

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
DURANTE EL SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2016  
Doctrine of the Constitutional Court during the Second  
Four-Month Period of 2016

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS

Juan\_Luis.Requejo\_Pages@curia.europa.eu

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA

duque@tribunalconstitucional.es

CARLOS ORTEGA CARBALLO

carlos.ortega@tcu.es

MARIAN AHUMADA RUIZ

Marian.ahumada@uam.es

**Cómo citar/Citation**

Requejo Pagés, J. L., Duque Villanueva, J. C., Ortega Carballo, C. y Ahumada Ruiz, M. (2016).  
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2016.  
*Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, 229-271.  
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.108.08>

**SUMARIO**

---

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.  
II. FUENTES DEL DERECHO. III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO. IV. DERECHOS FUNDAMENTALES.

---

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL.  
DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. El proceso secesionista catalán ha comenzado a cursar por la senda de la desobediencia, bien que de manera vergonzante, como es propio de un proceso camuflado en la perífrasis y sin mayor respeto por la sintaxis. Si el propósito rupturista es manifiesto y claro en términos políticos, sus actores se resisten todavía a la rebelión en derecho y continúan reconociendo la autoridad del Tribunal Constitucional (TC), a cuya jurisdicción no han dejado de someterse. Esto último pudiera estar también cambiando, aunque se pretenda hacerlo de un modo que se quiere avisado y sutil, pero que se antoja más bien grosero y taimado.

Una primera astucia ha sido la perpetrada por la Generalidad de Cataluña con el propósito de eludir la suspensión acordada con la admisión a trámite del conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno con ocasión del Decreto catalán 2/2016, de 13 de enero. Suspendida, en particular, la utilización de la expresión «asuntos exteriores» referida en aquel Decreto a un departamento de nueva creación (Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia), la Generalidad acordó un nuevo Decreto (213/2016, de 8 de marzo) por el que se modificaba la denominación de aquel departamento durante el período en que se mantuviera la suspensión, pasando de este modo a titularse Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia. Si con ello se pretendía dejar sin objeto el incidente sobre el mantenimiento de la suspensión, lo cierto es que el TC lo ha descartado en el ATC 130/2016 (Pleno), de 21 de junio, por el que se acuerda el levantamiento parcial de la suspensión de los preceptos objeto de conflicto, salvo, justamente, la de los incisos «Asuntos Exteriores». Para el Pleno, la regulación del segundo Decreto no había derogado la normativa impugnada, de manera que el incidente cautelar no había perdido su objeto (ATC 130/2016, FJ 3).

En cuanto a las razones que justifican el levantamiento parcial de la suspensión, el TC entiende que, a diferencia de los casos planteados con la denominada *declaración de soberanía* del Parlamento de Cataluña, cuya suspensión se mantuvo por obra del ATC 156/2013 (Pleno), de 11 de julio<sup>1</sup>, y con la creación del Comisionado para la Transición Nacional, también suspendida hasta el trámite de sentencia por el ATC 186/2015 (Pleno), de 3 de noviembre<sup>2</sup>, en el supuesto ahora debatido no se suscitan cuestiones de una relevancia constitucional tan extraordinaria que justifique por sí sola la prórroga de la suspensión, «sin entrar a examinar la concurrencia de daños acreditados de imposible o difícil reparación derivados del levantamiento» (ATC 130/2016, FJ 4). Si bien admite el TC que el contexto político del momento podría abonar la tesis del abogado del Estado en el sentido de que también en este caso se suscita una cuestión de gran relieve constitucional, el Pleno prefiere atenerse a «la literalidad de los preceptos impugnados» y a las alegaciones de las partes en el curso del incidente, y concluye que de una y otras se infiere que la relevancia constitucional del problema planteado no llega al punto de justificar la aplicación de la doctrina excepcional establecida en los AATC 156/2013 y 186/2015 (ATC 130/2016, FJ 4). Así, tras ponderar los intereses concernidos y los eventuales perjuicios de imposible o difícil reparación que pudieran derivarse del levantamiento de la suspensión, el Pleno acordará mantener únicamente la suspensión de los incisos «Asuntos Exteriores».

2. Más grave es el episodio que ha dado lugar al ATC 141/2016 (Pleno), de 19 de julio, por el que se estima el incidente de ejecución formulado por el abogado del Estado en relación con la Resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, de 20 de enero de 2016, de Creación de Comisiones Parlamentarias. Entre tales comisiones se encontraba la denominada «Comisión de Estudio del Proceso Constituyente», de cuyas competencias infería el abogado del Estado una «contravención frontal» (ATC 141/2016, FJ 1) con lo decidido en la STC 259/2015 (Pleno), de 2 de diciembre<sup>3</sup>, por la que se declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI del mismo Parlamento, «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015».

El abogado del Estado invocaba las nuevas disposiciones sobre ejecución de las resoluciones del TC introducidas en los arts. 87.1 y 92 LOTC por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, cuya impugnación ante el propio

<sup>1</sup> Reseñado en la crónica publicada en *REDC*, núm. 99, 2013, p. 253.

<sup>2</sup> Del que se dio cuenta en *REDC*, núm. 106, 2016, p. 344.

<sup>3</sup> *Vid.* *REDC*, núm. 106, 2016, p. 356.

TC está todavía pendiente de sentencia. Esta última circunstancia ha sido irrelevante para la resolución del incidente de ejecución, pues con este no se prejuzgaba lo que haya de resolverse respecto de aquella impugnación, destacando además el Pleno que «antes y después de la reforma [...] todos los poderes públicos estaban y están obligados al cumplimiento de lo que resuelva el Tribunal Constitucional y este se hallaba y se halla plenamente facultado para resolver las incidencias de ejecución de sus sentencias y demás resoluciones» (ATC 141/2016, FJ 2)<sup>4</sup>.

En cuanto al fondo, el Pleno sostiene que la resolución objeto del incidente es un acto parlamentario susceptible de control constitucional, dada su «indudable naturaleza jurídica» (ATC 141/2016, FJ 4) y por constituir «una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara de constituir una comisión para el estudio de un determinado proceso político [...] con independencia del resultado de los trabajos de esa comisión» (ATC 141/2016, FJ 4). Esto sentado, examina a continuación el Pleno si la resolución litigiosa es susceptible de contravenir lo acordado en la STC 259/2015 y si efectivamente lo hace, cuestiones ambas que para el TC no ofrecen duda.

El TC descarta que se esté ante el caso de la simple creación de una comisión de estudio llamada a realizar propuestas que, en sí mismas y en cuanto tales, no podrían ser declaradas inconstitucionales, de acuerdo con la doctrina establecida en el ATC 135/2004 (Pleno), de 20 de abril<sup>5</sup>. Y ello porque «los ámbitos asignados a dicha comisión [...] ofrecen un alto grado de semejanza con alguno de los elementos integrantes del llamado proceso constituyente en la resolución del Parlamento [...] declarada inconstitucional [...] y nula por la STC 259/2015» (ATC 141/2016, FJ 6). Semejanza tanto más relevante a la luz de «la sucesión temporal de acontecimientos parlamentarios en el ámbito de la Cámara» (ATC 141/2016, FJ 6), con la que se pone de manifiesto que la

---

<sup>4</sup> La misma consideración se había avanzado ya en el ATC 128/2016 (Pleno), de 21 de junio, en el que se concluyó que no había lugar al incidente de ejecución promovido por el Gobierno catalán en relación con la STC 6/2012 (Pleno), de 18 de enero, resolutoria del conflicto formalizado por aquel Gobierno frente al de Aragón en relación con el ejercicio por este último del derecho de retracto respecto de determinados bienes procedentes del Monasterio de Sigüenza y adquiridos por la Generalidad (Sentencia comentada en *REDC*, núm. 95, 2012, pp. 266 y 280 a 282). En la medida en que la STC 6/2012 se había pronunciado estrictamente a favor de la competencia de la Generalidad para preservar aquellos bienes por encontrarse en su territorio, el Pleno entenderá que con ello no se impedía que la jurisdicción ordinaria decretara la nulidad de la compraventa de los mismos por parte de la Generalidad y ordenara su devolución al Monasterio.

<sup>5</sup> Del que se dio cuenta en *REDC*, núm. 71, 2004, pp. 299-302.

creación de la comisión poco después de dictarse la STC 259/15 solo puede ser entendida, «en la perspectiva de cualquier observador razonable, [...] como un intento de dar apariencia de validez al denominado proceso constituyente de Cataluña, cuya inconstitucionalidad fue declarada por la STC 259/2016», siendo esto «suficiente para que deba estimarse el incidente de ejecución» (ATC 141/2016, FJ 6).

Por lo que se refiere al alcance de la estimación del incidente, el TC considera suficiente con declarar que la actividad parlamentaria en el seno de la comisión litigiosa puede tener como objeto analizar posibles alternativas de reforma constitucional «con arreglo a la Constitución», pero en modo alguno dar continuidad y soporte al objetivo de la resolución anulada por la STC 259/2015 (ATC 141/2016, FJ 7).

La advertencia del TC «a los poderes implicados y a sus titulares, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir estos mandatos» (ATC 141/2016, FJ 6) no ha surtido, sin embargo, mayor efecto, pues ocho días después de acordado el ATC 141/2016, el Parlamento de Cataluña adoptaba una nueva resolución (263/XI, de 27 de julio de 2016) que ha dado lugar a un segundo incidente de ejecución de la STC 259/2016. Por resolución de 1 de agosto de 2016 (BOE núm. 185, de 2 de agosto), el TC ha hecho uso de las previsiones del nuevo régimen de ejecución establecido con la Ley Orgánica 15/2015, requiriendo a la presidente del Parlamento catalán, a los demás miembros de la Mesa y al secretario general de la Cámara para que emitan los correspondientes informes, «a los efectos del art. 92.4 LOTC, acerca de si las actuaciones [...] que dieron lugar a la aprobación de la Resolución 263/XI [...] han contravenido la STC 259/2015» y el ATC 141/2016» (Incidente de ejecución, número 5).

La continuación de este episodio será ya objeto de otras crónicas. Quede aquí dicho que parece acercarse el momento de comprobar si la efectividad de lo jurídico será suficiente para soslayar un conflicto que de otro modo terminará por solventarse en el dominio de lo fáctico.

**3.** Precisamente por vía de ejecución se ha intentado resolver el inveterado problema de la renuencia del Estado a adoptar los decretos de traspaso necesarios para que las comunidades autónomas puedan ejercer las competencias que constitucionalmente les corresponden.

Con ocasión del conflicto positivo de competencia resuelto por la STC 95/2016 (Pleno), de 12 de mayo, la Generalidad de Cataluña ha pretendido que el TC, lejos de limitarse a declarar de nuevo, como viene haciendo desde hace más de doce años, que el Estado está ejerciendo unas funciones que no le corresponden, adoptara las medidas pertinentes en aplicación del art. 92 y

concordantes de la LOTC o señalara un límite temporal «para que no se mantenga indefinidamente la actual situación de provisionalidad en la que el Estado, al no haber dictado los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias en materia de becas y ayudas al estudio, realiza unas funciones ejecutivas que no le compete ejercer» (STC 95/2016, FJ 2). En definitiva, como advierte el Pleno, «la reivindicación competencial articulada en el suplico es instrumental de lo que parece constituir la finalidad última del conflicto aquí deducido: que este Tribunal ponga fin a la situación anómala de ejercicio estatal de competencias de titularidad autonómica» (STC 95/2016, FJ 2).

Por lo que hace a la pretensión de que el TC adoptara medidas de ejecución con arreglo al art. 92 TOTC, el Pleno la deniega con el argumento principal de que, por principio, las decisiones que ponen fin a los conflictos positivos de competencia no requieren medidas de ejecución (STC 110/1983, de 25 de noviembre, FJ 2), a lo que se añade la razón de que la Generalidad no había precisado suficientemente su demanda, pues ni había indicado qué sentencia en particular estaría necesitada de ejecución, ni había «especificado la naturaleza o el alcance de la actividad ejecutiva pretendida [...] o que resolución contraviene, en su caso, las dictadas en ejercicio de nuestra jurisdicción» [95/2016, FJ 8, a)]. En cuanto a posibilidad de señalar un límite temporal para que el Estado acuerde los preceptivos decretos de traspaso, el TC considera que, para responder a esta pretensión, es suficiente con reiterar las palabras con las que repetidamente viene ponderando «el deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos» en tanto que «soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico», así como «la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden», insistiendo en que «[e]l Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución no alcanzará, en esta materia, su diseño acabado en tanto el orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos no alcance plena realización» [STC 95/2016, FJ 8, b)].

Vuelve así el TC a invocar la responsabilidad de quien tiene en su mano la obligación de culminar el proceso de descentralización del Estado, como también hiciera en la STC 245/2012 (Pleno), de 18 de diciembre<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> De la que se dio cuenta en *REDC*, núm. 97, 2013, pp. 254-254 y 279-282. En cuanto al fondo, su doctrina se ha aplicado en la STC 124/2016 (Pleno), de 23 de junio.

4. Entre las varias resoluciones destacables de este cuatrimestre se cuenta también la STC 118/2016 (Pleno), de 23 de junio<sup>7</sup>, que descarta la inconstitucionalidad, mediante interpretación conforme, de la reforma que atribuye ahora al TC el conocimiento de los recursos interpuestos contra las normas forales fiscales de los territorios vascos<sup>8</sup>. Los recursos que dan lugar a la Sentencia habían sido interpuestos por varias comunidades autónomas, cuya legitimación había sido puesta en duda por el abogado del Estado, quien todavía invocaba la interpretación restrictiva del art. 32.2 LOTC abandonada hace tiempo por el Pleno [STC 118/2016, FJ 1, b) y c)].

A diferencia de lo sucedido en el caso de la STC 49/2008 (Pleno), de 9 de abril<sup>9</sup>, igualmente resolutoria de un recurso dirigido contra una reforma de la LOTC, el TC advierte de la necesidad de extremar el respeto institucional y funcional debido al legislador democrático cuando se trata de pronunciarse sobre una reforma de su propia Ley rectora, pero no llega al punto, como sucediera en 2008, de afirmar que, no existiendo «obstáculos para que podamos controlar la constitucionalidad de los preceptos de nuestra Ley Orgánica» (STC 49/2008, FJ 3, *in fine*), sí los hay para que el «alcance» de ese control sea el mismo que en el caso de la fiscalización de cualquier otra norma legal (STC 49/2008, FJ 4).

Toda reforma de la LOTC es, por tanto, susceptible de control de constitucionalidad en los mismos términos que cualquier norma legislativa, sin más parámetro de control que el que es propio de la ley. En particular, sin que en ese parámetro pueda incluirse la versión originaria de la LOTC, según pretendían los recurrentes, rechazando el TC que, una vez cumplidos los mandatos del Título IX de la Constitución por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, «dicha regulación deba permanecer inmutable en el tiempo, so pena de incurrir, el propio legislador orgánico, en una contradicción constitucional» [STC 118/2016, FJ 3, a)]. Muy por el contrario, «es el legislador orgánico [de cualquier tiempo] el único constitucionalmente habilitado para delimitar nuestro sistema de jurisdicción constitucional y la forma de acceso a los diferentes procesos constituidos» [STC 118/2016, FJ 3, a)]. Con todo, enseguida matiza el Pleno que no se trata de cualquier legislador orgánico, sino solo de quien lo es «*ex arts. 161.1 d), 162.2 y 165 (en conexión con el art. 81.1) CE*» [STC 118/2016, FJ 3, b)], con exclusión, por tanto, del legislador orgánico estatutario, de manera que en nada perjudican a la libertad del

<sup>7</sup> También comentada *infra*, p. 241.

<sup>8</sup> Reforma operada por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de la LOTC y de la LOPJ.

<sup>9</sup> Comentada en *REDC*, núm. 83, 2008, pp. 211-216, y núm. 84, 2008, pp. 225-227.

legislador orgánico de la LOTC las previsiones del Estatuto de Autonomía del País Vasco en punto al control de las normas reglamentarias (art. 38.3 EAPV).

Se adentra a continuación el TC en una serie de extensas consideraciones acerca de la distribución de la potestad de control sobre las normas autonómicas entre las jurisdicciones constitucional y ordinaria, y señala que, basándose por lo común la divisoria entre ambas jurisdicciones en el criterio del rango —legal o reglamentario— de la norma enjuiciada, no se excluye que el TC pueda controlar normas infralegales (recurso de amparo) ni que los jueces ordinarios inapliquen las leyes incompatibles con el derecho de la Unión Europea (UE) o los decretos legislativos que incurran en *ultra vires* [STC 118/2016, FJ 3, c) y d)]. Para el Pleno, la reforma examinada viene a establecer un control compartido entre ambas jurisdicciones sobre las normas forales fiscales

fruto de una decisión del legislador orgánico articulada al amparo de una expresa habilitación constitucional [arts. 161.1.d), 162.2 y 165 CE], en el ejercicio de la competencia del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y a la búsqueda de un objetivo constitucionalmente legítimo como es el de atender a la singularidad de una institución —la de la foralidad en materia tributaria (disposición adicional primera CE). Decisión esta que ni desfigura el control general de la potestad reglamentaria de las Juntas Generales [...] por parte de los Jueces [...] ordinarios [...], ni transforma el modelo de jurisdicción constitucional (o el del control de las normas reglamentarias) diseñado por el constituyente [...] ni, en fin, altera los procesos constitucionales directamente creados por el propio texto constitucional» (*loc. ult. cit.*).

Así interpretada, la reforma no es contraria a la Constitución (*ibid.*).

Se trata, en definitiva, de hacer justicia a la función materialmente legislativa desempeñada por las normas forales fiscales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ciertamente que con ello ha de padecer en alguna medida el derecho a la tutela judicial de los particulares y de las comunidades autónomas limítrofes, cuyas posibilidades de impugnación de aquellas normas forales se ven limitadas de manera muy sensible, pero es esa una consecuencia que para el TC no resulta ni irrazonable ni desproporcionada, pues, con independencia de que no se excluye de raíz aquel derecho, las dificultades de su ejercicio se justifican en atención al fin legítimo de la mejor garantía de la foralidad fiscal [STC 118/2016, FJ 3, e)], capaz también de justificar las diferencias de trato que las comunidades autónomas recurrentes denunciaban como discriminatorias y constitutivas de una situación de privilegio [STC 118/2016, FJ 3, f) y g)].

En fin, tampoco el nuevo conflicto en defensa de la autonomía foral introducido por la Ley Orgánica 1/2010 merece la censura del TC, cuyas razones al respecto se desarrollan en el FJ 4 de la STC 118/2016, al que ha de bastar aquí con remitirse para no extender más allá de lo razonable los límites de esta crónica.

5. Con la STC 102/2016 (Pleno), de 25 de mayo<sup>10</sup>, el TC ha resuelto hacer una excepción a su doctrina sobre la inconstitucionalidad sobrevenida imputable a las leyes autonómicas de desarrollo como consecuencia de la modificación de la legislación básica vigente al tiempo de su promulgación. De acuerdo con esa doctrina, los tribunales ordinarios no pueden inaplicar la ley autonómica devenida inconstitucional por esa causa, sino que solo les cabe cuestionarla ante el TC<sup>11</sup>. La excepción ahora establecida supone que esa solución no es extensible al caso de la Administración en un supuesto muy concreto: cuando la ley autonómica de desarrollo ha reproducido una legislación básica posteriormente modificada por el Estado, apareciendo entonces una contradicción que no trae una causa de una pretensión competencial específica de la comunidad autónoma, sino de la deficiente técnica legislativa consistente en reproducir la legislación básica estatal.

De manera muy confusa, el Pleno trae a colación desde el fenómeno de la inconstitucionalidad sobrevenida de la legislación preconstitucional (STC 4/1981, de 2 de febrero), hasta el de la ilegalidad sobrevenida de los reglamentos ejecutivos, pasando por la inaplicabilidad de las leyes incompatibles con el derecho de la UE. Pero parece cifrar la especialidad del supuesto de autos en dos circunstancias: de un lado, que la contradicción sobrevenida no responde a una reivindicación competencial; de otro, que quien se enfrenta con la contradicción no es un órgano judicial, sino la Administración (en palabras del Pleno, «el operador jurídico primario», STC 102/2016, FJ 6). En esas condiciones encontraría su ámbito natural de aplicación la regla de prevalencia del art. 149.3 CE, cuyo destinatario por excelencia no sería otro que el operador jurídico primario.

<sup>10</sup> Sobre la que puede verse también *infra*, pp. 239-240 y 250-252.

<sup>11</sup> Al respecto, entre otras, las crónicas publicadas en *REDC*, núm. 68, 2003, pp. 301-302; *REDC* núm. 69, 2003, pp. 350-351. Esta doctrina todavía se ha aplicado este cuatrimestre, entre otras, en la STC 98/2016 (Sala Primera), de 23 de mayo, y en la STC 114/2016 (Sala Segunda), de 20 de junio, en ambos casos con remisión a la STC 195/2015 (Sala Primera), de 21 de septiembre, reseñada en *REDC*, núm. 106, 2016, pp. 340, 361 y 373-375. Sobre la STC 114/2016, *vid.* asimismo *infra*, p. 239.

Toda la dificultad de comprensión de esta Sentencia se ilustra bien con las palabras del TC al justificar la inaplicación de la ley autonómica por parte de la Administración, que para el Pleno es «el único resultado constitucionalmente respetuoso con la plenitud del ordenamiento (art. 149.3 CE) si el asunto no se hubiera judicializado, y es el único también al que en todo caso puede llegar el órgano judicial que conoce del mismo en vía contencioso-administrativa, tras el planteamiento y estimación de una cuestión de inconstitucionalidad, la cual resulta por todo ello innecesaria» (STC 102/2016, FJ 6, *in fine*)<sup>12</sup>.

La Sentencia va acompañada de un voto particular de la magistrada Asua Batarrita, crítica con lo que a su juicio supone la instauración de «un modelo de control difuso de la constitucionalidad de determinadas normas, con la consiguiente quiebra del principio de control concentrado de este Tribunal» (voto particular, apartado 7, *in fine*). Habría que añadir que se trata, además, de un modelo de *control difuso administrativo*, pues para el caso del juez continúa aplicándose la doctrina excepcionada con esta Sentencia.

Si la lectura de esta resolución puede llevar al lector a preguntarse si hay algo que se le escapa, sírvale de consuelo que entre sus mismos autores ha habido quienes han necesitado tiempo para caer en la cuenta del verdadero alcance de lo que en ella se dice. Si la STC 102/2016 ha contado solo con la discrepancia de una magistrada, la STC 116/2016 (Sala Primera), de 20 de junio, en la que se aplica la nueva doctrina del Pleno, cuenta ya con el voto particular de otros dos magistrados, a los que todavía se han sumado dos más con ocasión de la STC 127/2016 (Pleno), de 7 de julio. Otros dos bastarían ya (o solo uno si fuera el Presidente) para volver sobre los pasos de esta Sentencia y dar ocasión al Pleno para pensar las cosas un poco más.

**6.** Al comentar la STC 204/2015 (Sala Primera), de 5 de octubre<sup>13</sup>, se hablaba de la enojosa situación producida al estimarse un recurso de amparo inicialmente inadmitido «dada la manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo» (*apud* STC 204/2015, Ant. 4). Se informaba entonces de que por la misma causa se había inadmitido otro recurso de amparo, siendo así que, estimado el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la providencia de inadmisión [ATC 160/2015 (Sección Cuarta), de 1 de octubre], el TC había acordado dejar sin efecto dicha providencia. La enojosa situación ha vuelto a producirse en este caso, pues

<sup>12</sup> ¿Una conclusión que solo puede alcanzarse tras plantear una cuestión de inconstitucionalidad que es innecesaria por la misma razón por la que es preciso plantearla?

<sup>13</sup> *REDC*, núm. 106, pp. 334-335.

el recurso ha sido estimado por la STC 114/2016 (Sala Segunda), de 20 de junio, que prefiere obviar el dato de la inadmisión inicial, omitiendo toda referencia al ATC 160/2015 y dando cuenta únicamente de la providencia de admisión dictada tras la estimación del recurso de súplica.

La «manifiesta inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales alegados» se ha apreciado por el TC en al menos dos supuestos en los que cabe dudar del carácter verdaderamente manifiesto de la ausencia de infracción. Uno de ellos es el que ha dado lugar al ATC 112/2016 (Sección Primera), de 24 de mayo, desestimatorio de la súplica intentada por el Ministerio Fiscal contra una inadmisión por manifiesta inexistencia de la violación del derecho a la legalidad sancionadora. El hecho de que uno de los magistrados, el señor Xiol Ríos, emita un extenso voto discrepante a ese respecto debería ser suficiente para convenir en que la inexistencia no puede ser tan meridiana.

El otro supuesto es el del ATC 148/2016 (Sección Tercera), de 22 de julio, por el que se acuerda inadmitir un recurso de amparo mediante auto y no por providencia, dada «la relevante repercusión del asunto en que tiene su origen [la demanda de amparo], con importantes consecuencias económicas para gran número de afectados y manifiesto interés social», así como una innegable «especial trascendencia constitucional» (ATC 148/2016, FJ 2), lo que lleva a la Sección a acordar la publicación del Auto en el Boletín Oficial del Estado (BOE)<sup>14</sup>. Sin embargo, la vulneración de los derechos invocados será también tenida por manifiestamente inexistente, según se razona por extenso mediante una fundamentación que más parece un pronunciamiento desestimatorio de fondo que la constatación de una obviedad.

Vale<sup>15</sup>.

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. La resolución más novedosa durante este cuatrimestre en lo que a este apartado de la crónica se refiere es la STC 102/2016 (Pleno), de 25 de mayo<sup>16</sup>, que inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con el art. 32.1 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia. El órgano judicial promovió la cuestión para que se declarase la inconstitucionalidad sobrevenida del citado precepto

<sup>14</sup> BOE núm. 196, de 15 de agosto.

<sup>15</sup> Juan Luis Requejo Pagés.

<sup>16</sup> Comentada *supra*, pp. 237-238 e *infra*, pp. 250-252.

legal, que, habiendo reproducido en el momento de su aprobación la legislación básica estatal entonces vigente, establece un régimen de mayorías para la adopción de acuerdos sobre alteración de términos municipales contrario a la actual normativa básica estatal, posteriormente modificada.

Es una doctrina constitucional consolidada el hecho de que la modificación de la normativa básica estatal no determina la derogación o desplazamiento del precepto autonómico contrario a las nuevas bases estatales, sino que aquella modificación provoca la inconstitucionalidad sobrevenida de este, de modo que los órganos judiciales no pueden dejar de aplicar una ley autonómica contraria a la vigente legislación básica estatal sin plantear cuestión de inconstitucionalidad. Esta doctrina constitucional se funda en el monopolio por parte del TC del control de constitucionalidad de las normas postconstitucionales con rango de ley (por todas, STC 195/2015 [Sala Primera], de 21 de septiembre)<sup>17</sup>.

Pues bien, el TC entiende en la Sentencia ahora reseñada que ha de separarse de la precedente doctrina constitucional, la cual no resulta de aplicación en los supuestos en los que la legislación autonómica que reproduce la legislación básica estatal deviene incompatible con la nueva legislación básica, sin que se hubiera procedido a la acomodación de aquélla a esta. En tales casos, el TC considera que el conflicto normativo entre la vigente legislación básica estatal y la legislación autonómica ha de resolverse por los operadores jurídicos dando preferencia a la legislación estatal, que desplaza a la legislación autonómica, en aplicación de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE, sin que el juego de esta cláusula determine la derogación o la nulidad por inconstitucionalidad sobrevenida de la normativa autonómica. En consecuencia, al no resultar de aplicación en el proceso *a quo* el precepto autonómico cuestionado, como consecuencia de su desplazamiento por las nuevas bases estatales, se declara la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

Solo cuando se cuestione la constitucionalidad de la nueva legislación básica estatal no entra en juego la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE y, entonces, sí es pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucional, pero no sobre la legislación autonómica, sino sobre la legislación básica posterior<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Doctrina que durante este segundo cuatrimestre de 2016 se reitera en las SSTC 92 y 93/2016 (Sala Primera), de 9 de mayo; 98/2016 (Sala Primera), de 23 de mayo; 113, 114 y 115/2016 (Sala Segunda), de 20 de junio.

<sup>18</sup> A la Sentencia formuló voto particular la magistrada Asua Batarrita, quien discrepa tanto de «la escasa argumentación que se ofrece para fundamentar la envergadura del

2. La STC 118/2016 (Pleno), de 23 de junio<sup>19</sup>, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de Modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y de Poder Judicial, reitera la naturaleza reglamentaria de las normas forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos. El TC precisa, no obstante, que se trata de un tipo singular de normas reglamentarias en cuanto que dimanen del régimen foral reconocido por la disposición adicional primera de la Constitución y garantizado frente a las instituciones comunes del País Vasco y los poderes centrales del Estado, si bien no tienen naturaleza de disposiciones autónomas, al no surgir desvinculadas de toda ley, pues configuran de una forma armonizada un régimen tributario foral que sustituye y replica en cada uno de los territorios históricos la estructura del sistema tributario del Estado.

La conciliación de su condición de normas reglamentarias con la reserva de ley en materia tributaria *ex* arts. 31.3 y 131 CE se lleva a cabo mediante la intervención del Estado que, en el ejercicio de su potestad legislativa, configura un sistema tributario único para que, bajo la cobertura legal de cada tributo, las Juntas Generales hagan realidad su potestad tributaria a través de sus propias disposiciones normativas, y se integren de esta forma la exigencia constitucional de reserva de ley estatal en materia tributaria y la autonomía foral (STC 118/2016, FJ 2).

---

cambio de la doctrina jurisprudencial que se acomete», como de la nueva interpretación que se hace en la Sentencia de la cláusula de prevalencia (art. 149.3 CE) que «abre, sin duda», serias incertidumbres para los operadores jurídicos en cuanto a cómo deben proceder cuando se encuentren ante situaciones en las que la norma autonómica, en principio aplicable, y la norma estatal resultan contradictorias. En su opinión, el juicio de relevancia y aplicabilidad realizado en este caso por el órgano judicial es «intachable y pertinente, por lo que este Tribunal tendría que haber entrado a resolver sobre la constitucionalidad de la norma autonómica, según se nos demandaba, en lugar de inadmitir la cuestión y hacer dejación de sus funciones sobre la base de una argumentación que [...] resulta muy discutible».

La doctrina de la STC 102/2016 se reitera, respecto al mismo precepto legal cuestionado, en las SSTC 116/2016 (Sala Primera), de 20 de junio, a la que formulan sendos votos particulares los magistrados Ollero Tassara y Martínez-Vares, en los que se adhieren voto particular formulado por la magistrada Asua Batarrita a la STC 102/2016; y 127/2016 (Pleno), de 7 de julio, a la que formula voto particular la magistrada Asua Batarrita, al que se adhieren los magistrados Ollero Tassara, Valdés Dal-Ré, Martínez-Vares y Narváez Rodríguez.

<sup>19</sup> *Vid.* asimismo *supra*, pp. 235-237.

3. En relación con los límites materiales a la ley de presupuestos generales del Estado, el TC considera en la STC 99/2016 (Pleno), de 25 de mayo, que la fijación de la jornada mínima de trabajo en treinta y siete horas y media semanales en el cómputo anual para todos los empleados del sector público (disposición adicional septuagésima primera Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012), encuentra cobertura en el contenido eventual o disponible de la Ley de Presupuestos del Estado.

Se razona al respecto en la Sentencia que la disposición recurrida va acompañada de la previsión expresa de que las modificaciones de la jornada que se lleven a cabo para adaptarse a esta medida «no supondrá incremento retributivo alguno», de modo que aquella disposición forma parte de una regulación que en su conjunto «tiene la evidente finalidad de contribuir a la contención del gasto público», lo que presenta, por lo tanto, una conexión directa con los gastos del Estado y con los criterios de política económica, pues «al tiempo que prohíbe establecer incrementos retributivos», como consecuencia de la adaptación de la jornada de trabajo del personal al servicio de las administraciones públicas a la nueva medida, «potencia el ahorro económico en la cobertura de las necesidades de personal en el sector público» (STC 99/2016, FJ 8)<sup>20</sup>.

Por el contrario, en la STC 123/2016 (Pleno), de 23 de junio, el TC estima que el establecimiento de requisitos adicionales para que puedan acceder a la prestación de subsidio por desempleo de los liberados de prisión, excluyendo a los condenados por la comisión de determina clase de delitos —entre ellos, delitos de terrorismo— excede del contenido constitucional de la Ley de Presupuestos Generales del Estado al no poder formar parte de su contenido necesario, pues la simple reducción de gastos que implica la medida no es suficiente para legitimar su inclusión de la Ley de Presupuestos. Tampoco de su contenido eventual, ya que no cabe apreciar que la medida cuestionada responda a los criterios de política económica del Gobierno, ni se dirija a una mayor inteligencia o comprensión del presupuesto (FJ 4).

4. Tres sentencias han versado sobre la figura del decreto-ley en el ámbito estatal. En todas se aborda la concurrencia del presupuesto habilitante de

---

<sup>20</sup> A la Sentencia formuló voto particular discrepante en el extremo reseñado el magistrado Valdés Dal-Ré, al que se adhirieron los magistrados Asua Batarrita y Xiol Ríos, para quien la disposición recurrida trasgrede los límites que la doctrina constitucional ha establecido a la Ley de Presupuestos, al modificar en este caso una norma legal que regula (art. 47 EBEP) que regula el régimen sustantivo de la jornada de los empleados públicos con la consiguiente infracción del principio de seguridad jurídica.

la extraordinaria y urgente necesidad que establece el art. 86.1 CE para la utilización de este tipo de fuente, y se reitera la consolidada doctrina constitucional sobre dicho presupuesto, y una de ellas, además, se pronuncia sobre los límites materiales que al decreto-ley impone aquel precepto constitucional en relación con la prohibición de afectar a los derechos fundamentales de los ciudadanos y al régimen de las comunidades autónomas<sup>21</sup>.

a) La STC 125/2016 (Pleno), de 7 de julio, declara la inconstitucionalidad y nulidad del Real Decreto-ley 13/2005, de 28 de octubre, por el que se modifica la Ley 4/1986, de 8 de enero, de Cesión de Bienes del Patrimonio Sindical Acumulado, por no concurrir el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad para reformar con carácter de urgencia el régimen de restitución de bienes y derechos incautados a las organizaciones sindicales en aplicación de la Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939.

Para el TC el hecho de que no se hubieran cumplido en su totalidad los fines perseguidos por la Ley modificada (restitución de bienes a las organizaciones sindicales que fueron incautados por la dictadura) no constituye una situación de «urgencia extraordinaria», sin que conste la existencia sobrevenida de circunstancias nuevas que impusieran objetivamente la reforma del régimen jurídico de la restitución de aquellos bienes. Tampoco merecen tal consideración las razones de justicia y seguridad jurídica invocadas en el debate parlamentario de convalidación, que pueden justificar las concretas medidas adoptadas, «pero no su urgencia y necesidad» para sustraer la reforma al procedimiento legislativo (STC 125/2016, FJ 2).

Ni siquiera las concretas medidas adoptadas justifican en este caso, a juicio del TC, el recurso a la figura del decreto-ley. Así, se afirma en la Sentencia, no se justifica ni resulta discernible que se haya acudido a la legisla-

---

<sup>21</sup> Además de las sentencias de las que se da cuenta a continuación, la STC 119/2016 (Pleno), de 23 de junio (FJ 2), también ha versado sobre la figura del decreto-ley y, en concreto, sobre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, cuya concurrencia se aprecia en este caso. La Sentencia reitera y reproduce la doctrina de las SSTC 81/2015 (Pleno), de 30 de abril, y 156/2015 (Pleno), de 9 de julio, en relación con la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 al personal al servicio del sector público (art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad) y con la liberalización de horarios y días de apertura de establecimientos comerciales y actividades de promoción de ventas (arts. 27 y 28 del citado Real Decreto-ley). *Vid.* las reseñas publicadas en *REDC*, núms. 104 y 105, 2015, pp. 211 y 209-211, respectivamente.

ción de urgencia para extender la posibilidad restituir los bienes y derechos a cualesquiera personas jurídicas afiliadas, asociadas o vinculadas a las organizaciones sindicales cuyos bienes y derechos fueron incautados. Tampoco resulta justificada la utilización de esta fuente normativa para establecer los criterios de actualización de las valoraciones de los bienes que no se pueden restituir, pues «el mero deseo o interés del Gobierno en la inmediata entrada en vigor de la norma no constituye una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad», de igual modo que la opción por una determinada técnica o formulación normativa no permite «sacrificar la posición institucional del legislativo»; finalmente —concluye la Sentencia—, nada se dice sobre la justificación del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE respecto a la fijación de la fecha límite para formular las solicitudes de restitución, a partir de la cual queda extinguida definitivamente la posibilidad de recuperar los bienes del llamado patrimonio histórico sindical o su valor (STC 125/2016, FJ 3).

b) En el mismo sentido, en la STC 126/2016 (Pleno), de 7 de julio, se estima que no es constitucionalmente adecuada la utilización del decreto-ley para hacer frente mediante créditos extraordinarios y suplementos de crédito al pago de las obligaciones correspondientes a programas especiales de armamento, por lo que declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto.

El TC considera que ninguna de las razones esgrimidas en la exposición de motivos de la norma y en el debate parlamentario de convalidación (la imposibilidad de conocer en el momento de elaboración de los presupuestos generales del Estado el importe exacto a abonar en este tipo de programas especiales de armamento, de un lado; y, de otro, la necesidad de hacer frente al pago a los proveedores y las nefastas consecuencias que el retraso en el abono supondría para España) justifican en este caso el recurso a la figura del decreto-ley. Así, entiende que no se razona la urgencia del pago, aludiéndose simplemente a la importancia de que se pague a los proveedores y al descrédito internacional del país si se retrasa en el mismo, sin que «se haya justificado la especial trascendencia de tales perjuicios». Y que la especial financiación de estos programas de defensa puede justificar la utilización de los créditos extraordinarios al margen de la programación presupuestaria normal, pero no necesariamente que se aprueben mediante decreto-ley, pudiendo vehicularse a través de la ley.

c) En la STC 139/2016 (Pleno), de 21 de julio<sup>22</sup>, el TC estima que concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad,

---

<sup>22</sup> *Vid.* también *infra*, p. 255.

en relación con el art. 1 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. El precepto impugnado establece los requisitos para la adquisición de la condición de asegurado y de beneficiario del Sistema Nacional de Salud y configura el régimen de acceso a la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos, del que quedan excluidos los españoles que no tengan la condición de asegurado o beneficiario y cuenten con ingresos anuales superiores a los cien mil euros y los extranjeros empadronados que no dispongan de autorización de residencia.

El TC aprecia acreditada, a partir de la explicitación hecha por el Gobierno en la exposición de motivos de la norma y en el debate parlamentario de convalidación, la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad basadas en las graves dificultades económicas del Sistema Nacional de Salud, a la que se pretende hacer frente mediante las medidas aprobadas en el Real Decreto-ley impugnado para evitar su irreversibilidad. El hecho de que se trate de resolver una situación de carácter estructural y no coyuntural no es obstáculo para recurrir a la legislación de urgencia. El TC también estima que se da la necesaria relación de conexión entre aquella situación y la regulación recurrida, pues plasma una opción del Gobierno con la finalidad de concretar, «en aras al ahorro de costes y a la mejora de la eficiencia del sistema», los sujetos que tienen la condición de asegurados o beneficiarios del Sistema Nacional de Salud, así como de definir «aquellos colectivos que quedan extramuros de la asistencia sanitaria financiada con fondos públicos», lo que, sin que corresponda al TC entrar en otro tipo de valoraciones, acredita la coherencia y congruencia de las medidas adoptadas con la situación a que se pretende hacer frente (STC 139/2016, FFJJ 3-5).

En relación con los límites materiales que al decreto-ley impone el art. 86.1 CE, y, en particular, por lo que se refiere a la prohibición de afectar a los derechos, deberes y libertades reconocidos a los ciudadanos en el Título I CE, se desestima en la Sentencia que los preceptos impugnados incurran en la referida prohibición en relación con el derecho a la salud previsto en el art. 43 CE, ya que este precepto constitucional se ubica entre los principios rectores de la política social y económica, de modo que no ostenta las características de los derechos cuya regulación por decreto-ley impide el art. 86.1 CE. A igual conclusión se llega respecto a la regulación de la aportación de los usuarios en el caso de determinadas prestaciones del Sistema Nacional de Salud en relación con la reserva de ley del art. 31.1 CE, ya que si bien aquella aportación constituye una prestación patrimonial de carácter público, sometida a la reserva de ley del citado precepto constitucional, su finalidad principal no es tributaria, sino que pretende efectuar una asignación de los recursos públicos

que responda a criterios de eficiencia y de economía, por lo que no ha incidido en el ámbito que le está constitucionalmente vedado al decreto-ley [STC 139/2016, FJ 6, b) y c)].

Y, en fin, en cuanto a la prohibición de afectación al régimen de las Comunidades Autónomas, el TC entiende que la regulación de la denominada cartera de servicios complementarios de las comunidades autónomas y la cesión de datos tributarios por la hacienda foral no incurren en aquella prohibición, pues ni afectan al régimen constitucional, ni atribuyen o delimitan con carácter general la esfera de competencias de las comunidades autónomas, por lo que, sin perjuicio de la valoración que puedan merecer desde la perspectiva competencial, se mueven dentro de los límites constitucionales del art. 86.1 CE, en cuanto que la norma no persigue una delimitación directa y positiva de las competencias autonómicas [STC 139/2016, FJ 6, e)]<sup>23</sup>.

5. La STC 121/2016 (Pleno), de 23 de junio, declara la inconstitucionalidad y nulidad, por vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), de un inciso de la disposición adicional trigésimo primera de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas

---

<sup>23</sup> A la Sentencia formularon sendos votos particulares discrepantes los magistrados Valdés Dal-Ré, al que se adhiere la magistrada Asua Batarrita, y Xiol Ríos. Para el autor del primero de los votos referidos, a cuyos razonamientos, dada su extensión, no procede sino ahora remitirse, se debió declarar la nulidad al menos parcial del Real Decreto-ley impugnado por una manifiesta vulneración de dos de los requisitos de obligado cumplimiento por la legislación de urgencia: el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad y la prohibición de afectación a los límites materiales que establece el art. 86.1 CE. También debió haberse declarado inconstitucional y nulo el precepto que limita el acceso a los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España a las prestaciones sanitarias (art. 43 CE), así como aquellos preceptos del decreto-ley reguladores de elementos esenciales del derecho a la salud, pues cualquier afectación normativa del derecho a la asistencia sanitaria y a la salud ha de proyectarse necesariamente sobre el derecho a la vida y la integridad física y moral de los individuos (arts. 10, 15 y 43 CE).

Por su parte, el magistrado Xiol Ríos sostiene, en síntesis, que la limitación del acceso a las prestaciones sanitarias con fondos públicos para los extranjeros en situación irregular debió considerarse vulneradora del art. 86.1 CE, pues, a su juicio, no existe la debida conexión de sentido entre la situación de urgencia que invoca el Gobierno para dictar el Decreto-ley y las medidas que establecen los preceptos que regulan la referida limitación.

Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, en la redacción dada por la disposición final cuadragésima novena 1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. El inciso en cuestión retrotraía al año 2004 la regulación que efectuaba del régimen fiscal de rendimientos de trabajo derivados del ejercicio de opciones de compra sobre acciones o participaciones por los trabajadores.

El TC recuerda que la retroactividad de las normas tributarias puede ser contraria al principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad dependiendo de su grado, de las circunstancias que concurran en el caso y del tipo de impuesto en que se produce, su naturaleza y estructura del hecho imponible. En este caso entiende que el inciso legal cuestionado incurre en una retroactividad de grado máximo, pues afecta a siete ejercicios fiscales (2004 a 2010) que habían finalizado en el momento de su entrada en vigor, lo que incide, por lo tanto, sobre situaciones jurídicas cuyos efectos ya se habían consolidado. Considera, asimismo, que no concurren exigencias cualificadas del bien común que justifiquen dicha retroactividad, o, al menos, no revisten tal entidad las alegadas por el abogado del Estado. Se razona al respecto en la Sentencia que la situación de crisis financiera y sus devastadores efectos sobre las cuentas públicas «no permiten sin más tener por justificado cualquier grado de retroactividad», así como que tampoco la lucha contra prácticas elusivas de impuestos permite al legislador «anudar a una disposición una retroactividad de efectos tan amplios como la que aquí se enjuicia, pues ello convertiría el principio de seguridad jurídica en una mera ilusión o en un principio vacío de contenido». Una conclusión que, a juicio del TC, no puede enervar el hecho de que el inciso legal declarado inconstitucional y nulo había sido aprobado con la finalidad de evitar la posible declaración de nulidad, por exceso de reglamento, de la norma reglamentaria en la que inicialmente figuraba.

**6.** El principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), junto con el principio de igualdad (art. 14 CE), ha constituido en la STC 122/2016 (Pleno), de 23 de junio, parámetro de control de la disposición adicional decimonovena de la Ley de las Illes Balears 8/2004, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública. La disposición cuestionada dejaba sin efecto los procedimientos de concurso para la adjudicación de concesiones administrativas para la ocupación y explotación de instalaciones náutico-deportivas que, a la fecha de su entrada en vigor, estuviesen pendientes de resolución y siempre que se hubiesen iniciado con anterioridad a dicha fecha.

El TC, tras apreciar que se trata de una ley autoaplicativa y de destinatario único, pues a su entrada en vigor solo se encontraba pendiente de resolución el procedimiento de concurso para la adjudicación de concesiones administrativas para la ocupación y explotación del puerto deportivo de Andrax, enjuicia aquella disposición de conformidad con el canon de control de constitucionalidad de las leyes singulares<sup>24</sup>. Llega a la conclusión de que «no resulta sencillo encontrar una justificación razonable a la medida adoptada» y considera insuficiente al respecto la alegación de la abogada de la Comunidad Autónoma que apuntaba como finalidad de la disposición cuestionada el establecimiento de un nuevo régimen jurídico en el sector. A juicio del TC tal circunstancia «no resulta en absoluto extraordinaria», sin que pueda alcanzarse a comprender cómo un único procedimiento puede comprometer o retrasar la vigencia de la nueva regulación de los puertos baleares, sin que por lo demás nada se desprenda de la exposición de motivos de la ley sobre la finalidad aducida. Para el TC, la disposición tampoco supera el juicio de necesidad connatural al principio de proporcionalidad, pues no responde a un caso excepcional que por su trascendencia y complejidad no haya resultado remediable por los instrumentos normales de los que dispone la Administración. En definitiva, entiende que la disposición legal enjuiciada se alza como un obstáculo al control jurisdiccional de la Administración (art. 106.1 CE) y al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

7. El TC en la STC 101/2016 (Pleno), de 25 de mayo, considera, con invocación de la doctrina de las SSTC 134/2011, de 20 de julio [FJ 8, b)], y 41/2016, de 3 de marzo [FJ 16, c)], que, por formar parte de las relaciones financieras entre las comunidades autónomas y el Estado, determinados aspectos del régimen jurídico de la deuda comercial del Estado previstos en diversos preceptos de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público, encuentran cobertura en la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE. Preceptos que establecen, en concreto, un objetivo de sostenibilidad de la deuda comercial del sector público; que instrumentan el logro de ese objetivo mediante la figura jurídica «período medio de pago a los proveedores», que no ha de superar el plazo máximo establecido en la normativa sobre morosidad; y, en fin, que prevén las consecuencias jurídicas de que los distintos entes públicos y en particular las

---

<sup>24</sup> *Vid.* las reseñas publicadas en *REDC*, núms. 105, 2015, y 106, 2016, pp. 274-276 354-355, respectivamente.

comunidades autónomas no cumplan con aquel objetivo (STC 101/2016, FJ 2)<sup>25</sup> <sup>26</sup>.

### III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. No hace mucho recordábamos en esta misma sección la doctrina constante del TC en la interpretación de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE<sup>27</sup>. Partiendo de la premisa de que el juez ordinario no puede dejar de aplicar una norma con rango de ley, postconstitucional, por razón de inconstitucionalidad, el TC ha rechazado —y desautorizado— el empleo por los tribunales de la *técnica del desplazamiento* para solucionar el eventual conflicto entre ley autonómica y derecho estatal. Según el TC, la inaplicación judicial de una norma legal autonómica, sin que se plantee una cuestión de inconstitucionalidad, implica un ejercicio exorbitante de la potestad jurisdiccional, contrario a la Constitución, del que deduce la lesión del derecho fundamental a la decisión judicial «fundada en derecho», en el marco de las garantías del art. 24 CE. De acuerdo con la doctrina constitucional, la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE, como quiera que se interprete, en ningún caso habilita a los jueces y tribunales ordinarios para realizar un control difuso de constitucionalidad de las leyes autonómicas.

---

<sup>25</sup> A la Sentencia formularon en el extremo reseñado sendos votos particulares los magistrados Xiol Ríos y Valdés Dal-Ré. Para el primero de los magistrados, que en cuanto a la cobertura de la normativa impugnada en la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE se remite al voto del magistrado Valdés Dal-Ré, las previsiones de los preceptos recurridos están amparadas por la reserva de ley orgánica del art. 135.5.a) CE, invocada tanto por el legislador como por las partes en el proceso, pues «en las actuales circunstancias, el problema del impago de la deuda comercial no puede excluirse que sea un elemento de conexión material directa con el cumplimiento de la consecución del principio de estabilidad presupuestaria, que permite incluirlo entre las materias reservadas a la ley orgánica por el art. 135.5 CE y, especialmente, en su letra a)».

Por su parte, el magistrado Valdés Dal-Ré sostiene en su voto que el régimen jurídico de la deuda comercial no está comprendido en el ámbito de la reserva de la ley orgánica del art. 157.3 CE, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional que ha venido interpretando de manera restrictiva las reservas a favor de este tipo de fuente.

<sup>26</sup> Juan Carlos Duque Villanueva.

<sup>27</sup> *Vid. REDC*, núm. 106, 2016, p. 361.

La pasada STC 195/2015 (Sala Primera), de 21 de septiembre<sup>28</sup>, que comentamos aquí, no hacía más que reiterar esta doctrina que el TC, no obstante, consideró preciso «clarificar» para rebatir la posición de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, favorable a la aplicación de la mencionada técnica del desplazamiento fundada en el criterio «constitucional» de la prevalencia del derecho estatal sobre la ley autonómica en conflicto. Una idéntica doctrina y finalidad se expresa en las Sentencias constitucionales 92/2016 y 93/2016 de 9 de mayo y 98/2016, de 23 de mayo, dictadas por la Sala Primera, así como en las Sentencias 113/2016, 114/2016 y 115/2016 de la Sala Segunda, todas ellas de 20 de junio. El magistrado Xiol Ríos, de la Sala Primera, no es el primer magistrado constitucional que discrepa de esta doctrina, aunque sí el único en el TC actual. Su argumento, compartido también por un sector de la academia, de que el criterio de la prevalencia permite a los jueces resolver de modo natural, sin entrometerse en la tarea del TC, los supuestos en los que el conflicto entre normativa básica estatal y legislación autonómica de desarrollo está provocado por la modificación sobrevenida de las bases, no ha persuadido al resto de los miembros del TC.

2. Contra pronóstico, sin embargo, la cuestión de la incidencia de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE en lo que el TC ha denominado «el proceso aplicativo de las leyes» (STC 195/2015, FJ 2) parece lejos de estar cerrada, a la vista de otras decisiones del período. La STC 102/2016 (Pleno), de 25 de mayo<sup>29</sup>, introduce unas novedades doctrinales, si bien a la vista del debate interno que sugieren los votos particulares —en esta Sentencia y en las posteriores STC 116/2016 (Sala Primera), de 20 de junio, y 127/2016 (Pleno), de 7 de julio, todas ellas en torno al mismo asunto—, quizá sea prematuro hablar de una nueva doctrina. En estas sentencias el TC no cuestiona la doctrina recién aludida, según la cual los jueces no pueden invocar la cláusula de prevalencia del derecho estatal para inaplicar normas legales autonómicas en vigor. La novedad está en que no aprecia impedimento para que esa inaplicación vedada a los jueces la lleve a cabo la Administración Autonómica o, en la jerga de la Sentencia, «el operador jurídico primario». En palabras del TC:

[e]l operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la técnica del desplazamiento de una de las leyes en conflicto y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales, y esto

<sup>28</sup> Vid. REDC, núm. 106, 2016, pp. 340, 361 y 373-375.

<sup>29</sup> Comentada *supra*, pp. 237-238 y 250-252.

significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica (STC 102/2016, FJ 6).

Tal curso de razonamiento —con esa curiosa alusión a lo indeseable del cuestionamiento judicial de la actuación administrativa en estos casos— parece imponerse a partir de un entendimiento del art. 149.3 CE inédito, al menos confrontado con la jurisprudencia constitucional anterior. Según la Sentencia, este precepto constitucional —cuya finalidad, se dice, «no es otra que la de asegurar la plenitud del ordenamiento»— «proporciona una herramienta útil para que las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y los de las comunidades autónomas puedan desarrollarse con fluidez, *en situaciones que no demanden como respuesta la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de alguno de ellos*». Una situación de esas características sería la que se produce en el caso a examen, en el que la Administración Autónoma —la Xunta de Galicia—, a la vista de la contradicción sobrevenida entre la ley autonómica de desarrollo y la ley básica estatal (a consecuencia de la modificación de esta última), opta por ignorar la disposición autonómica aún en vigor, que se había limitado a reproducir lo dispuesto en la legislación básica ahora derogada.

La fundamentación de la Sentencia deja abiertos un buen número de interrogantes en cuanto al alcance de la *nueva doctrina*, como se pone de manifiesto en el voto discrepante, ampliamente argumentado, de la magistrada Asua Batarrita. Pero también lleva a preguntarse por la doctrina previa, de la que la Sentencia pretende «apartarse» (STC 102/2016, FJ 2). Como antes hemos recordado, el TC ha venido interpretando que el conflicto bases-desarrollo es un conflicto de competencias y, por tanto, su solución implica siempre un previo juicio de constitucionalidad. Sin embargo, en la Sentencia que comentamos el TC parece acoger la idea de que esa caracterización no es aplicable a aquellas situaciones de conflicto (bases-desarrollo) en las que la constitucionalidad de la norma básica estatal no está en cuestión y el conflicto, por tanto, puede resolverse con la aplicación del «principio de prevalencia del derecho estatal» y la consiguiente inaplicación de la norma autonómica. Los motivos por los que este tipo de resolución ha de quedar en manos de la Administración y no puede ser ni siquiera supervisada por los tribunales, resultan un misterio. También lo es la conclusión de la Sentencia de que la inaplicación de la norma autonómica «supone el único resultado constitucionalmente respetuoso con la plenitud del ordenamiento (art. 149.3 CE)». En resumidas cuentas, a la vista de la actual jurisprudencia constitucional en torno a la cláusula de prevalencia los tribunales ordinarios se encuentran con dos caminos

sin salida. Por una parte, no pueden inaplicar la ley autonómica en vigor que entre en colisión con el derecho estatal, porque ello supondría exceder de su jurisdicción, de modo que en caso de apreciar conflicto han de proceder al planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad; por otra parte, si plantean una cuestión de inconstitucionalidad sobre la validez de la ley autonómica que la Administración inaplica al juzgarla «desplazada» por la ley básica estatal posterior, pueden encontrarse con la inadmisión a trámite de la cuestión, toda vez que esta se plantea respecto de una norma «que no resulta aplicable al caso» (STC 102/2016, FJ 7).

La revisión parcial de la doctrina constitucional sobre la eficacia de la cláusula de prevalencia parece haber agitado la discusión en lugar de concitar acuerdo en el seno del TC. Si la Sentencia 102/2016, adoptada por el Pleno y con un solo voto particular, podía sugerir otra cosa, las posteriores sentencias en el mismo asunto ponen de manifiesto la ajustada mayoría que respalda la novedad doctrinal: en la STC 116/2016, discrepan dos de los cinco magistrados de la Sala Primera y en la STC 127/2016 cinco de los once magistrados del Pleno suscriben el voto particular de la señora Asua Batarrita.

3. La STC 111/2016 (Pleno), de 9 de junio, es el segundo pronunciamiento que recae sobre las modificaciones legales introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). La Sentencia resuelve en esta ocasión el recurso planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y concluye añadiendo a lo resuelto en la STC 41/2016 (Pleno), de 3 de marzo, a la que nos referimos en el número anterior<sup>30</sup>, nuevos pronunciamientos de inconstitucionalidad. En lo sustancial, como sucede en la Sentencia precedente, el esquema de la reforma se puede considerar respaldado o, por lo menos, no seriamente afectado, y los pronunciamientos de inconstitucionalidad se presentan como previsibles, atendida la doctrina constitucional previa de la que se hace cita exhaustiva en los fundamentos jurídicos. Como es lógico, la Sentencia se remite a lo ya decidido en la STC 41/2016 para todas aquellas impugnaciones coincidentes con las planteadas en el recurso de la Asamblea de Extremadura. Entre las cuestiones nuevas que el recurso andaluz permite analizar están las relativas a la nueva regulación en la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) en relación con las funciones y competencias de las diputaciones provinciales, cuyo papel pretende reforzar la LRSAL. Si este fortalecimiento se hace a costa de la autonomía que la Constitución garantiza en los arts. 137 y 140 a los municipios es una de las cuestiones centrales abordadas en esta Sentencia.

<sup>30</sup> REDC, núm. 107, 2016, pp. 305-307.

El TC pone énfasis en el amplio margen del legislador (estatal, al amparo del art. 149.1.18 CE, y autonómico en el ámbito de sus competencias) para definir y perfilar el cometido de las diputaciones provinciales y determinar sus competencias, sea al alza o a la baja, siempre que con ello no se desnaturalice el carácter de la autonomía municipal ni se despoje de sentido al gobierno provincial. En el examen de la regulación que afecta a las diputaciones, el TC se va a orientar por parámetros definidos por su jurisprudencia anterior y sobre esa base va a examinar la constitucionalidad tanto de competencias calificadas de materiales (relativas a prestaciones de servicios de interés supramunicipal), como de otras definidas como instrumentales (que tienen al municipio y otros entes locales por destinatarios inmediatos y se dirigen al cumplimiento de «funciones de coordinación, cooperación y asistencia»). Sin necesidad de entrar en el análisis de detalle del TC en relación con cada impugnación, lo relevante es la conclusión, reflejada en el fallo, de que es posible una interpretación, conforme a la Constitución de la vigente regulación, que asegura que toda actividad de coordinación de la actividad municipal cumple con ciertas condiciones: que se orienta efectivamente a la protección de intereses supramunicipales, que está determinada con precisión en la ley y que, en todo caso, no supone privar a los ayuntamientos de su derecho a «intervenir en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses» [STC 41/2016, FJ 11, b)]. El TC, que no considera que se haya producido la lesión de la autonomía municipal en la regulación de la competencia de las diputaciones, entiende, en cambio, que la intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas prevista en el art. 26.2 LBRL en su nueva redacción, implica el ejercicio por parte del Estado de competencia ejecutiva no básica y, en consecuencia, no amparado por el art. 149.1.18 CE e invasivo de la competencia de la comunidad autónoma.

Más interesante, en términos doctrinales, es la argumentación desarrollada en el extenso FJ 8 de la Sentencia, en el que se examina la constitucionalidad de la nueva disposición adicional decimosexta LBRL, que prevé que, bajo ciertas condiciones, la toma de decisiones en asuntos de vital importancia para el municipio —como son todos los que directamente inciden en su régimen de ingresos y gastos (aprobación del presupuesto, adopción de planes económico-financieros, de equilibrio, de ajuste, de saneamiento, de reducción de deuda y otras decisiones con repercusión sobre financiación)— pueda ser atribuida a la junta de gobierno local. La regulación controvertida mantiene la regla de que el órgano competente para este tipo de toma de decisiones es en primera instancia y originalmente el pleno de la corporación, pero ya no se trata de una competencia «absoluta», sino «relativa», de modo que el pleno, en las condiciones previstas en la Ley, puede llegar a ser sustituido por la junta de

gobierno. El TC concluye que esta previsión, incluso si está justificada por razones de eficacia y atiende a las nuevas demandas que impone el principio de estabilidad presupuestaria, no puede implicar un sacrificio excesivo del principio democrático. Aunque democracia y estabilidad presupuestaria sean ahora unos principios constitucionales, no tienen, afirma el TC, la misma relevancia constitucional, de tal manera que, en caso de conflicto, no puede imponerse el peso del principio de estabilidad sobre el perjuicio que provoca en el principio democrático una norma como la cuestionada. La Sentencia, en consecuencia, declara la inconstitucionalidad y nulidad de esta previsión (eso sí, sin efecto retroactivo alguno, validando todos los actos adoptados hasta la fecha por las juntas de gobierno locales y los adoptados en su aplicación «hayan o no devenido firmes en la vía administrativa»). La declaración de inconstitucionalidad de una disposición que ya fue muy criticada en la fase de aprobación de la Ley, seguramente no tiene que concitar desacuerdo. Sin embargo, la interpretación que el TC hace de la eficacia y exigencias derivadas del principio democrático del art. 1.1 CE y sus consideraciones sobre cómo se proyectan en este ámbito de decisión, podrían ser algo más matizadas y en algunos puntos menos retóricas. En este fundamento 8 se pueden encontrar afirmaciones como la de que el principio democrático es «un principio constitucionalmente proclamado como valor superior del ordenamiento jurídico», algo que la literalidad del art. 1.1 CE no confirma; o remisiones a sentencias constitucionales de 2003 y 2005 para avalar la afirmación de que «el instituto presupuestario, junto al tributo (*«no taxation without representation»*), está en los orígenes mismos de la democracia parlamentaria».

4. La singularidad de la STC 128/2016 (Pleno), de 7 de julio, obedece a la singularidad de su objeto de enjuiciamiento. Si es conocido que las leyes «de medidas fiscales, financieras y administrativas» tienden a la miscelánea, el caso de la Ley 3/2015 del Parlamento de Cataluña rebasa todos los límites, puesto que a la variedad de contenido habitual se suma un empleo de las disposiciones adicionales como vehículo de una panoplia de encomiendas del Parlamento catalán a la Administración de la Generalidad, orientadas, según se advierte en el recurso, a la «creación de estructuras de Estado» con el horizonte del proceso de desconexión. En el recurso de inconstitucionalidad planteado por el presidente del Gobierno hay dos impugnaciones de muy distinto carácter: por un lado, una impugnación típicamente competencial dirigida contra dos artículos de la Ley 3/2015 (art. 69 sobre determinadas competencias a prestar por el Servicio Meteorológico de Cataluña y art. 95 sobre la regulación del régimen de implantación de establecimientos comerciales) y otra, con foco en las disposiciones adicionales 22 a 26 de la Ley, dirigida a denunciar todo un programa de reforma constitucional del

que forman parte las actuaciones a llevar a cabo por el Gobierno según los mandatos que el Parlamento incorpora en las disposiciones impugnadas y que se concretan en la aprobación de un plan director de la Administración Tributaria de Cataluña (DA 22), la elaboración de un inventario del patrimonio de las administraciones públicas de Cataluña (DA 23), y de un catálogo de infraestructuras estratégicas (DA 24), la creación de la Agencia Catalana de Protección Social (DA 25), así como la aprobación y presentación de un plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario (DA 26). Respecto de este segundo núcleo del recurso, las representaciones catalanas argumentaron que se trataba de puros mandatos, con eficacia *ad intra*, sin una eficacia aplicativa, dirigidos por el Parlamento al Gobierno y que hubieran podido ser articulados a través de otros instrumentos, como, por ejemplo, mociones parlamentarias. El TC no pasa por alto el distinto carácter de las dos impugnaciones, pero rebate la alegación sobre la ausencia de efectos normativos de las disposiciones adicionales: «si se ha optado por la forma de ley, con su fuerza y rango propios, es evidente que ni cabe cuestionar su fuerza vinculante ni negar su virtualidad innovadora» [STC 128/2016, FJ 5, B) a)]. De acuerdo con la regulación del recurso de inconstitucionalidad, no hay impedimento para proceder al control objetivo y abstracto de las disposiciones impugnadas. La Sentencia, sin votos particulares, se aproxima a la estimación total: declara la inconstitucionalidad y nulidad por incurrir en exceso competencial de los arts. 69 y 95 y de las disposiciones adicionales 22, 24 y 26, y fija las pautas de interpretación conforme de las restantes disposiciones adicionales 23 y 25.

5. La consecuencia más inmediata de la declaración de inconstitucionalidad en la STC 139/2016 (Pleno), de 21 de julio<sup>31</sup>, del art. 3.3 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, es la universalización del sistema de asistencia sanitaria pública para los residentes en el territorio español, puesto que con la declaración de nulidad lo que se invalida es la introducción de un límite para recibir esta asistencia por quienes superan un nivel de ingresos «establecido reglamentariamente» (límite que el Real Decreto 1192/2012 fijó en la cuantía anual de cien mil euros). Persiste, en cambio, la cuestión del acceso a la asistencia sanitaria de las personas que se encuentran en territorio español, pero sin poder acreditar residencia legal, respecto de quienes la regulación ha

<sup>31</sup> También reseñada *supra*, pp. 244-246.

supuesto una importante restricción. Así se pone de manifiesto en los dos votos particulares que firman los magistrados Valdés Dal-Ré, Asua Batarrita y Xiol Ríos, que consideran que la extraordinaria y urgente necesidad invocadas para la promulgación de la norma en modo alguno sirven para justificar la exclusión de la asistencia sanitaria de determinados colectivos, y que la situación creada de hecho supone la conculcación del art. 43 de la CE al privar del derecho a la protección de la salud a los extranjeros en situación irregular.

6. En la STC 142/2016 (Pleno), de 21 de julio, el TC cierra el paso a cualquier teoría sobre la invocación de la supletoriedad para justificar el ejercicio por el Estado de competencias autonómicas con vistas a cumplir con obligaciones derivadas del derecho comunitario<sup>32</sup>.

#### IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Durante este período las sentencias dictadas sobre la actividad del Parlamento de Cataluña son, sin duda, las resoluciones más destacadas. Junto a ellas, el TC ha declarado inconstitucional, parcialmente, mediante la STC 140/2016 (Pleno), de 21 de julio, la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, que introdujo una tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social. A continuación, se reseñan las resoluciones más interesantes.

2. Sobre la importancia del recurso de amparo en relación con la tortura, la Sala Primera, mediante la STC 130/2016, de 18 de julio, reitera, conforme a consolidada doctrina constitucional, el especial cuidado con que los órganos judiciales deben investigar este tipo de supuestos. El objeto consistía en determinar si las resoluciones judiciales impugnadas vulneraron los derechos de la recurrente a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas la garantías y uso de los medios pertinentes de prueba para la defensa (art. 24 CE) por haber acordado el sobreseimiento de una denuncia de torturas sin haberse practicado todas las diligencias relevantes para la adopción de tal decisión. Recuerda el TC su jurisprudencia en relación con el derecho a no ser sometido a tortura o tratos inhumanos o degradantes, que conlleva que la suficiencia de la indagación judicial depende no solo de que las decisiones de sobresei-

---

<sup>32</sup> Marian Ahumada Ruiz.

miento estén motivadas y jurídicamente fundadas, sino también de que sean acordes con la prohibición absoluta de aquellas conductas. Asimismo, recuerda que existe un especial mandato para desarrollar una exhaustiva investigación agotando cuantas posibilidades de indagación resulten útiles para aclarar los hechos, habida cuenta de que es necesario acentuar las garantías en los supuestos en que el valor superior de la dignidad humana puede verse comprometido con motivo de una situación especial en la que el ciudadano se encuentra provisionalmente bajo la custodia física del Estado<sup>33</sup>. En el caso analizado, quedó acreditado que en la denuncia se ponía de manifiesto, de manera detallada, una serie de conductas de las que había sido objeto la demandante de amparo por parte de diversos agentes de policía que la custodiaban, consistentes en insultos, amenazas, maltrato físico, desnudo integral no justificado, abuso sexual, permanencia prolongada en posición de cuclillas, sometimiento a interrogatorio sin presencia de abogado, etc. La recurrente también afirmó haber realizado una detallada descripción de estos hechos ante el juez de instrucción en cuanto fue puesta a su disposición tras sufrir la situación de detención incomunicada; la demandante reconoció no haber comentado estos tratos al médico forense en sus repetidas visitas, por miedo y porque los policías estaban escuchando al otro lado de la puerta; además, en los siete informes médico-forenses que constan emitidos en las actuaciones durante su estancia en las dependencias policiales, si bien en todos ellos aparecen menciones explícitas a que no ha recibido ningún maltrato o a que el trato estaba siendo correcto, también se hace constar en todos ellos las referencias a falta de apetito, a una situación de «ansiedad acorde a las circunstancias», que provoca que se sistematice la prescripción de Lexatin 1,5; de hecho, el médico describió en uno de sus informes que «llora durante la entrevista, quiere que le dé la mano y en el transcurso de la misma se tranquiliza». Frente a esta situación indiciaria, los órganos judiciales clausuraron la instrucción del procedimiento mediante su archivo por sobreseimiento provisional, con la única diligencia de investigación consistente en solicitar el testimonio del atestado policial e informes médico-forenses relativos a la denunciante con motivo de la detención incomunicada de la que fue objeto. Considera el TC

---

<sup>33</sup> En relación con esta doctrina, recuerda el TC que las recientes SSTEDH de 7 de octubre de 2014, *Asunto Ataun Rojo vs. España*; de 7 de octubre de 2014, *Asunto Etxebarria Caballero vs. España*; de 5 de mayo de 2015, *Asunto Arratibel Garcíandia vs. España*; y de 31 de mayo de 2016, *Asunto Beortegui Martínez vs. España*, han incidido en que, cuando las denuncias por tortura se produzcan en el marco de situaciones de detención incomunicada a que habilita la legislación procesal penal española, es exigible un mayor rigor en la investigación judicial.

que la aplicación al caso de la doctrina constitucional sobre esta materia determina que la decisión de archivar las diligencias no pueda considerarse conforme con las exigencias derivadas del deber de tutela judicial sobre este tipo de casos, habida cuenta de que frente a la denuncia de torturas no se produjo una investigación judicial exhaustiva y eficaz, ya que, aunque se emprendió prontamente la investigación judicial y tuvo cierto contenido, se clausuró cuando existían aún medios de instrucción disponibles para continuar con la investigación sobre la realidad de los hechos denunciados. Por ello, considera el TC que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a no ser sometido a tortura o tratos inhumanos o degradantes (art. 15 CE).

3. En la STC 112/2016 (Sala Primera), de 20 de junio, el TC examinó si las resoluciones judiciales impugnadas vulneraron los derechos fundamentales del demandante de amparo a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y de expresión [art. 20.1.a) CE], por haber sido condenado como autor de un delito de enaltecimiento del terrorismo con motivo de su intervención en un homenaje ciudadano tributado a una persona que había formado parte de la banda terrorista ETA en el trigésimo aniversario de su muerte producida como consecuencia de un atentado terrorista. Recuerda el TC su doctrina establecida en la STC 177/2015 (Pleno), de 22 de julio, FJ 2, sobre el carácter institucional del derecho a la libertad de expresión, en cuanto que es la garantía para «la formación y existencia de una opinión pública libre», que la convierte «en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática». Ese carácter institucional determina que la jurisprudencia constitucional haya establecido que la libertad de expresión comprende la libertad de crítica y que vale no solo para la difusión de ideas u opiniones «acogidas con favor o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que contrarían, chocan o inquietan al Estado o a una parte cualquiera de la población», ya que en nuestro sistema «no tiene cabida un modelo de democracia militante». No obstante, recuerda el TC el carácter limitable del derecho a la libertad de expresión y, singularmente, el derivado de manifestaciones que alienen la violencia. En relación con este elemento caracterizador, en la STC 177/2015, se afirmó que, ante conductas que pueden ser eventualmente consideradas manifestaciones del discurso del odio, la labor de control constitucional que debe desarrollarse es la de «dilucidar si los hechos acaecidos son expresión de una opción política legítima, que pudieran estimular el debate tendente a transformar el sistema político, o si, por el contrario, persiguen desencadenar un reflejo emocional de hostilidad, incitando y promoviendo el odio y la intolerancia incompatibles con el sistema de valores de la democracia». Y, además:

[e]s obvio que las manifestaciones más toscas del denominado «discurso del odio» son las que se proyectan sobre las condiciones étnicas, religiosas, culturales o sexuales de las personas. Pero lo cierto es que el discurso fóbico ofrece también otras vertientes, siendo una de ellas, indudablemente, la que persigue fomentar el rechazo y la exclusión de la vida política, y aun la eliminación física, de quienes no compartan el ideario de los intolerantes.

También la STC 177/2015 se afirmaba que los límites a los que está sometido el derecho a la libertad de expresión deben ser siempre ponderados con exquisito rigor, debido a la posición preferente que ocupa la libertad de expresión, cuando entra en conflicto con otros derechos fundamentales respaldados por la legislación penal. En la STC 235/2007 (Pleno), de 7 de noviembre, en relación con los delitos de genocidio, afirmó el TC que «la especial peligrosidad de delitos tan odiosos y que ponen en riesgo la esencia misma de nuestra sociedad permite excepcionalmente que el legislador penal sin quebranto constitucional castigue la justificación pública de ese delito, siempre que tal justificación opere como incitación indirecta a su comisión». Esta exigencia de que la sanción penal de las conductas de exaltación o justificación de actos terroristas o de sus autores requiera, como una manifestación del discurso del odio, una situación de riesgo para las personas o derechos de terceros o para el propio sistema de libertades como condición para justificar su compatibilidad con el estándar del derecho de la libertad de expresión, aparece en el contexto internacional y regional europeo<sup>34</sup>. En conclusión, considera el TC que la sanción penal de las conductas de enaltecimiento del terrorismo sancionadas en la legislación penal supone una legítima injerencia en el ámbito de la libertad de expresión de sus autores en la medida en que puedan ser consideradas como una manifestación del discurso del odio por propiciar o alentar, aunque sea de manera indirecta, una situación de riesgo para las personas o derechos de terceros o para el propio sistema de libertades. En el caso analizado, las resoluciones judiciales justificaron la condena del recurrente como autor de un delito de enaltecimiento del terrorismo, al haber considerado probado que participó como principal orador en un acto celebrado en la ciudad natal en recuerdo y loa de un responsable de la organización ETA, quien había sido asesinado treinta años antes. En concreto, se

---

<sup>34</sup> Así lo acredita la actividad desarrollada tanto por el Consejo de Europa como por la UE en favor de sancionar penalmente las manifestaciones de apoyo a los fenómenos terroristas o a sus autores. El TEDH también ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre la eventual tensión que se podría generar entre la sanción penal de este tipo de conductas y el derecho a la libertad de expresión.

destaca que aceptó intervenir en un evento de homenaje de una persona con la que no había tenido relación de amistad ni trato o contacto especial y cuya única actividad conocida fue su pertenencia, como dirigente, a la organización terrorista ETA. El acto se publicitó mediante carteles pegados en las calles y para su celebración se usó una tarima en que se ubicó una gran fotografía del homenajeado, una pantalla en la que se proyectaron fotografías de miembros encapuchados de la banda terrorista y un atril desde el que el demandante pronunció un discurso, todo ello presidido por un cartel con el lema «Independentzia Sozialismo 1949-1978», en referencia a la fecha de nacimiento y muerte del llamado homenajeado. El discurso del recurrente fue el momento central del acto y en él pidió «una reflexión [para] escoger el camino más idóneo, el camino que más daño le haga al Estado, que conduzca a este pueblo a un nuevo escenario democrático» y terminó con los gritos «¡Viva Euskal Herria libre! ¡Viva Euskal Herria vasca! ¡Viva Argala!», gritos que fueron respondidos por el público. Previamente, al subir al escenario, colocó un clavel rojo sobre el soporte en el que se apoyaba la fotografía del homenajeado. Considera el Tribunal que las resoluciones judiciales impugnadas, al condenar al recurrente como autor de un delito de enaltecimiento del terrorismo por su participación en ese homenaje, no han vulnerado su derecho a la libertad de expresión. Su conducta no puede ser considerada un legítimo ejercicio de este derecho, puesto que es una manifestación del conocido como discurso del odio, al estar presentes todos los requisitos citados necesarios para ello: fue una expresión de odio basado en la intolerancia, manifestado a través de un nacionalismo agresivo; con inequívoca presencia de hostilidad hacia otros individuos. Las resoluciones judiciales impugnadas ponderaron adecuadamente todas las circunstancias concurrentes en la conducta del demandante de amparo. La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante.

4. Sin duda, durante el período comentado, destacan las sentencias relativas a la actividad del Parlamento catalán. En la STC 107/2016 (Pleno), de 7 de junio, los demandantes de amparo —diputados del Parlamento de Cataluña integrados en el grupo parlamentario de Ciudadanos de dicha Cámara— impugnaban los acuerdos de la Mesa del Parlamento por los que se admitió a trámite la «propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales» y por el que se desestimó la petición de reconsideración sobre el mismo. Invocaban el art. 23 CE, en la «evidente vulneración del núcleo constitucionalmente protegido de la función representativa» que se habría producido por la decisión de admitir a trámite una propuesta de carácter manifestamente inconstitucional. Por su parte, la impugnación del acuerdo sobre la petición de reconsideración, se fundamentaba en la vulneración del art. 23 CE, y se argumentaba que, con

infracción del art. 38.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, se había desestimado tal petición sin haber oído propiamente a la Junta de Portavoces, que todavía no estaba plenamente constituida. El TC no acoge, como pretensión de amparo, que la admisión a trámite de la citada propuesta de resolución haya violado el derecho fundamental de los recurrentes por haber dado curso la Mesa a una iniciativa manifiestamente contraria a la Constitución. Recuerda que las facultades de las Mesas de las asambleas, en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias, lo son a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, de modo que las Mesas no deben, con carácter general, inadmitir propuestas o proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido. Este principio admite una muy limitada salvedad: las Mesas pueden inadmitir a trámite, sin daño para el derecho fundamental citado, las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el derecho o inconstitucionalidad sean «palmarias y evidentes», pero, aun sin excluir que en tales casos excepcionales tuvieran las Mesas la facultad de no dar curso a la propuesta de que se trate, su incumplimiento no ocasionaría infracción alguna del derecho fundamental (art. 23.2 CE) de quienes denuncien tal supuesta omisión de un control que habría sido obligado. Analiza a continuación el TC la vulneración alegada sobre el art. 23.2 CE con ocasión de la tramitación y resolución de la petición de reconsideración formulada por el grupo parlamentario en el que los actores estaban integrados; alegaban que el acuerdo de la Mesa de 3 de noviembre de 2015, por el que se desestimó la petición de reconsideración de la decisión de admisión de la propuesta de resolución planteada, se adoptó sin la preceptiva audiencia previa de la Junta de Portavoces (art. 38.3 RPC)<sup>35</sup>, provocando con ello una vulneración del art. 23.2 CE<sup>36</sup>. La vulneración alegada por los demandantes está vinculada al derecho de los actores enunciado en el art. 23.2 CE, de acuerdo con una amplia jurisprudencia constitucional según la cual este derecho constitucional garantiza, no solo el acceso

<sup>35</sup> El art. 38.3 RPC establece que «[l]a Mesa del Parlamento dispone de un plazo de cuatro días para resolver definitivamente la petición de reconsideración mediante resolución motivada, oída la Junta de Portavoces».

<sup>36</sup> A esos efectos, consideraban que la reunión de portavoces celebrada el día 3 de noviembre de 2015 no lo fue con la condición reglamentaria de Junta de Portavoces, ya que cuando dicha reunión fue convocada y celebrada aún no estaban constituidos todos los grupos parlamentarios ni nombrados por tanto la totalidad de los portavoces, pues los diputados elegidos en las listas del Partido Popular contaban todavía con plazo reglamentario para formar grupo propio y designar un portavoz con derecho a integrarse en la Junta de Portavoces (arts. 28.1 y 35.1 RPC).

igualitario a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, sino también el mantenimiento del representante en ese cargo y el ejercicio del mismo sin perturbaciones ilegítimas y de conformidad con lo dispuesto en las normas y, en particular, en los reglamentos de las asambleas representativas. El grupo parlamentario en el que los demandantes se integran presentó una solicitud de reconsideración de la decisión de la Mesa del Parlamento autonómico que debía ser resuelta por la Mesa en los términos del art. 38 RPC, que impone, entre otras exigencias, la previa audiencia a la Junta de Portavoces. A tal fin, la presidenta de la Asamblea convocó, el 2 de noviembre de 2015, una Junta para el siguiente día 3 y ofreció en aquella primera fecha a los diputados elegidos en las listas del Partido Popular (no constituidos aún en grupo, para lo que contaban, al menos, con plazo reglamentario hasta el día 5 del mismo mes) la posibilidad de designar «algún representante» que pudiera asistir a dicha reunión. Aquellos diputados no se acogieron a esta invitación. La reunión de portavoces se celebró en la fecha para la que fue convocada; y, según consta en el acta, tres de dichos portavoces (entre ellos, el del grupo parlamentario en que se integran los demandantes en amparo) argumentaron que la Junta no podía considerarse válidamente constituida porque aún no se habían formado todos los grupos y restaba aún plazo para hacerlo. El TC, recordando su anterior jurisprudencia, señala que, quedando encuadradas en el núcleo de la función representativa en el *ius in officium* de los representantes, aquellas funciones que solo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la institución, ninguna duda cabe de que la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que establezcan los Reglamentos de las Cámaras, corresponde a los diputados, y que se trata de una facultad que pertenece al núcleo principal de su función representativa parlamentaria. Por ello, el derecho de los diputados a constituir grupo parlamentario, integrado en el derecho fundamental en virtud del art. 23.2 CE, aunque solo tome cuerpo en los términos que el Reglamento de cada Cámara disponga, no puede ser desconocido por la Asamblea sin menoscabar aquel derecho fundamental, pues forma parte del *ius in officium* de los representantes. En lógica consecuencia, el cumplimiento del procedimiento reglamentariamente previsto para dicha constitución está asociado con la cobertura que ofrece el art. 23.2 CE, tanto en aquello que materialmente procura la efectividad de ese derecho principal a la formación de grupos por parte de los representantes electos, como en los efectos aparejados con la integridad de su ejercicio y con el ejercicio de funciones y facultades derivadas que sean concreción de su núcleo esencial, garantizando en su integridad el derecho de los grupos parlamentarios a ejercer las facultades que integren el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos. En tanto que el Reglamento parlamentario de que se trate configure un órgano de

la Cámara en el que se integren, con funciones decisorias o consultivas, los portavoces de los distintos grupos parlamentarios o los representantes integrados en estos, todos ellos tienen, por vía accesoria o mediata, de manera necesaria y como facultad incorporada al núcleo de su cargo propio, el derecho a la designación de tales portavoces o representantes de acuerdo con las previsiones reglamentarias; y el de que los mismos participen de modo real y efectivo en aquellos órganos<sup>37</sup>. Sobre estas bases, verifica el TC que, visto el Reglamento del Parlamento de Cataluña, los portavoces no pueden ser convocados a Junta para el ejercicio de las funciones de este órgano en tanto en cuanto no estén, todos ellos, nombrados por sus grupos respectivos. Este proceso de designación solo culmina cuando están constituidos todos los grupos parlamentarios, incluido, eventualmente, el grupo mixto. El TC considera, por ello, que la convocatoria presidencial del día 2 de noviembre a una «Junta de Portavoces» llamada a ejercer una de las funciones de este órgano fue una convocatoria irregular. Y que la reunión celebrada el día 3 ha de ser entendida, por la misma razón, como la de unos determinados portavoces de los grupos hasta entonces constituidos, y no como la de la Junta reglamentaria que ha de integrarlos a todos. Cabe concluir, considera el TC, que la Junta no fue oída, ni los grupos pudieron desplegar debidamente la función que se les atribuye en el procedimiento a través de sus portavoces. En consecuencia, se produjo la lesión del derecho fundamental de los demandantes enunciado en el art. 23.2 CE. En similares términos, la STC 108/2016, (Pleno), de 7 de junio.

Un similar problema —pero con importantes matices— se resolvió en la STC 109/2016 (Pleno), de 7 de junio. Los demandantes de amparo en esta ocasión eran diputados del Parlamento de Cataluña elegidos en su día en las listas presentadas por el Partido Popular e impugnaban, con invocación de los derechos fundamentales enunciados en el art. 23 CE, una diversidad de actos de la Mesa de dicha Cámara y de su Presidencia. En concreto, en esta Sentencia, a diferencia de la antes comentada, examina el TC si, como la demanda aduce, el derecho de los demandantes a formar grupo parlamentario fue menoscabado por la convocatoria y celebración de una Junta de Portavoces que tachan de irregulares por no estar constituidos e integrados todavía en grupo, al tiempo de tales actuaciones, los diputados elegidos en las listas presentadas

---

<sup>37</sup> A esto responde el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que prescribe que cada grupo « nombra a los miembros que han de representarlo, incluyendo preceptivamente a su portavoz » (art. 28.1), y con arreglo al cual, asimismo, los portavoces así designados constituyen la Junta de Portavoces, presidida por el presidente del Parlamento, y sin perjuicio de los demás cargos o funcionarios que puedan asistir a sus sesiones (art. 35.1).

por el Partido Popular. Considera el TC importantes las siguientes circunstancias para analizar el caso: en primer lugar, que, conforme al Reglamento de la Cámara, las peticiones de reconsideración de una decisión de la Mesa sobre la admisión o inadmisión a trámite de escritos y documentos de índole parlamentaria pueden ser presentadas por un grupo parlamentario dentro de los dos días siguientes a la publicación de la resolución de la que se discrepa, disponiendo la Mesa de un plazo de cuatro días para resolver definitivamente mediante decisión motivada, oída la Junta de Portavoces (art. 38 RPC). En segundo lugar, que, admitida a trámite la propuesta de resolución controvertida, los grupos parlamentarios Socialista y Ciudadanos presentaron en tiempo sendas solicitudes pidiendo a la Mesa que reconsiderara y rectificara la calificación y, en todo caso, la inadmisión a trámite de la propuesta en cuestión, por ser la misma, junto a otras consideraciones críticas, contraria a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. En tercer lugar, que los diputados —demandantes de amparo—, no constituidos ni integrados todavía entonces en grupo parlamentario —ni habilitados, por ello, a instar reconsideración análoga—, se adhirieron a los escritos al efecto presentados por los dos grupos citados. En cuarto lugar, que la Mesa de la Cámara, en la sesión celebrada el 28 de octubre de 2015, acordó admitir a trámite las dos solicitudes de reconsideración mencionadas. En quinto lugar, que la Junta de Portavoces del Parlamento de Cataluña «está constituida por los portavoces de cada grupo parlamentario», nombrados, cada uno, por el respectivo grupo. Y, en sexto lugar, que al tiempo de la convocatoria por la Presidencia de la Cámara, el 2 de noviembre, de una Junta de Portavoces para el siguiente día 3, en orden a oír su parecer sobre las repetidas peticiones de reconsideración, y también cuando se celebró la reunión así convocada, no se habían constituido ni integrado aún en grupo parlamentario los diputados elegidos en las listas del Partido Popular, contando con plazo reglamentario para hacerlo hasta el día 5 de noviembre, de conformidad con lo previsto en el art. 26.4 RPC. A este respecto, recuerda el TC que la facultad de constituir grupo parlamentario corresponde a los diputados, una facultad que pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria. Por ello, el derecho de los diputados a constituir grupo parlamentario no puede ser desconocido por la Asamblea sin menoscabar, al tiempo, aquel derecho fundamental, al formar parte del *ius in officium* de los representantes. En lógica consecuencia, el cumplimiento del procedimiento reglamentariamente previsto para dicha constitución está asociado con la cobertura que ofrece el art. 23.2 CE, tanto en aquello que materialmente procura la efectividad de ese derecho principal a la formación de grupos por parte de los representantes electos, en expresión de la pluralidad de la Cámara, como en los efectos aparejados con la integridad de su ejercicio y con el ejercicio de funciones y facultades derivadas que sean concreción de su nú-

cleo esencial, lo que garantiza en su integridad el derecho de los grupos parlamentarios a ejercer las facultades que integren el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos. En el caso analizado no se discute que los diputados recurrentes pudieran formar grupo propio, lo que se discute es si su derecho a formar grupo fue respetado por la Presidencia del Parlamento al convocar el día 2 de noviembre y presidir el siguiente día 3 una Junta de Portavoces, fechas en las que estaba aún en curso el plazo reglamentario para la constitución de los grupos y en las que los diputados que recurren todavía no habían ejercido *de iure* esa facultad. Destaca el TC que los diputados recurrentes contaban al menos hasta el día 5 de noviembre para decidir, libremente, si se constituían o no, todos ellos, en grupo parlamentario. La convocatoria por la Presidencia el día 2 del mismo mes de una Junta de Portavoces a celebrar el siguiente día 3, en curso todavía aquel plazo, no puede entenderse, objetivamente, sino como un apremio para que no apuraran el plazo dicho, ante el hecho consumado de que los portavoces de los grupos ya formados se reunirían, en todo caso, en la segunda de dichas fechas para ser oídos a efectos de la decisión por la Mesa de las peticiones de reconsideración a las que se adhirieron los actores. Tal apremio supuso una perturbación ilegítima del derecho que, según Reglamento, les asistía. Se sigue de lo anterior que la convocatoria de la Junta de Portavoces, en las fechas y circunstancias dichas, entrañó una perturbación ilegítima del derecho de los diputados recurrentes a ejercer en plenitud y sin discriminación sus facultades y cometidos como tales representantes, con la consiguiente infracción del derecho proclamado en el art. 23 CE. La democracia parlamentaria, señala la Sentencia, no se agota en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está, sin duda, entre sus presupuestos inexcusables. La decisión de la presidencia del Parlamento autonómico de realizar, en los términos vistos, una convocatoria prematura, y por ello irregular, de la Junta de Portavoces de la Cámara infringió el derecho reglamentario de los diputados elegidos en las listas presentadas por el Partido Popular a constituirse, sin perturbaciones ilegítimas y con eficacia plena, en grupo parlamentario, violando, por lo mismo, su derecho fundamental y con ello el de los ciudadanos a los que representan.

5. En la STC 91/2016 (Sala Primera), de 9 de mayo, el objeto era determinar si las resoluciones judiciales impugnadas habían vulnerado el derecho de la sociedad demandante de amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, por haber inadmitido el recurso contencioso-administrativo que la sociedad demandante de amparo había interpuesto contra la resolución del Consejo de la Comisión Nacional que aprobó una determinada liquidación provisional, en la que se establecía una obligación de abono de un elevada cuantía en concepto de «li-

liquidación de la diferencia provisional a cuenta para la financiación del déficit», conforme a lo previsto en la disposición adicional vigésima primera de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. La Audiencia Nacional declaró la inadmisibilidad del recurso por entender que la liquidación provisional, por su propia naturaleza, no es una resolución definitiva en vía administrativa —se trata de una liquidación provisional que posteriormente se corrige en la liquidación definitiva que ha de practicarse a partir de los desajustes reales, siendo esa liquidación la que es recurrible en vía contencioso-administrativa—. El Tribunal Supremo confirmó en casación la concurrencia de la causa de inadmisibilidad apreciada por la Audiencia Nacional; razonaba el Tribunal Supremo que la liquidación impugnada es una liquidación provisional a cuenta de la definitiva que ha de practicarse a partir de los desajustes reales; por ello, no puede considerarse como un acto que ponga fin a la vía administrativa, a efectos de su recurribilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Ante tales argumentos, considera el TC que las resoluciones judiciales impugnadas no vulneraron el derecho de la demandante a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, toda vez que no puede considerarse que la decisión de inadmisión del recurso contencioso-administrativo por ella interpuesto, por el procedimiento ordinario, contra la resolución administrativa que aprobó la liquidación provisional, resulte arbitraria, irrazonable, rigorista o desproporcionada.

En la STC 117/2016 (Sala Segunda), de 20 de junio, se planteó un recurso de amparo contra la resolución que impuso a la entidad mercantil demandante una sanción como consecuencia de «no facilitar el titular o arrendatario del vehículo, debidamente requerido para ello, la identificación veraz del conductor del mismo en el momento de ser cometida una infracción». A juicio de la parte recurrente, las resoluciones administrativas impugnadas infringían su derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) porque, habiendo efectuado una identificación en plazo, eficaz y veraz, la interpretación dada por la Administración —consistente en que la identificación no fue eficaz porque la persona identificada negó inicialmente haber sido el conductor— es errónea y lesiva de su derecho. Asimismo, consideraba vulnerado su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) porque no existía una prueba de que la identificación efectuada fuera inveraz, habiéndose practicado, por el contrario, prueba de la veracidad de tal identificación. Considera el TC que la mera negación del hecho de la conducción por la persona identificada, por sí sola, no es prueba bastante, a los efectos de destruir la presunción de inocencia consagrada en el art. 24.2 CE, de la inveracidad de la identificación. Partiendo de que el deber de identificación es instrumental por servir la finalidad de facilitar la intervención de los poderes públicos en el mantenimiento de la seguridad vial, será necesario, considera el TC, desarrollar la

fase instructora dirigida a la identificación del conductor supuestamente responsable de la infracción de tráfico originaria, lo cual habrá de incluir la posibilidad de aportación y la práctica de las pruebas de descargo que resultasen pertinentes. Considera la Sentencia que la ley no exige al titular del vehículo «probar la responsabilidad o culpabilidad del conductor supuestamente autor de la infracción», sino que tal declaración se efectuará en su caso por la Administración, tras la conclusión del oportuno expediente sancionador en cuya tramitación el conductor podrá alegar en su descargo y proponer la práctica de cuantas pruebas considere pertinentes. En el caso examinado, la entidad propietaria del vehículo, una vez requerida, identificó en plazo a una persona como conductor; y, cuando se dirigió contra ella procedimiento sancionador ante la negación de la conducción por la persona identificada, la recurrente presentó y propuso una prueba a fin de acreditar la veracidad de tal identificación. Considera el TC relevante que la entidad propietaria del vehículo es una persona jurídica, lo cual excluye respecto a la conducta infractora inicial que la identificación pudiera tener una finalidad autoexculpatoria; que la declaración por escrito del identificado se limitaba a señalar que «no conducía», sin añadir ninguna circunstancia adicional que pudiera dar razón de la identificación; que en fase de alegaciones, la entidad propietaria del vehículo, además de insistir en la identidad del conductor, un empleado suyo con contrato laboral en el momento de formularse la denuncia, acompañó un escrito de este último en que se retractaba y asumía la conducción; que en el mismo escrito propuso, como prueba testifical, la declaración de tal persona, que fue tácitamente rechazada por la Administración; y, por último, que en el expediente y en las resoluciones administrativas sancionadoras no constan ni se valoran circunstancias adicionales que pudieran incidir en la valoración de la veracidad de las declaraciones. No es posible aceptar, concluye el TC, que, en las antedichas circunstancias, la mera negación del hecho de la conducción por la persona identificada, en la fase de audiencia del procedimiento sancionador dirigido contra la misma, constituya prueba suficiente de la inveracidad de la identificación, pues el deber legal de colaborar no puede extenderse al extremo de convertir al propietario de un vehículo en perseguidor del «infractor» con una obligación de resultado, haciéndole responsable *iuris et de iure*, con consecuencia sancionadora, del fracaso de la fase instructora del procedimiento administrativo sancionador en la prioritaria determinación de la persona del conductor. Debe precisarse, señala el TC, que ese deber legal de colaboración comprende, por imponerlo así el mandato de «veracidad», además de indicar los datos de la persona a que se refiere la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, el de ofrecer, en cuanto la autoridad sancionadora lo solicite, las explicaciones y justificaciones que, según las circunstancias, permitan comprobar *prima facie* la verosimilitud de aquella identificación. Estas exigencias,

considera el TC, aparecen razonablemente satisfechas en el asunto analizado y, sin embargo, la sentencia recurrida no lo apreció.

La STC 131/2016 (Sala Segunda), de 18 de julio, abordó la queja del demandante, objeto de un expediente de expulsión, que consideraba que se había vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva y su derecho a la defensa, por la falta de motivación y acreditación de la concurrencia de los presupuestos para la aplicación del art. 57 de la Ley Orgánica 4/2000 (que establece las causas de expulsión), así como por la ausencia de ponderación de sus circunstancias personales. También consideraba el recurrente en amparo que se había vulnerado su derecho a la intimidad familiar del art. 18 CE, en relación con el art. 39 CE, al no haberse valorado el arraigo familiar del interesado en España, especialmente en relación con sus hijos. Recuerda el TC que el deber de motivación en el ámbito del ejercicio del *ius puniendi* incluye no solo la obligación de fundamentar los hechos y la calificación jurídica, sino también la sanción a imponer, toda vez que el margen de discrecionalidad otorgado por la norma sancionadora no constituye por sí mismo justificación suficiente de la decisión finalmente adoptada, sino que, por el contrario, el ejercicio de la facultad de sancionar viene condicionado estrechamente por la exigencia de que la resolución esté motivada, pues solo así puede procederse a su control posterior en evitación de toda arbitrariedad. Más en concreto, en relación con la potestad sancionadora en materia de extranjería, recuerda el TC que ha reiterado que la imposición de la sanción de expulsión no depende de la absoluta discrecionalidad de la Administración, sino que la ley establece unos presupuestos objetivos y subjetivos, así como unos criterios de aplicación que condicionan normativamente a la Administración. Constata el TC que las circunstancias personales del recurrente no se tuvieron en cuenta por la Administración y tacha el procedimiento seguido de formulario, dirigido al claro objetivo de expulsar al actor. En definitiva, afirma la Sentencia, existe una clara negativa de la Administración a valorar las circunstancias alegadas por el actor, ya que se limita a rechazar las alegaciones mediante fórmulas estereotipadas, en lugar de llevar a cabo una motivación más detallada y apegada al caso, en la que se ponderaran de manera constitucionalmente adecuada los derechos en juego y las circunstancias personales y familiares del actor. Considera el Tribunal que la constatación de las carencias de la resolución administrativa impugnada debería conducir a reconocer que se ha producido efectivamente la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del actor por la ausencia de motivación de aquella. Sin embargo, en lugar de detenerse en este punto y aplicar la doctrina constitucional consolidada sobre la motivación de actos sancionadores, el TC, de manera voluntaria, se enreda en un razonamiento más que discutible. Explica que, puesto que el debate procesal se extendió a la discusión de la naturaleza —sancionadora o no— de la me-

didada de expulsión, se debe analizar la motivación de la resolución judicial también impugnada. En el desarrollo de este argumento, de una manera innecesaria para solucionar el recurso, llega a afirmar que, si la resolución administrativa impugnada no pudiera vulnerar el art. 24 CE por no tener carácter sancionador, el deber de motivación del art. 24.1 CE alcanzaría ineludiblemente las resoluciones judiciales que han enjuiciado la actuación administrativa y, más en concreto, la dictada en apelación que consideró que no cabía valorar las circunstancias personales del actor ni su arraigo, porque tal circunstancia no tiene «ninguna relevancia respecto a ese motivo de expulsión». Esta argumentación se considera lesiva de los derechos fundamentales del recurrente, más aún, cuando están en juego, asociados a derechos fundamentales como los contemplados en los arts. 18.1 y 24.2 CE, una pluralidad de intereses constitucionales como el de protección social, económica y jurídica de la familia, que debió llevar al órgano judicial a ponderar las «circunstancias de cada supuesto» y «tener en cuenta la gravedad de los hechos», sin que pudiera ampararse, como hizo, en la imposibilidad legal de realizar tal ponderación.

La Sala Primera en la STC 133/2016, de 18 de julio, analizó si las resoluciones judiciales impugnadas habían vulnerado el derecho de la sociedad demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, al contener expresamente una decisión de no pronunciamiento sobre el fondo. La recurrente en amparo, atendiendo el ofrecimiento de recursos que le había hecho el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Asturias en sus resoluciones, interpuso dos recursos de anulación de acuerdo con lo previsto en la legislación tributaria. Dichos recursos fueron desestimados; primero, de forma presunta y luego, de forma expresa. Interpuesto el recurso contencioso-administrativo por el procedimiento ordinario frente a las anteriores resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional, el órgano judicial, en las dos sentencias recurridas, consideró que solo podía conocer de la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Asturias por la que se había desestimado el recurso de anulación interpuesto. Entendió así la Sala que en el recurso contencioso-administrativo debía limitarse a analizar si concurría el motivo de anulación que había sido invocado ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional. Resolvieron, en consecuencia, ambas sentencias que no era procedente examinar las resoluciones impugnadas en anulación, ni por tanto analizar el fondo de las demás infracciones del ordenamiento jurídico que habían sido alegadas por la demandante. Para la solución del recurso el TC cita su doctrina previa, conforme a la cual, lo relevante no es que se haya obtenido una respuesta motivada en la vía administrativa, sino que esta se haya obtenido en la vía jurisdiccional, pues es ahí donde deben abordarse todas las cuestiones planteadas. Por todo ello, concluye que el órgano judicial, al limi-

tar en las sentencias impugnadas su enjuiciamiento a las resoluciones por las que se desestimaron los recursos de anulación y no pronunciarse sobre el resto de los motivos de fondo que fueron suscitados en los recursos contencioso-administrativos, había dejado de dar respuesta a «todas las cuestiones controvertidas en el proceso» (art. 67.1 LJCA), sin que existiera una causa legal que fundamentara su decisión de no pronunciarse, limitando en términos incompatibles con el art. 24.1 CE el derecho de la entidad demandante de amparo al acceso a una resolución de fondo.

En la STC 136/2016 (Sala Segunda), de 18 de julio, el recurrente de amparo consideraba que la Resolución dictada por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid, así como los Autos dictados por el órgano judicial, vulneraron su derecho a la tutela judicial efectiva, al negarle indebidamente el beneficio de justicia gratuita que había solicitado para la interposición de una querrela criminal por falsedad documental. Analiza el TC que la denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita no se había fundado en la cuestión relativa a la «insuficiencia de recursos económicos para litigar», sino en un pretendido abuso de derecho o ejercicio antisocial del mismo derivado de la apreciación por el órgano administrativo, asumida después por el órgano judicial, de que el solicitante había formulado 21 solicitudes. La fundamentación indicada pone de relieve que, más allá de la cobertura formal que aporta la calificación jurídica como «abuso», la razón de la denegación de la solicitud de justicia gratuita fue, exclusivamente, la circunstancia de que se habían formulado numerosas solicitudes anteriores, relativas a asuntos distintos. En otras palabras, se negaba la posibilidad de acceder al derecho de justicia gratuita (y con ello al proceso correspondiente), en atención al número total de peticiones formuladas y a la circunstancia de que algunas de ellas no prosperaron finalmente. Esa interpretación, afirma el TC, supone una restricción injustificada y contraria a las exigencias constitucionales de los términos en que se encuentra legalmente reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita. La razón es clara, explica, del mismo modo que una pretensión deducida ante un tribunal por un ciudadano no puede ser inadmitida *a limine* sin vulnerar el derecho de acceso a la jurisdicción por el mero hecho de que ese mismo ciudadano ya se haya dirigido anteriormente a los órganos del poder judicial para deducir otras pretensiones distintas, tampoco puede denegarse el derecho de justicia gratuita, del que depende directamente la posibilidad de acceder a los tribunales, con idéntico argumento sin causar el mismo sacrificio indebido del derecho fundamental que contempla el art. 24.1 CE. Es evidente que tal diferenciación conduciría a que unos ciudadanos, los que disponen de recursos, pudieran dirigir a los tribunales cuantas pretensiones tuvieran por conveniente, mientras que otros, los que carecen de los medios necesarios, solo podrían acudir a los órganos del poder judicial

un número determinado de veces (las que la Administración o el órgano judicial consideraran, a su arbitrio, suficientes). Tal postulado, afirma el TC, resulta constitucionalmente inasumible.

Una vez más, se planteó el problema sobre la interrupción de la prescripción penal. La Sala Segunda, mediante la STC 138/2016, de 18 de julio, resolvió el recurso de amparo planteado contra las resoluciones judiciales que interpretaron las normas sobre la prescripción penal de manera contraria a la doctrina constitucional. La cuestión, abordada con anterioridad por el TC, se centra en la interpretación del art. 132.2 CP, en la redacción vigente al momento de cometerse los hechos, que ha sido interpretado por el TC en el sentido de entender que la querrela o denuncia de un tercero «es una solicitud de iniciación del procedimiento», pero «no un procedimiento ya iniciado», razón por la cual aquella querrela o denuncia no tiene por sí sola eficacia interruptora del cómputo del plazo prescripción, pues la interrupción requiere un «acto de interposición judicial» o de «dirección procesal del procedimiento contra el culpable». El órgano judicial, desoyendo la jurisprudencia constitucional, acogió una interpretación según la cual la simple presentación de una denuncia o querrela, sin que medie ningún acto de interposición judicial, interrumpe el plazo de prescripción; tal interpretación no respeta las exigencias de tutela reforzada, al no tomar en consideración ni las exigencias derivadas de la seguridad jurídica, ni el fundamento de la institución, ni la implicación del derecho a la libertad.

Por último, debe destacarse la STC 140/2016, (Pleno), de 21 de julio, que analizó el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, que introdujo una tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social. El Pleno estimó parcialmente el recurso y se declaró la inconstitucionalidad de la tasa para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa, para el acceso al recurso en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social y de la cuota variable que eleva la cuantía fija de estas tasas. Dicha inconstitucionalidad no lleva aparejada el derecho a la devolución de las cantidades pagadas por los justiciables ni en los procedimientos finalizados por resolución firme, ni en los que aún no han finalizado pero la persona obligada al pago de la tasa la satisfizo sin impugnarla. Se entiende que, además de que tal devolución perjudicaría a la Hacienda pública, quienes han pagado la tasa han logrado impetrar la potestad jurisdiccional que solicitaban, por lo que no han visto lesionado su derecho fundamental de acceso a la jurisdicción. La Sentencia declara la inconstitucionalidad de las tasas señaladas, principalmente, por considerarlas desproporcionadas<sup>38</sup>.

---

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

