de una atenuante muy cualificada de dilaciones indebidas en la tramitación de la causa. El TC considera que la decisión de la Audiencia Provincial lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente al responsabilizar a las víctimas del retraso en la tramitación de la causa por haber tardado aproximadamente dos años en denunciar los hechos. Además, considera que no tener en cuenta el contexto y responsabilizar a las perjudicadas por la demora en denunciar no solo es irrazonable desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, sino que desconoce también el mandato de prohibición de discriminación por razón de sexo que proclama el art. 14 CE. Los abusos sexuales forman parte de los delitos relacionados con la violencia de género, que constituye la forma más grave de discriminación contra la mujer<sup>37</sup>.

La Sala Primera en la STC 22/2024, de 12 de febrero, estima la demanda de amparo presentada por una trabajadora que fue despedida de su empresa junto con otras compañeras. Los tribunales reconocieron que el despido no era objetivo y debían por ello ser indemnizadas, no siendo posible la readmisión en su puesto de trabajo porque la empresa había cesado en su actividad. La Administración y los tribunales negaron posteriormente a la recurrente su derecho a reclamar del Estado, como parte de esa indemnización, los llamados «salarios de tramitación» en caso de insolvencia del empresario. Las resoluciones impugnadas afirmaban que el derecho al cobro de los salarios de tramitación al Estado solo procede cuando se declara el despido como improcedente, como sucedió con las compañeras de la demandante de amparo, pero no cuando se declara el despido como nulo (cuando se produce una discriminación prohibida por el art. 14 CE), que era el caso de esta última porque fue indebidamente despedida estando embarazada y por eso su despido se declaró nulo, además de que tampoco el empresario acreditó la justificación objetiva de su despido. Así planteado el debate, la sentencia dictada resuelve la pretensión de la recurrente recordando ante todo su reiterada doctrina sobre la proscripción constitucional, art. 14, de la discriminación por razón de sexo,

---

<sup>37</sup> La sentencia cuenta con un voto particular de la magistrada Balaguer Callejón y otro de los magistrados Tolosa Tribiño y Arnaldo Alcubilla.

la cual incluye en el ámbito laboral el hecho biológico del embarazo como elemento o factor diferencial que incide de forma exclusiva sobre las mujeres, lo que exige un ámbito de protección reforzada que se traduce en la conservación para la mujer trabajadora embarazada de sus derechos profesionales. En consecuencia, se otorga el amparo solicitado.

En la STC 53/2024 (Sala Segunda), de 8 de abril<sup>38</sup>, el TC estimó el recurso de amparo de una persona privada de libertad a la que los jueces le denegaron que sus hijas, menores de edad, la visitaran en el centro penitenciario en el que cumplía condena por un delito que no estaba relacionado con violencia de género ni violencia familiar. El TC considera que la motivación de los órganos judiciales fue insuficiente para privar del derecho del demandante en amparo a tener comunicación con sus hijas. La privación del derecho de visitas durante el período en el que el padre está cumpliendo la pena de prisión obliga a los jueces a motivar y explicar qué razones aconsejan impedir todo contacto entre el padre y las hijas, y en qué beneficia a las menores dicha privación. En definitiva, dicha motivación debe estar presidida por la protección del interés superior del menor. La sentencia señala «la necesidad de que todos los poderes públicos cumplan con el mandato dirigido a ellos en el art. 39 CE y atiendan de un modo preferente la situación del menor de edad, observando y haciendo observar el estatuto del menor como norma de orden público». Además, es un bien constitucional suficientemente relevante para motivar la adopción de medidas legales que restrinjan derechos y principios constitucionales. En otras palabras, «se debe garantizar la participación de las personas menores de edad en los procedimientos que les afecten, en función de su edad y madurez, así como que su opinión, libremente expresada, sea tomada en cuenta en la ponderación de lo que debe considerarse en casa caso como interés superior del menor», afirma la sentencia. El TC subraya que «la ausencia de valoración de las circunstancias concurrentes, que muestran las sentencias recurridas, desconoce no sólo la imprescindible atención al superior interés de las menores sino también la necesidad de justificar la medida restrictiva del derecho de visitas del recurrente, que no viene determinada por el fallo condenatorio, el sentido de la pena o la ley penitenciaria». Y ello limita el derecho del recurrente, que, como interno, tiene «derecho al desarrollo integral de su personalidad y desconoce la importancia del mantenimiento de los vínculos familiares para hacer posible la orientación resocializadora de la pena de prisión que impone el art. 25.2 CE». Por todas estas razones, la sentencia estima el recurso de amparo del recurrente por vulneración de su derecho fundamental a obtener una resolución motivada y fundada en derecho.

---

<sup>38</sup> Véase, *supra*, 251.

En la STC 61/2024 (Pleno), de 9 de abril, el TC estimó el recurso de amparo promovido por el recurrente contra la sentencia de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso contencioso-administrativo formalizado contra la desestimación por silencio de la reclamación de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. El recurrente reclamaba, sobre la base de un dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, una indemnización por haber acordado el Estado español su extradición a Marruecos sin valorar debidamente el riesgo de que pudiera sufrir tratos inhumanos o degradantes en dicho país. El TC considera que la resolución de la Audiencia Nacional es contraria al derecho de acceso a la jurisdicción, en la medida en que la razón de ser de la reclamación del recurrente en amparo no tuvo su origen exclusivamente en las resoluciones judiciales que acordaron su extradición, por lo que la respuesta de la Audiencia Nacional al concluir que se trataba de un supuesto error judicial, y que debía haber seguido una vía procesal distinta, no se compadece con las exigencias que se derivan del derecho de acceso a la jurisdicción, incurriendo en un rigorismo proscrito por el art. 24.1 CE, en relación con su derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos inhumanos o degradantes, art. 15 CE. En consecuencia, y a fin de reparar su derecho fundamental, anula la sentencia dictada por la Audiencia Nacional y ordena la retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a su dictado, a fin de que esta enjuicie la pretensión de fondo y determine si existe o no un derecho a la indemnización<sup>39,40</sup>.

---

<sup>39</sup> La sentencia cuenta con el voto discrepante de los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera, Tolosa Tribiño y Díez Bueso.

<sup>40</sup> Carlos Ortega Carballo.