

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DURANTE EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2019

Doctrine of the Constitutional Court during
the third four-month period of 2019

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA

Tribunal Constitucional
duque@tribunalconstitucional.es

CARLOS ORTEGA CARBALLO

Tribunal de Cuentas
ortega@tribunalconstitucional.es

HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ

Tribunal Constitucional
losada@tribunalconstitucional.es

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI

Tribunal Constitucional
tquadra@tribunalconstitucional.es

Cómo citar/Citation

Duque Villanueva, J. C., Ortega Carballo, C.,
Losada González, H. y Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2020).
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 2019.
Revista Española de Derecho Constitucional, 118, 219-270.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.118.08>

SUMARIO

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

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Durante el período que abarca esta crónica, en línea con crónicas anteriores, ninguna novedad presentan las resoluciones del TC en materia procesal, con la salvedad de la modificación de la doctrina sobre la interposición del incidente de nulidad de actuaciones para considerar agotada la vía judicial previa al recurso de amparo.

En relación con los recursos de inconstitucionalidad, se desestima en la STC 158/2019 (Pleno), de 12 de diciembre¹, como óbice procesal la «ausencia de impacto jurídico de la norma impugnada», opuesto por las representaciones procesales del Gobierno y de las Cortes de Aragón al recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley de la comunidad autónoma 8/2018, de 28 de julio, de actualización de los derechos históricos de Aragón.

El TC rechaza tan estrambótico alegato con el directo y contundente argumento de que una ley aprobada por las Cortes de Aragón, promulgada por el presidente de la comunidad autónoma en nombre del rey y publicada en el *Boletín Oficial* de la comunidad autónoma y en el *Boletín Oficial del Estado* «es formalmente el objeto prototípico de un recurso de inconstitucionalidad». Aunque algunos de los contenidos de la ley pudieran presentar un marcado matiz de criterios de orientación de la acción política, afirma que su «parte dispositiva está conformada por mandatos legislativos, dirigidos al Gobierno de Aragón y a las restantes instituciones autonómicas», por lo que son «perfectamente susceptibles de control de constitucionalidad» e incurrirían, en caso de ser estimado alguno de los vicios que se les imputa, «en una inconstitucionalidad efectiva e inmediata, no meramente hipotética y futura» (FJ 2).

Por otra parte, el TC confirma en la STC 176/2019 (Pleno), de 16 de diciembre², el criterio ya asentado en la STC 223/2006, de 2 de julio (FJ 2),

¹ Véanse *infra* pp. 233-35 y 253-54.

² Véanse *infra* pp. 254-59.

sobre la falta de legitimación de un Gobierno autonómico para interponer recurso de inconstitucionalidad contra una ley, disposición o acto con fuerza de ley de la misma comunidad autónoma. En esta ocasión, al igual que entonces, la decisión contó con la opinión discrepante de tres magistrados.

En la citada STC 223/2006 (en la que el Ejecutivo autonómico pretendía recurrir el reglamento de la Cámara) el TC consideró que la concreción que efectúa el art. 32.2 LOTC en orden a la legitimación de los órganos ejecutivos y legislativos de las comunidades autónomas para promover recurso de inconstitucionalidad, circunscrita a las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley estatales que afecten a su ámbito de autonomía, no se oponía a la previsión del art. 162.1 CE, que al enumerar los órganos o fracciones de órganos legitimados para interponer este recurso incluye, sin que contenga restricción alguna al respecto, a «los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, a las Asambleas de las mismas».

Con invocación y reproducción de la doctrina de esta sentencia y de la recogida en la STC 125/1981, de 14 de julio, en el extremo referido a la distinta posición institucional y funcional de los órganos estatales (Gobierno y Cortes Generales) y de los órganos superiores de las comunidades autónomas, el TC estima fundada, con base en aquella diferente posición, «que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley comprenda sólo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses públicos generales» (art. 32.1 LOTC) y que «la legitimación conferida a los órganos de las comunidades autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a normas que las afectan» (art. 32.2 LOTC), esto es, a leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley del Estado que afecten a su propio ámbito de autonomía, con el alcance que a esta expresión le viene dando una reiterada jurisprudencia constitucional (por todas, STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 2). Así pues, la legitimación conferida *ex* art. 32.2 LOTC a los órganos superiores de las comunidades autónomas para interponer recurso de inconstitucionalidad encuentra fundamento en su posición institucional en defensa de su autonomía, que se vería —se afirma en la sentencia— empañada si dichos órganos, «partiendo de una comprensión diferente de cómo afecta la ley impugnada al ámbito propio de la autonomía, aparecen como autor y denunciante de la aducida infracción competencial», pues entonces el recurso de inconstitucionalidad se convertiría en un conflicto entre órganos autonómicos, cuya resolución no le ha sido atribuida.

En definitiva, concluye la sentencia, la legitimación que pretende el Gobierno de La Rioja para recurrir una ley de la Asamblea de la comunidad autónoma no solo carece de base en la LOTC, «sino que llevaría también, de

reconocerse, a romper el equilibrio o paridad institucional que debe existir, porque así lo ha querido la Constitución, entre uno y otro órgano superior de la comunidad autónoma para el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad» (FJ 2)³.

2. En este cuatrimestre no han sido pocas las decisiones de inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad. Así, en el ATC 113/2019 (Pleno), de 1 de octubre, se inadmite una cuestión de inconstitucionalidad porque en el trámite del art. 35.2 LOTC solo se ha dado audiencia al ministerio fiscal, no a las partes del proceso *a quo*, ya que la actora en el acto de la vista había solicitado el planteamiento de la cuestión y la parte demandada no se había opuesto a este. Se advierte también como defecto de planteamiento que en la providencia por la que se acordó la apertura de aquel trámite el órgano judicial no expresa su duda de constitucionalidad, sino que se remite a las dudas manifestadas por las partes. Y, en fin, se reprocha al órgano judicial que no haga referencia alguna al juicio de aplicabilidad y relevancia de la norma legal cuestionada.

³ A la sentencia formularon sendos votos particulares el magistrado González-Trevijano, al que se adhiere Enríquez Sancho, y la magistrada Balaguer Callejón. A ambos votos se adhiere el magistrado Xiol Ríos. González-Trevijano mantiene, por las razones que expone en su voto, que «la cláusula general de legitimación que contempla el art. 162.1 a) CE no constituye una regla que deba ser desarrollada o precisada por la LOTC, sino una simple relación completa y cerrada de sujetos legitimados», por lo que considera que el silencio del art. 32.2 LOTC respecto a la «legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar las normas emanadas de sus propias asambleas legislativas obedece únicamente al hecho de que el precepto constitucional no precisaba en este punto de añadido o aclaración alguna». Por ello, concluye, «dicha legitimación ha de ser reconocida por imperativo directo de lo dispuesto en el texto de nuestra Norma Fundamental, dado que resulta innecesario que la LOTC venga a matizar lo que no necesita matización».

Por su parte, la magistrada Balaguer Callejón entiende que «la restricción de la legitimación activa del ejecutivo autonómico, para interponer un recurso de inconstitucionalidad frente a una norma aprobada por la asamblea parlamentaria de su propia comunidad autónoma, no encuentra acomodo constitucional, y que la decisión de inadmitirlo por parte del Pleno supone una limitación procesal injustificada, basada en una incorrecta concepción sobre quiénes son los sujetos legitimados para instar el control de constitucionalidad que la Constitución reconoce». De la redacción del art. 162.1 a) CE «se desprende en su tenor literal, que los consejos de gobierno de las comunidades autónomas tienen *ex constitutione* la legitimación activa para el recurso de inconstitucionalidad, sin que esta se restrinja a las leyes estatales, como la mayoría afirma en la sentencia de la que discrepo».

Por su parte, el TC, en el ATC 117/2019 (Pleno), de 15 de octubre, inadmite otra cuestión de inconstitucionalidad porque el órgano judicial no incluyó en el auto de planteamiento un pronunciamiento siquiera provisional en orden a garantizar que una vez valorada la doctrina de la STC 69/2017, de 22 de mayo —que expulsó del ordenamiento jurídico la norma que eximía de la colegiación a quienes realizaran actividades propias de la profesión por cuenta de las Administraciones públicas—, la resolución del proceso *a quo* —en el que se impugnaba un precepto del proyecto de modificación de unos estatutos colegiales que imponía la colegiación obligatoria a todos aquellos que pretendieran realizar las actividades propias de la profesión también cuando actuasen al servicio de entidades públicas— dependía realmente de la constitucionalidad de la norma cuestionada. Es decir —se razona en el auto de inadmisión—, la Sala no explica por qué es aplicable el inciso cuestionado al caso examinado y por qué no podía resolver el proceso *a quo* aplicando la doctrina de la STC 67/2017, de la que resulta la obligación de colegiación de los profesionales que realicen actividades propias de la profesión por cuenta o al servicio de Administraciones públicas.

La insuficiencia del juicio de aplicabilidad y relevancia es el motivo en el que se funda la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación con el art. 49.bis 1 LEC, que mantiene la competencia de los juzgados de violencia sobre la mujer para conocer de los procesos civiles pese a que se haya acordado el sobreseimiento provisional o libre de la causa penal. El TC argumenta en el ATC 134/2019 (Pleno), de 29 de octubre, que el órgano promotor de la cuestión no explicita por qué, al haber iniciado el juzgado de primera instancia la celebración del juicio oral del proceso de divorcio, momento en que conforme al precepto legal cuestionado no era posible que acordase su inhibición y remitiese las actuaciones al juzgado de violencia sobre la mujer, no rechazó el conocimiento del asunto planteando cuestión de competencia.

Y, en el ATC 167/2019 (Pleno), de 10 de diciembre, además de por notoriamente infundada, se inadmite a trámite una cuestión de inconstitucionalidad porque el órgano judicial no satisface el juicio de relevancia, al no pronunciarse de manera fundada sobre la concurrencia del supuesto de hecho que la norma cuestionada exige para su aplicación, lo que era objeto de controversia entre las partes: si la ausencia de mediciones del ruido afecta a la validez de la sanción impuesta, como sostiene la parte demandante, o si, como mantiene la Administración demandada, tales mediciones no son exigibles porque la actividad objeto de sanción se había desarrollado sin título habilitante (en este sentido, también ATC 116/2019 [Pleno], de 15 de octubre).

3. Por lo que al procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas del título V LOTC se refiere, cuya importancia numérica se ha

acrecentado considerablemente desde el inicio del denominado proceso independentista en Cataluña⁴, el TC procede de oficio al examen de sus presupuestos y requisitos en la STC 111/2019 (Pleno), de 2 de octubre⁵, «para de este modo preservar la naturaleza, alcance y contenidos de los procedimientos que le sean suscitados». Reitera así que el Gobierno puede utilizar este procedimiento por razones tanto competenciales como sustantivas contra disposiciones o actos sin fuerza de ley de las comunidades autónomas y considera como objeto idóneo de este las resoluciones aprobadas por las Cámaras en el ejercicio de su función de dirección e impulso de la acción política del Gobierno. En este caso, la resolución impugnada tiene por objeto la creación de una comisión de investigación sobre la monarquía en el Parlamento de Cataluña.

Siguiendo la doctrina sentada inicialmente en la STC 42/2014, de 25 de marzo (FJ 2)⁶, el TC afirma que se trata de un acto de naturaleza jurídica, manifestación acabada de la voluntad institucional del Parlamento y con capacidad para producir efectos jurídicos, dado que la comisión se crea para investigar determinadas actividades supuestamente irregulares o delictivas de personas vinculadas a la familia real. En este sentido, considera que la creación de una comisión de investigación tiene efectos jurídicos en cuanto su objeto es el de «indagar supuestas deficiencias, anomalías o disfunciones en las que pudiera estar comprometida, directa o indirectamente, la actuación de un poder público y dictaminar, llegado el caso, sobre las correspondientes responsabilidades políticas [STC 133/2018, de 1 de diciembre, FJ 8 a)】. Se producirían, además, otros efectos jurídicos añadidos respecto de quienes pudieran ser llamados a declarar ante la comisión, puesto que pueden derivarse para ellos diferentes consecuencias jurídicas, incluso penales, de no atender sus requerimientos (FJ 2).

4. Durante este cuatrimestre se han resuelto cinco incidentes de ejecución de las SSTC 259/2015 (Pleno), de 2 de diciembre⁷, 136/2018 (Pleno), de

⁴ Se da cuenta del incremento cuantitativo que ha experimentado este procedimiento constitucional en el ámbito del referido proceso político en Duque Villanueva, J. C., «La fase de admisión a trámite de la impugnación de la candidatura de Carles Puigdemont i Casamajó a la Presidencia de la Generalitat de Cataluña», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 29, abril (2019), pp. 14-21.

⁵ Véanse *infra* pp. 257-59.

⁶ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, 2014, pp. 235-237. Véase, también, en el mismo número de la *RECD*, Fossas Espalader, E., «Interpretar la política», pp. 273-300.

⁷ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 106, 2016, pp. 343-343 y 356.

13 de diciembre⁸, y 98/2019 (Pleno), de 17 de julio⁹, en las que se había declarado la inconstitucionalidad y nulidad de diversas resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña vinculadas al proceso independentista.

El TC desestima la solicitud de personación de un grupo de diputados del Parlamento de Cataluña, ya que, a tenor de las previsiones de la LOTC, solo las partes del proceso constitucional principal están legitimadas para promover un incidente de ejecución, debiendo darse audiencia exclusivamente al ministerio fiscal y al órgano que dictó el acto (art. 92). En este caso entiende que es al Parlamento al que le corresponde la defensa del acto o resolución objeto del incidente, sin que los diputados tengan un interés propio, cualificado y diferente al de la Cámara, pues las resoluciones aprobadas son expresión acabada de la voluntad de esta y no de cada diputado individualmente considerado. Declara también que, a diferencia del procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas del título V LOTC, la promoción de incidentes de ejecución no está sometida a plazo. Y, en fin, afirma, proyectando a estos incidentes la doctrina establecida en relación con los recursos de inconstitucionalidad y otros procesos constitucionales, que la falta de petición de dictamen al Consejo de Estado no es obstáculo para su admisión a trámite (ATC 180/2019 [Pleno], de 18 de diciembre, FJ 2).

De los cinco incidentes resueltos, tres son estimados porque los apartados de las resoluciones objeto de estos reiteran anteriores pronunciamientos del Parlamento que ya fueron declarados inconstitucionales y nulos por las SSTC 259/2015 y 98/2019 (AATC 180, 181 y 184/2019 [Pleno], de 18 de diciembre). En los autos se acuerda su notificación personal al presidente, a los miembros de la Mesa y al secretario general de la Cámara, advirtiéndoles de su deber de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a las resoluciones declaradas inconstitucionales y nulas, así como su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente pretenda o suponga ignorar o eludir la nulidad acordada, con expreso aperebimiento de las responsabilidades en las que pudieran incurrir en caso de incumplimiento de lo ordenado por el TC.

En los otros dos incidentes de ejecución se acuerda su extinción por pérdida de objeto, al haber sido declarada en autos anteriores dictados en esa misma fecha la nulidad de los apartados de las resoluciones objeto de aquellos (AATC 182 y 183/2019 [Pleno], de 16 de diciembre).

⁸ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 115, 2019, pp. 256-257.

⁹ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 117, 2019, pp. 229-230 y 260-262.

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

- a) (STC 155/2009, FJ 2 a) que el recurso plantea un problema o afecta a la faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del TC (SSTC 102/2019 [Sala Segunda], de 16 de septiembre¹⁰, y 150/2019 [Sala Primera], de 25 de noviembre —utilización de la dirección electrónica habilitada como cauce de comunicación del primer emplazamiento de la parte demandada en proceso por despido—; 103/2019 [Sala Primera], de 16 de septiembre —sobreseimiento provisional de diligencias previas al determinar erróneamente el órgano judicial el *dies a quo* del plazo de duración de la instrucción—; 104/2019 [Sala Segunda], de 16 de septiembre —acuerdo del Consejo de Ministros de entrega en extradición de un ciudadano a Tailandia—; 108/2019 [Sala Segunda], de 30 de septiembre —resolución administrativa que impide la incorporación a una plaza obtenida en un proceso selectivo sin valorar que la adjudicataria se hallaba en situación de baja por maternidad—; STC 110/2019 [Pleno], de 2 de octubre —carácter no vinculante de la solicitud de tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única—¹¹; 124/2019 [Sala Primera], de 28 de octubre —inadmisión por extemporáneo de recurso de apelación sin tomar en consideración la suspensión del plazo para proporcionar a la parte acusadora la grabación del juicio—; 137, 139¹², 140, 143, 144 y 147/2019 [Pleno], de 25 de noviembre, y 169/2019 [Sala Segunda], de 16 de diciembre —denegación de indemnización por haber sufrido prisión provisional en causa penal en la que el demandante ha sido absuelto—; 148/2019 [Sala Segunda], de 25 de noviembre —exclusión como postor del marido de la ejecutada fundada en la negación de su condición de parte en el proceso—; 155/2019 [Pleno], de 28 de noviembre —prisión provisional prorrogada por resolución judicial—;

¹⁰ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso de amparo puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de cambios normativos relevantes en la configuración del contenido del derecho fundamental (STC 155/2009, FJ b).

¹¹ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2 g).

¹² También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (STC 155/2009, FJ 2 b).

- 159/2019 [Pleno], de 12 de diciembre¹³ —restricción de atribuciones como parlamentario a un diputado «no adscrito»—);
- b) (STC 155/2009, FJ b) que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (SSTC 112/2019 [Pleno], de 3 de octubre —la interposición del incidente de nulidad de actuaciones para considerar agotada la vía judicial previa al recurso de amparo—; 119/2019 [Sala Segunda], de 28 de octubre —denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita que impide al demandante recurrir las resoluciones del juzgado de vigilancia penitenciaria—; 120/2019 [Sala Segunda], de 28 de octubre —inactividad de la Administración en relación con ayudas al desarrollo de infraestructuras en las comarcas mineras del carbón—¹⁴; 138, 141 y 145/2019 [Pleno], de 25 de noviembre, y 166 y 167/2019 [Sala Segunda], de 16 de diciembre —denegación de indemnización por haber sufrido prisión provisional en causa penal en la que el demandante ha sido absuelto—; 172/2019 [Sala Primera], de 16 de diciembre —condena en segunda instancia como consecuencia de la valoración de elementos subjetivos del delito llevada a cabo sin las debidas garantías—);
- c) (STC 155/2009, FJ b) que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental (SSTC 122/2019 [Sala Segunda], de 28 de octubre, y 129/2019 [Sala Primera], de 11 de noviembre —utilización de la dirección electrónica habilitada para requerimiento de pago a la parte demandada en un proceso monitorio y para primer emplazamiento en procedimiento concursal—);
- d) (STC 155/2009, FJ b) que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un cambio de doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 10.2 CE (SSTC 142/2019 [Pleno], de 25 de noviembre, y 165 y 167/2019 [Sala Primera], de 16 de diciembre —denegación de indemnización

¹³ También se apreció como motivo de especial trascendencia que la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general (STC 155/2009, FJ 2 c).

¹⁴ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto ya que plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión económica o social (STC 155/2019, FJ 2 g).

- por haber sufrido prisión provisional en causa penal en la que el demandante ha sido absuelto—);
- e) (STC 155/2009, FJ 2 f) que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este TC (SSTC 101/2019 [Sala Segunda], de 16 de septiembre —denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita por haberse solicitado en la primera instancia y no acreditar las circunstancias económicas sobrevenidas para su obtención—; 123/2019 [Sala Segunda], de 28 de octubre —emplazamiento edictal sin haber agotado las posibilidades de comunicación personal en ejecución de títulos judiciales—);
 - f) (STC 155/2009, FJ 2 c) que la vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general (SSTC 151/2019 [Pleno], de 25 de noviembre, 170/2019 [Sala Primera], 173¹⁵ y 174/2019 [Sala Segunda] y 175/2019 [Sala Primera], de 16 de diciembre —denegación de indemnización por haber sufrido prisión provisional en causa penal en la que el demandante ha sido absuelto—);
 - g) (STC 155/2009, FJ 2 d) que la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera traer causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que este TC pudiera considerar lesiva del derecho fundamental (STC 168/2019 [Sala Primera], de 16 de diciembre —denegación de indemnización por haber sufrido prisión provisional en causa penal en la que el demandante ha sido absuelto—);
 - h) (STC 155/2009, FJ 2 f) que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este TC o pudieran existir resoluciones judiciales contradictorias (STC 149/2019 [Sala Primera], de 25 de noviembre —sentencia condenatoria en segunda instancia tras valorar prueba personal sin respetar las garantías de publicidad y contradicción ni oír al acusado—);
 - i) (STC 155/2019, FJ 2 g) que el recurso plantea una cuestión de relevante y general repercusión social o económica (SSTC 107/2019 [Sala Segunda], de 30 de septiembre —resolución judicial que no procede a valorar la prueba aportada para acreditar una minusvalía en la transmisión de un bien inmueble—; 121/2019 [Sala Primera], de 28 de

¹⁵ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera traer causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que este Tribunal pudiera considerar lesiva del derecho fundamental (STC 155/2009, FJ 2 d).

octubre —falta de legitimación activa de una asociación para interponer recurso contencioso-administrativo—);

- j) (STC 155/2019, FJ g) que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (SSTC 115/2019 [Pleno], de 16 de octubre, y 156/2019 [Pleno], de 28 de noviembre —admisión a trámite de iniciativas parlamentarias que reiteran los objetivos de una resolución ya declarada inconstitucional—; 128/2019 [Pleno], de 11 de noviembre —admisión a trámite de enmiendas a propuesta de resolución que supone un incumplimiento manifiesto de lo ordenado por el Tribunal en precedentes resoluciones—).

6. En relación con la interposición del incidente de nulidad de actuaciones para estimar agotada la vía judicial previa al recurso amparo (art. 44.1.a LOTC), el TC lleva a cabo en la STC 112/2019 (Pleno), de 3 de octubre, una revisión de la denominada doctrina de la «reviviscencia» del citado incidente para entender satisfecho aquel requisito procesal. De acuerdo con esta doctrina constitucional que ahora se matiza y modula, para considerar agotada la vía judicial en aquellos supuestos en los que la vulneración del derecho fundamental no se imputa a la última resolución judicial, sino a la inmediatamente anterior, y esa vulneración ha quedado imprejuzgada porque el recurso interpuesto contra la decisión lesiva de derechos fundamentales ha sido inadmitido por razones procesales no imputables a la negligencia de la parte, era preciso, antes de acudir en amparo ante el TC, promover incidente de nulidad de actuaciones ante el órgano judicial que ha dictado la resolución lesiva de derechos fundamentales¹⁶.

Pues bien, a partir de la sentencia ahora reseñada, en tales supuestos ya no es necesario para entender agotada la vía judicial promover incidente de nulidad de actuaciones ante el órgano judicial que ha dictado la resolución supuestamente lesiva de derechos fundamentales. En efecto, sin necesidad de acudir a este incidente, puede interponerse el recurso de amparo una vez dictada la resolución judicial que inadmite por razones procesales no imputables a la parte el recurso contra la decisión judicial lesiva de derechos fundamentales.

No obstante, la interposición en tales supuestos del incidente de nulidad de actuaciones ante el órgano judicial que ha dictado la resolución lesiva de derechos fundamentales, una vez inadmitido por el órgano superior el recurso promovido contra esta por razones procesales no imputables a la parte, no puede considerarse como un recurso manifiestamente improcedente que pueda determinar la inadmisión del recurso de amparo por extemporáneo.

¹⁶ Véase *Revista Española de Derecho Constitucional*, núms. 112 y 115, 2018 y 2019, pp. 239 y 262-263, respectivamente.

En definitiva, en estos supuestos la parte puede optar, una vez inadmitido el recurso contra la resolución lesiva de los derechos fundamentales, por promover contra esta recurso de amparo, sin que por ello se pueda entender incumplido el requisito de agotar la vía judicial previa, o, por el contrario, por promover contra aquella resolución incidente de nulidad de actuaciones antes de acudir en amparo ante el TC, sin que tal comportamiento determine su inadmisión por la utilización de un recurso manifiestamente improcedente.

En aplicación de esta nueva doctrina, en la sentencia reseñada se desestima el óbice de la falta de agotamiento de la vía judicial por no haber interpuesto la parte demandante, antes de promover recurso de amparo, incidente de nulidad de actuaciones contra la resolución judicial lesiva del derecho fundamental, tras haber sido inadmitido el recurso de casación interpuesto contra esta al apreciar el Tribunal Supremo que carecía de interés casacional (en el mismo sentido, SSTC 120/2019 [Sala Segunda] y 121/2019 [Sala Primera], de 28 de octubre, FF. JJ. 2).

7. Desde una óptica procesal merece atención la STC 104/2019 (Sala Segunda), de 16 de septiembre, que inadmite por extemporáneo el recurso de amparo promovido contra el acuerdo del Consejo de Ministros de entrega en extradición de un ciudadano a Tailandia, al que se le imputa la vulneración de los derechos a la vida, así como a no sufrir penas o tratos inhumanos o degradantes (art. 15) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), por no haberse tenido en cuenta los riesgos a los que se exponía al demandante con la extradición.

Tras precisar que el citado acuerdo es el objeto del recurso, el TC desestima, en primer lugar, la excepción de cosa juzgada por haber sido inadmitido, por manifiesta inexistencia de lesión, un recurso de amparo anterior contra las resoluciones judiciales que habían autorizado la extradición condicionada al cumplimiento de determinadas garantías. El TC considera que este nuevo recurso de amparo ha mutado de objeto, que ya no son aquellas resoluciones judiciales, sino el acuerdo del Consejo de Ministros de acceder definitivamente a la entrega del recurrente, así como modificado su fundamento, al invocarse como motivo de impugnación la inadecuada valoración de las garantías diplomáticas ofrecidas por las autoridades tailandesas a las que los órganos judiciales habían condicionado la entrega (FJ 3).

El TC descarta también que no se haya agotado la vía judicial previa. Se razona en la sentencia, por un lado, que el hecho de que el recurrente no hubiera interpuesto recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que, después de la autorización condicionada de la entrega, dieron por válidas las garantías diplomáticas ofrecidas por las autoridades tailandesas no puede limitar su facultad de «impugnar en esta sede una decisión gubernativa posterior, adoptada en el ejercicio de una potestad autónoma y diferenciada de la

ejercida por la jurisdicción». Y, por otro lado, que no es preciso promover recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros, pues solo pueden ser objeto de revisión judicial sus «elementos reglados» y «la salvaguarda de los derechos fundamentales conectados con los mismos», por lo que entiende que «la interposición directa del amparo no determina su inadmisibilidad», ya que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el acuerdo del Consejo de Ministros, «por su configuración legal y con las mencionadas excepciones [...], está excluido del control de la jurisdicción contencioso-administrativa o cualquier otra de orden distinto» (FJ 4).

Sin embargo, el TC aprecia la extemporaneidad del recurso, porque las vulneraciones que en la demanda se atribuyen al acuerdo del Consejo de Ministros serían imputables en realidad a las resoluciones judiciales que estimaron que Tailandia había ofrecido las garantías solicitadas, pues de lo que el recurrente se queja es de que el órgano judicial no haya velado por la debida observancia de las garantías que se habían exigido a las autoridades tailandesas para acceder a la entrega y que, a su juicio, no se habían cumplido. El demandante no había impugnado en amparo en su momento aquellas resoluciones judiciales y su cuestionamiento ahora, a través de un recurso de amparo que formalmente se dirige contra el acuerdo del Consejo de Ministros, deviene extemporáneo al haber transcurrido con creces el plazo de treinta días que establece el art. 44.2 LOTC desde la notificación de las referidas resoluciones judiciales (FJ 5)¹⁷⁻¹⁸.

¹⁷ A la sentencia formuló voto particular discrepante el magistrado Xiol Ríos, quien considera que con la extemporaneidad apreciada «se está ante un nuevo ejemplo de formalismo enervante», pues: «No concurre razón material alguna para hacer una interpretación que entiendo, con el debido respeto, rigorista y desproporcionada de la exigencia de temporaneidad en el recurso». En su opinión: «[l]a última fase gubernativa es un acto conformador del procedimiento de extradición que supone la real actualización de cualquier lesión constitucional vinculada a la efectiva entrega del reclamado, toda vez que el Consejo de Ministros puede denegar la extradición a pesar de haber sido declarada procedente por el órgano judicial. A estos efectos, y desde la perspectiva formal del art. 44.2 LOTC, si todavía una decisión del Consejo de Ministros podía evitar que el reclamado fuera entregado a las autoridades tailandesas, esto permite concluir que el real agotamiento de la vía extradicional previa al recurso de amparo debe ubicarse de un modo natural conforme a la jurisprudencia constitucional y sin forzar una interpretación de los requisitos procesales de admisibilidad en esta decisión del Consejo de Ministros». En fin, el magistrado autor del voto estima también, por las razones que expone en este, que debió ser estimado el recurso de amparo por vulneración de art. 15 CE, tanto desde la perspectiva de la prohibición de la pena de muerte como desde la prohibición de las penas perpetuas.

¹⁸ Juan Carlos Duque Villanueva.

II. FUENTES DEL DERECHO

1. La peculiaridad del sistema de fuentes del derecho laboral, con la atribución de fuerza vinculante a los convenios colectivos (art. 37.1 CE), ha suscitado algunas controversias constitucionales, entre las que destaca la relativa a las relaciones entre la ley y el resultado de la negociación colectiva, particularmente en el ámbito de las Administraciones públicas. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no forma parte del contenido esencial del derecho a la negociación colectiva del art. 37.1 CE, que conecta con el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), un pretendido derecho a la intangibilidad del convenio colectivo frente a una ley posterior. La fuerza vinculante del convenio colectivo no lo es frente al legislador, por lo que lo pactado en un convenio colectivo puede ser alterado o dejado sin efecto por una decisión legislativa, sin que ello infrinja el art. 37.1 CE.

Esta cuestión se plantea durante el período considerado en la presente crónica en la STC 127/2019 (Pleno), de 31 de octubre, que desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta diputados contra diversos preceptos de una ley de presupuestos autonómica que suspende temporalmente las previsiones relativas a la percepción de beneficios sociales, gastos de acción social y similares que tuvieran su origen en acuerdos suscritos entre los entes integrantes del sector público autonómico y los representantes del personal a su servicio. En el particular que nos ocupa, la STC 127/2019, FJ 5, con cita de doctrina precedente (SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 210/1990, de 20 de diciembre, FF. JJ. 2 y 3; 92/1994, de 21 de marzo, FJ 2; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3, y 104/2015, de 28 de mayo, FJ 8; así como AATC 34/2005, de 31 de enero, FJ 5, y 85/2011, de 7 de junio, FJ 8), recuerda que no puede confundirse ni identificarse la fuerza vinculante de los convenios colectivos con una pretendida intangibilidad del convenio ante la ley, toda vez que del art. 37.1 CE no deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso sobrevinida. En virtud del principio de jerarquía normativa es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse a la ley y no al contrario.

2. La vulneración del principio de capacidad económica en el sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE) ha sido el motivo de la declaración de inconstitucionalidad (parcial), por la STC 126/2019 (Pleno), de 31 de octubre, del precepto del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que regula el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (plusvalía), en aquellos casos en los que la cuota a satisfacer supere el incremento patrimonial realmente obtenido por el contribuyente.

Con cita de la doctrina sentada en las SSTC 26/2017, de 16 de febrero, y 37/2017, de 1 de marzo¹⁹, así como, más concretamente, en la STC 59/2017, de 11 de mayo²⁰, la STC 126/2019 recuerda que gravar situaciones de inexistencia de incrementos de valor supone hacer tributar a los sujetos pasivos por una riqueza inexistente (renta ficticia), en abierta contradicción con el principio de capacidad económica que garantiza el art. 31.1 CE. La situación analizada por la STC 126/2019 no es, sin embargo, la referida a supuestos de gravamen en los que no se ha producido ese incremento de valor (ni tampoco la de aquellos otros en los que el gravamen se impone incluso cuando haya podido tener lugar una disminución de valor), sino aquella en la que existe ganancia patrimonial con ocasión de la transmisión del inmueble y de la aplicación de la regla de cálculo del gravamen legalmente prevista se deriva un incremento de valor superior al efectivamente obtenido por el sujeto pasivo. En tal caso, señala la STC 126/2019, FJ 4, «la cuota tributaria resultante, en la parte que excede del beneficio realmente obtenido, se corresponde con el gravamen ilícito de una renta inexistente, en contra del principio de capacidad económica y de la prohibición de confiscatoriedad, que deben operar, en todo caso, respectivamente, como instrumento legitimador del gravamen y como límite del mismo (art. 31.1 CE)». Ello determina (en forma análoga a la empleada en la STC 59/2017) la declaración de inconstitucionalidad del 107.4 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, pero solo en aquellos casos en los que la cuota a satisfacer por el contribuyente es superior al incremento patrimonial realmente obtenido. Por otra parte, el TC insta al legislador a realizar la adaptación del régimen legal del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana a las exigencias constitucionales puestas de manifiesto en la STC 59/2017 y la STC 126/2019.

La estimación por la STC 126/2019 de la cuestión de inconstitucionalidad promovida respecto del 107.4 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales determina que la STC 153/2019 (Sala Segunda), de 25 de noviembre, declare la pérdida de objeto de otra cuestión de inconstitucionalidad planteada con el mismo fundamento y sobre el mismo precepto por otro juzgado de lo contencioso-administrativo, al haber quedado disipada la duda de constitucionalidad suscitada.

3. En la STC 158/2019 (Pleno), de 12 de diciembre²¹, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados

¹⁹ Reseñadas en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 110, 2017, pp. 223-224.

²⁰ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, 2017, pp. 274-225.

²¹ Véanse *supra* p. 220 e *infra*, pp. 253-54.

contra la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, se analiza la impugnación que el recurso dirige contra esta ley autonómica en su totalidad por infracción del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y su proyección sobre la naturaleza de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), infracción que el TC descarta.

El TC aprecia que la ley autonómica impugnada no reclama para sí la condición de norma suprema del ordenamiento jurídico. No contrapone su fuerza de obligar a la de la Constitución sino que busca expresamente (art. 1.2) su cobertura, junto con la del propio Estatuto de Autonomía de Aragón, en la disposición adicional primera CE que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La STC 158/2019 recuerda la conocida doctrina constitucional sobre la garantía institucional de la foralidad en la disposición adicional primera de la Constitución, sentada desde la STC 76/1988, de 26 de abril. De acuerdo con esa doctrina, la Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones «históricas» anteriores. Es, por tanto, de la misma disposición adicional primera CE, y no de su legitimidad histórica, de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia, de modo que la actualización de los derechos históricos supone la supresión (o el no reconocimiento) de aquellos que contradigan los principios constitucionales.

Por otra parte, conforme a esa misma jurisprudencia constitucional, con la expresión «territorios forales» recogida en la disposición adicional primera del texto constitucional se hace referencia a aquellos territorios integrantes de la monarquía española que, pese a la unificación del derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los decretos de nueva planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX; se trata, en suma, de los territorios comprendidos actualmente en la comunidad autónoma del País Vasco y la comunidad foral de Navarra.

En consecuencia, concluye la STC 158/2019, FJ 4, los derechos reconocidos a los «territorios forales» (o «territorios históricos») por la disposición adicional primera CE no son extensibles a otras comunidades autónomas, aunque sobre una determinada materia hayan asumido idénticas competencias que el País Vasco y Navarra, con independencia de que el instrumento

normativo empleado a este fin sea un estatuto de autonomía o la legislación ordinaria, estatal o autonómica. Trata, así, de salir al paso el TC de los planteamientos historicistas en los nuevos estatutos de autonomía²², en los que los «derechos históricos» del pueblo correspondiente se convierten en presupuesto legitimador del autogobierno. La conclusión para el enjuiciamiento de la Ley 8/2018, de actualización de los derechos históricos de Aragón, no será, sin embargo, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de esta ley en su totalidad (por no respetar la disposición adicional primera CE), sino solo la de aquellos de sus preceptos que hacen de los «derechos históricos» el fundamento del poder autonómico o el origen de este o la finalidad de su ejercicio (STC 158/2019, FJ 5).

4. La STC 161/2019 (Pleno), de 12 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad, descarta la impugnación que el recurso dirige contra esta ley autonómica en su conjunto por infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). La STC 161/2019 estima parcialmente el recurso por motivos competenciales alegados respecto de diversos preceptos de esa ley.

Se sostenía en el recurso que la ley impugnada crea inseguridad jurídica al adolecer de falta de claridad, por incluir preceptos que modifican numerosos textos legales, lo que dificulta la comprensión de su alcance; este vicio afectaría especialmente a la regulación que contiene en materia urbanística y ambiental, si bien la tacha se dirige contra la ley en su integridad. La STC 161/2019, FJ 3, rechaza este alegato partiendo de la conocida doctrina constitucional sobre las leyes de contenido heterogéneo, leyes transversales o «leyes ómnibus» (como es el caso de la impugnada). Conforme a esta jurisprudencia (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 176/2011, de 8 de noviembre; 120/2012, de 4 de junio; 209/2012, de 14 de noviembre; 132/2013, de 5 de junio; 120/2014, de 17 de julio; 84/2015, de 30 de abril, y 199/2015, de 24 de septiembre), aplicable tanto a las leyes estatales como a las autonómicas, no existe ningún óbice desde el punto de vista constitucional que impida o limite

²² Es pertinente recordar que precisamente el Estatuto de Autonomía de Aragón fue el único (al margen de los casos navarro y vasco) que en su inicial redacción (1982) incluyó la noción de «derechos históricos» (disposición adicional quinta), reiterada en la disposición adicional tercera del nuevo estatuto (2007), que enfatiza, además, el carácter de «nacionalidad histórica» de Aragón.

la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo²³. Heterogeneidad que no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el ordenamiento jurídico, porque no altera el sistema de fuentes establecido por la Constitución. En suma, las leyes de contenido heterogéneo, leyes transversales o «leyes ómnibus» no son, por el mero hecho de su compleja estructura interna, lesivas de precepto constitucional alguno, y por consiguiente no infringen el principio de seguridad jurídica.

Descarta también el TC que los preceptos de la ley autonómica que regulan la conservación y mantenimiento de la urbanización en las áreas industriales de la Región de Murcia y el convenio a suscribir con el ayuntamiento correspondiente, así como la constitución y régimen de funcionamiento de la «comunidad de gestión del área industrial», vulneren el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Los recurrentes sostenían que el contenido de esos preceptos es confuso, provocando incertidumbre sobre algunos aspectos como la naturaleza potestativa u obligatoria de la constitución de las denominadas «comunidades de gestión de área industrial». La STC 161/2019, FJ 4, rechaza esta alegación, partiendo de la consolidada doctrina sobre el alcance del principio constitucional de seguridad jurídica (entre otras, SSTC 46/1990, de 15 de marzo; 36/1991, de 14 de febrero; 96/2002, de 25 de abril, y 93/2013, de 23 de abril). La seguridad jurídica ha de entenderse como «la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando la claridad y no la confusión normativa», así como «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho». Por tanto, solo si el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generasen en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica. El TC concluye que los preceptos autonómicos impugnados no generan inseguridad jurídica alguna, en tanto que suponen concretar, específicamente para el caso de los polígonos industriales de la

²³ Como también señala la STC 161/2019, FJ 3, el único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que establece en su art. 5.2 c) como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa el hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí.

Región de Murcia, una regulación que, en sus rasgos generales, ya se encuentra prevista en la legislación urbanística de la comunidad autónoma. Tampoco vulnera la seguridad jurídica el hecho de que la ley prevea el desarrollo reglamentario de estos preceptos, pues, además, la disposición final tercera de la ley, relativa precisamente a la constitución de estas comunidades de gestión, contribuye a precisar aquellos aspectos que han de ser objeto de regulación en el plazo de un año previsto en esa misma disposición²⁴.

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. En el tercer cuatrimestre de 2019 la conflictividad por motivos competenciales ante el TC continúa siendo muy baja. El Estado ha interpuesto tres recursos de inconstitucionalidad frente a normas autonómicas por motivos competenciales y ha planteado un conflicto positivo de competencias. Por parte autonómica, la comunidad autónoma del País Vasco ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad y un conflicto positivo de competencias.

En este período se han planteado, además, diversos incidentes de ejecución en relación con asuntos ya impugnados en su día. Más concretamente se trata de diversos incidentes de ejecución en relación con las SSTC 259/2015 (Pleno), de 2 de diciembre, 136/2018 (Pleno), de 13 de diciembre, y 98/2019 (Pleno), de 17 de julio, cuyo fundamento no era estrictamente competencial, si bien lo impugnado son diversos actos del Parlamento de Cataluña y de su Mesa.

El TC está resolviendo los asuntos que se le plantean con una celeridad nunca vista hasta ahora y viene tardando unos 180 días desde la impugnación. Ello es, sin duda, una de las consecuencias de la baja conflictividad que se ha producido en el período de Gobierno más reciente y supone que los conflictos competenciales pueden verse pacificados en un tiempo relativamente breve, permitiendo que el TC pueda cumplir con eficacia una de sus funciones fundamentales.

2. En lo que se refiere a las resoluciones del TC, posiblemente la resolución más relevante y controvertida en materia de organización territorial del período examinado sea la STC 132/2019 (Pleno), de 13 de noviembre, en la que se resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del Código Civil de Cataluña, relativo

²⁴ Herminio Losada González.

a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto. La sentencia cuenta con el voto particular de cinco magistrados.

Las cuestiones generales que se plantean en la STC 132/2019 son fundamentalmente dos:

- La primera tiene que ver con la interpretación que deba darse a la competencia autonómica para la conservación, modificación y desarrollo autonómico del derecho civil especial o foral como límite a la competencia general del Estado sobre el derecho civil que se reconoce en el art. 149.1.8 CE.
- La segunda tiene que ver con el alcance de los límites al derecho foral que se derivan del último inciso del art. 149.1.8 CE cuando dispone que el Estado tiene competencia exclusiva «en todo caso», sobre las reglas relativas, entre otras materias, a las bases de las obligaciones contractuales.

A la vista del art. 149.1.8 CE, la doctrina constitucional ha considerado que, por un lado, solo podrá ser objeto de conservación, modificación y desarrollo el derecho foral propio existente en el momento de dictarse la Constitución, lo que supone un primer límite a la competencia general del Estado sobre el derecho civil recogida en el primer inciso del art. 149.1.8 CE, y, por otro, que tal competencia autonómica sobre su derecho civil propio no podrá afectar a las materias enunciadas en el segundo inciso del art. 149.1.8 CE, que en todo caso corresponden al Estado.

Así, en efecto, ciertamente el crecimiento del derecho civil foral o especial se somete al límite vinculado con el concepto mismo de «desarrollo» y vinculado con la necesidad de que se produzca una «conexión» con las instituciones ya reguladas en la compilación o en otros textos preexistentes o en costumbres acreditadas; pero, independientemente de ese primer límite, tal crecimiento tiene, además, como segundo límite aquellas reservas estatales de segundo grado que recoge el segundo inciso del art. 149.1.8 CE.

En cuanto al primer límite, señala la STC 132/2019 que la competencia autonómica para conservar, modificar y desarrollar su derecho civil le otorga, desde la óptica constitucional, la competencia material de legislar sobre aquellas instituciones que ya aparecieran recogidas en su ordenamiento jurídico a la entrada en vigor del texto constitucional, en su ordenación posterior o bien tengan conexión con ellas.

En cuanto al segundo límite, recuerda la STC 132/2019, FF. JJ. 2 y 6, que toda legislación autonómica en materia de derecho foral propio deberá

acometerse dentro de los límites establecidos en la reserva material a que hace referencia el último párrafo del art. 149.1.8 CE, que ordena «en todo caso» su adecuación a la legislación estatal sobre las referidas reglas relativas, entre otras, a las bases de las obligaciones contractuales. Las materias civiles que corresponden «en todo caso» al Estado *ex* art. 149.1.8 CE constituyen, por lo tanto, «una excepción a la excepción»; esto es, un límite a la competencia autonómica para actualizar, modificar y desarrollar derecho civil o, lo que es lo mismo, una reserva a la uniformidad del derecho privado en tales materias.

Así, el referido último inciso del art. 149.1.8 CE exige una regulación uniforme de determinadas materias civiles y, por ello se le atribuye al Estado en exclusiva su legislación. Por tanto, cuando una comunidad autónoma renueva una regulación propia y peculiar que estaba vigente a la entrada en vigor de la Constitución, además de tenerse que adaptar a la doctrina constitucional en relación con el concepto de conservación, modificación y desarrollo, no puede afectar a las materias enumeradas en el último inciso del art. 149.1.8 CE.

Más concretamente, en relación con el alcance la reserva al Estado de la competencia sobre «las bases de las obligaciones contractuales», la STC 132/2019 viene a aplicar por primera vez a tal competencia la doctrina sobre lo básico. Así, en efecto, para constituir este segundo parámetro que habrá de contrastarse con la normativa autonómica el TC señala:

- Que es preciso determinar qué se entiende por básico en materia de derecho civil contractual, pues no todo el derecho contractual lo es, sino que solo lo serán aquellas reglas que contengan los elementos esenciales que garanticen un régimen contractual común para todos los ciudadanos.
- En este sentido, la competencia estatal de las «bases de las obligaciones contractuales» del art. 149.1.8 CE debe ser entendida como una garantía estructural del mercado único y supone un límite en sí —un límite directo desde la Constitución— a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos que cuenten con legislación propia, pero no le permite regular pormenorizadamente aspectos materiales concretos de estas obligaciones.
- En este punto, se ha de tener presente que, según la doctrina constitucional, las bases han de determinarse preferentemente por ley, y el legislador estatal ha de determinar expresamente qué entiende como contenido básico en una norma. Ahora bien, en materia civil el legislador estatal no ha llevado a cabo una concreción formal de lo que han de considerarse «bases de las obligaciones contractuales», dado que

estas se encuentran reguladas en el Código Civil, norma preconstitucional, por lo que, mientras esto sucede, las comunidades autónomas no pueden quedar obligadas a esperar el pronunciamiento específico del legislador estatal y pueden ejercer su competencia respetando los principios que se derivan de la CE y de la legislación existente.

- Por tanto, a la hora de enjuiciar las normas de derecho civil especial, el TC ha de inferir qué normas del Código Civil son materialmente básicas, señalando que serán aquellas que aseguren una mínima regulación uniforme en materia de contratos; al ser el contrato un instrumento jurídico al servicio de la economía ha de orientarse al cumplimiento de los principios de unidad de mercado y libre circulación de personas y bienes (art. 139 CE), solidaridad y equilibrio económico (arts. 2 y 138 CE) y planificación general de la actividad económica (art. 131 CE). Todas estas normas constitucionales persiguen la ordenación general del orden público económico y son reglas esenciales en el orden social. De ahí que en materia contractual solo deba considerarse normativa básica aquellas reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones inter partes y en la economía interna de los contratos, comprobando, por ejemplo, si se respetan directrices básicas tales como el principio de la iniciativa privada y la libertad de contratación, la conmutatividad del comercio jurídico, la buena fe en las relaciones económicas, la seguridad del tráfico jurídico o si el tipo contractual se ajusta al esquema establecido en la norma estatal.
- Para la STC 132/2019 deben reputarse básicas únicamente «aquellas reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones inter partes y en la economía interna de los contratos»; «las bases, por tanto, deben referirse con carácter general y común a todos los contratos o categorías amplias de los mismos»; «no pueden comprender la regulación de cada tipo contractual, salvo en la parte y medida que esta suponga una concreción complementaria de las reglas generales o generalizables a la clase a la que por su naturaleza jurídica pertenece y, en todo caso, deben quedar opciones diversas para que el legislador autonómico ejercite su competencia».
- En este sentido, concluye el TC que puede entenderse por legislación básica en materia de contratos la comprendida en los principios desarrollados en los títulos I y II del libro IV CC (arts. 1088 a 1314), especialmente las normas relativas a las fuentes de las obligaciones (art. 1089 y ss. CC), a la fuerza vinculante del contrato (art. 1091 CC) y las que regulan sus elementos esenciales y efectos (1254 a 1280

CC). Con el mismo carácter básico deben tomarse los principios materiales que se extraen de estas normas, tales como la autonomía de la voluntad, la prevalencia del principio espiritualista en la perfección del contrato, la eficacia obligacional del contrato en relación con los modos de traslación del dominio, la obligatoriedad del contrato, la buena fe contractual, el sistema de responsabilidad por incumplimiento, la responsabilidad universal del deudor, los requisitos de la validez y eficacia del contrato o la defensa de los consumidores. Esto es, aquellas normas que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional.

Tal forma de construir el canon de control de las normas autonómicas que proceden a regular las obligaciones contractuales es fuertemente criticada por los votos particulares que discrepan²⁵.

Por un lado, de la construcción del criterio de la «conexión» entre la normativa civil autonómica sobre contratos y las instituciones y principios propios del derecho civil contractual preexistente a la entrada en vigor de la Constitución.

En este punto critican los magistrados discrepantes dos cosas:

1. Un uso por la STC 132/2019 de un criterio extraordinariamente laxo para apreciar la conexión, con casi nula exigencia de justificación de dicha conexión. En este sentido los votos consideran que no se ha justificado una suficiente conexión con instituciones y principios informadores propios en contratos como el de compraventa, el de permuta, el de mandato y el de gestión de negocios ajenos. Ello viene a conferir a las comunidades autónomas, a juicio de los magistrados discrepantes, una verdadera competencia universal en materia civil, con la sola excepción de las concretas materias enunciadas en el segundo inciso del art. 149.1.18 CE.

2. El hecho de que la STC 132/2019 da a entender que la conexión del derecho civil autonómico nuevo puede trabarse con el derecho civil posconstitucional, partiendo de que este es ya expresión de una actualización, modificación o desarrollo del derecho foral preconstitucional, pues la

²⁵ A la sentencia formularon votos particulares discrepantes los magistrados Ollero Tassara, Narváez Rodríguez, al que se adhirió Martínez-Vares García, Montoya Melgar y Enríquez Sancho, al que se adhirió Narváez Rodríguez.

STC 132/2019, tras disponer que para comprobar si existe o no vinculación entre las nuevas normas y el ordenamiento jurídico autonómico no es necesario relacionarlas con instituciones concretas ya reguladas, sino que es suficiente con que tal unión o trabazón exista con el conjunto de las instituciones preexistentes, con su sistema normativo y con los principios que lo informan, alude también a cualquier «ordenación posterior», expresión particularmente discutida por los magistrados discrepantes que denuncian que la STC 132/2019 utiliza efectivamente legislación posconstitucional para justificar la necesaria conexión en relación con determinadas instituciones. Así, según los votos particulares la doctrina constitucional, venía exigiendo hasta la STC 132/2019 que todo desarrollo de derecho civil conectase con leyes o normas forales preconstitucionales. La STC 132/2019 viene a modificar esta doctrina, al admitir la conexión con derecho civil posconstitucional.

Y, por otro, discrepan de la identificación del concepto de «bases de las obligaciones contractuales» con el de «legislación básica», esto es, con la reserva al Estado de un mínimo común denominador normativo que admite el desarrollo autonómico.

En efecto, para el magistrado Ollero Tassara, en realidad, las «bases de las obligaciones contractuales», al igual que el resto de las materias civiles que corresponden «en todo caso» al Estado *ex* art. 149.1.8 CE, constituyen «una excepción a la excepción»; esto es, un límite a la competencia autonómica para actualizar, modificar y desarrollar el derecho civil o, lo que es lo mismo, una confirmación de la regla general favorable a la uniformidad de todo el derecho privado. El reparto de competencias en materia de derecho civil es, pues, enteramente singular, por completo alejado de la lógica bases/desarrollo empleada en otras materias. No tendría sentido que el Estado identificase lo básico al regular los contratos, pues tiene la competencia general para regularlos. La materia «bases de las obligaciones contractuales» es un ámbito material reservado íntegramente al Estado y no, como la sentencia de la mayoría afirma, una materia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas en torno a la distribución bases-desarrollo.

En consecuencia, para los magistrados discrepantes no corresponde al Estado especificar qué partes de su legislación civil admiten un desarrollo, sino a la comunidad autónoma justificar una actualización, modificación o desarrollo de normas forales preconstitucionales. Las bases de las obligaciones contractuales a las que se refiere el art. 149.1.8 CE son un límite impuesto a las comunidades autónomas que cuenten con derecho civil foral o especial respecto a su competencia para conservarlo, modificarlo o desarrollarlo y no son un precepto atributivo de competencias al Estado.

Ciertamente la competencia del Estado para determinar las obligaciones contractuales es plena, pues no tienen todas las comunidades autónomas competencia sobre derecho civil propio, pero en el caso de aquellas que sí lo tienen no se les aplicaría toda la regulación estatal en tal materia sino solo las bases, que si no han quedado identificadas por el legislador estatal deben ser deducidas de las normas sobre obligaciones contractuales existentes. Deducción que, de acuerdo con la STC 132/2019, debe hacerse teniendo en cuenta que serán materialmente básicas aquellas normas que aseguren una mínima regulación uniforme en materia de contratos; al ser el contrato un instrumento jurídico al servicio de la economía ha de orientarse al cumplimiento de los principios de unidad de mercado y libre circulación de personas y bienes (art. 139 CE), solidaridad y equilibrio económico (arts. 2 y 138 CE) y planificación general de la actividad económica (art. 131 CE).

A nuestro modo de ver, lo más criticable de la STC 132/2019 es la aparente limitación que impone al legislador estatal civil regulador de las obligaciones contractuales a la hora de poder determinar en el futuro cuáles serían las bases de estas, pues la STC 132/2019 parece reducir el campo posible de las bases de las obligaciones contractuales a la enunciación de principios generales o directrices cuando señala que el precepto constitucional atribuye al Estado la competencia para establecer los criterios de ordenación general del sector de la contratación privada en aquellos territorios autonómicos que cuenten con legislación propia, pero no le permite regular pormenorizadamente aspectos materiales concretos de estas obligaciones, pues tal regulación menoscabaría las competencias de las comunidades autónomas que tengan un derecho civil foral o especial propio.

La STC 132/2019 parece querer blindar un ámbito de las obligaciones contractuales, materia ciertamente vinculada con uno de los rasgos de un mercado único como es el de la existencia de iguales condiciones de ejercicio de la actividad económica, a las comunidades autónomas con derecho civil propio.

Tal doctrina se opone frontalmente a aquella otra (STC 79/2017 [Pleno], de 22 de junio²⁶, y su progenie) que viene considerando que, para promover la unidad de mercado, el Estado puede, si así lo considera —a través de sus títulos competenciales horizontales reservados al Estado fundamentalmente en los apdos. 1 (sobre regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes) y 13 (sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) del art. 149.1 CE—, intervenir normativamente para promover el mercado único cuando las garantías estructurales —

²⁶ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, 2017, pp. 276-282.

aquellas que suponen un límite en sí, un límite directo desde la Constitución, a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos y entre las que se encuentra precisamente el art. 149.1.8 CE— se demuestren insuficientes para imponer los rasgos del mercado único. Tales competencias horizontales no suponen, en realidad, una reserva al Estado de ámbitos materiales exclusivos y excluyentes, sino que suponen habilitaciones a aquel para la consecución de determinados fines, entre los cuales se encuentra la promoción de la unidad de mercado, incluso aunque ello suponga, caso de efectivamente ejercerse, afectar a ámbitos materiales reservados de manera exclusiva a las CC. AA.

Tratar de blindar un ámbito autonómico sobre la materia obligaciones contractuales podría implicar imposibilitar que el Estado pueda decidir en un momento dado que las concretas condiciones de ejercicio de la actividad económica deban ser las mismas en todo el territorio nacional.

3. La STC 133/2019 (Pleno), de 13 de noviembre, resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos por el Gobierno Vasco contra determinadas disposiciones que reservan al Estado la gestión de una serie de ayudas y subsidios.

La comunidad autónoma considera vulneradas sus competencias, pues alega, por un lado, que la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) de las funciones de gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato de formación y aprendizaje vulnera el art. 10.25 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV), y, por otro, que la gestión estatal (asimismo a cargo del SEPE) del subsidio extraordinario de desempleo incurre en idéntica vulneración. Subsidiariamente, en caso de encuadrarse la controversia relativa a este último subsidio en el ámbito del art. 149.1.17 CE, su gestión compete igualmente a la comunidad autónoma, en virtud de lo dispuesto por el art. 18, apartados 2.b) y 4, y la disposición transitoria quinta EAPV.

En primer lugar, y en línea con la doctrina constitucional más reciente, la STC 133/2019 encuadra las medidas que conforman el sistema nacional de garantía juvenil en el art. 149.1.13 CE, pues se trata de una acción pública que se dirige a «incidir en el mercado laboral desde criterios de política económica incentivadores del acceso al empleo», y se inscribe en la directriz que le marca el art. 40.1 CE de ejercitar una política «orientada al pleno empleo», y no se limita a lo que se viene entendiendo como régimen o materia laboral, aunque guarden conexión con esta, sino que se trata de medidas que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado y que tienen tras de sí el respaldo

competencial del art. 149.1.13 CE. En aplicación de esta jurisprudencia, teniendo en cuenta que para ser beneficiario del sistema nacional de garantía juvenil se necesita ser joven y estar sin trabajo (art. 97 d) y que el objetivo declarado del sistema es que todos esos jóvenes sin trabajo «puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desemplead[o]s» (art. 90.1 a), la doctrina constitucional enmarca el sistema nacional de garantía juvenil, claramente, en el art. 149.1.13 CE. Ello excluye, en principio, que el Estado pueda reservarse competencias ejecutivas y de gestión.

Es por ello por lo que se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados o incisos impugnados de la disposición adicional centésima vigésima LPGE 2018 que atribuyen al SEPE la gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato de formación y aprendizaje.

En segundo lugar, la STC 133/2019 entra a examinar la constitucionalidad de la gestión estatal del subsidio extraordinario de desempleo.

Este subsidio es el que ha sustituido a los programas «Prepara» y «PAE», programas que fueron encuadrados en la materia de empleo por el TC en las SSTC 100/2017 (Pleno), de 20 de julio²⁷, 153/2017 (Pleno), de 21 de diciembre, 156/2017 (Pleno), de 21 de diciembre, y 40/2019 (Pleno), de 27 de marzo, y, por tanto, en el título competencial recogido en el art. 149.1.13 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. En aquellos casos se consideró inconstitucional la reserva centralizada de la gestión de los programas referidos.

Sin embargo, en el caso del subsidio extraordinario de desempleo, la STC 133/2019 realiza un encuadre competencial distinto. En efecto, el subsidio extraordinario de desempleo aparece desde su creación incorporado a la acción protectora de la Seguridad Social, lo que se confirma tanto por su ubicación sistemática en el TRLGSS como por su diseño legal, enmarcado en el modelo de protección por desempleo de nivel asistencial. Terminada la vigencia de los programas «Prepara» y «PAE», el legislador ha optado por una alternativa diferente, consistente en un subsidio extraordinario de desempleo que ha pasado a formar parte de la acción protectora de la Seguridad Social.

Para la STC 133/2019, el nuevo subsidio extraordinario de desempleo responde a una concepción evolutiva y a la libertad de configuración del legislador para modular la acción protectora de la Seguridad Social, lo que determina que el examen de esta controversia competencial haya de abordarse

²⁷ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, 2017, pp. 286-288.

desde un encuadre competencial distinto al de los programas «Prepara» y «PAE», como es la óptica de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.17 CE en esta materia: «Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas».

La STC 133/2019 recuerda como la doctrina constitucional ha perfilado el deslinde entre los dos títulos competenciales recogidos en el art. 149.1.17 CE. Por una parte, «la determinación de una prestación de la Seguridad Social constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado *ex* art. 149.1.17 CE y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura». Por otra parte, la reserva competencial relativa al régimen económico de la Seguridad Social, «además de la legislación, puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario». Para el TC la mención separada del «régimen económico» como función exclusiva del Estado trata de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no solo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas.

Así, en lo que hace específicamente a la competencia de gestión sobre el subsidio extraordinario de desempleo, la STC 133/2019 considera que corresponde «al Estado la gestión de las prestaciones por desempleo, en tanto que integrantes de la caja única de la Seguridad Social».

Pero la relevancia de la STC 133/2019 es que entra a continuación a examinar si sería posible la gestión del subsidio extraordinario de desempleo por estar así dispuesto por el art. 18, apartados 2.b) y 4, del EAPV cuando atribuye a la comunidad autónoma «la gestión del régimen económico de la Seguridad Social» (en el art. 18, apartado 2.b), y la organización y administración de los correspondientes servicios (en el art. 18, apartado 4).

La STC 133/2019 no descarta la posibilidad de una gestión del régimen económico de la Seguridad Social por el País Vasco cuando señala que tal previsión estatutaria presenta un doble condicionamiento. El primero es intrínseco a la propia noción del sistema de Seguridad Social:

[...] las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales

facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social.

El segundo tiene que ver con que la asunción por la comunidad autónoma del País Vasco de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, «dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad», precisa de la suscripción de los oportunos convenios en el seno de la comisión mixta de transferencias creada para la aplicación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Convenios no suscritos hasta la fecha.

Para la STC 133/2019, en ausencia de convenio que active lo dispuesto en el art. 18.2 b) EAPV y especifique las concretas facultades que puede asumir la comunidad autónoma del País Vasco sin comprometer el modelo unitario de Seguridad Social, no es posible apreciar que la lesión competencial denunciada por el Gobierno Vasco se haya producido.

La STC 133/2019 ha dado, así, alas a la reivindicación de la competencia por el País Vasco, que no ha tardado ni un segundo en exigir la preceptiva transferencia, alegando que la gestión del subsidio no compromete la unidad del sistema, ni perturba su funcionamiento económico uniforme, ni cuestiona la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social ni engendra directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos, pues tratándose de un subsidio en buena medida reglado no se pone en cuestión la caja única.

La STC 133/2019 abre así una importante cuestión que parecía adormecida, como es la posible asunción autonómica de las competencias de gestión del régimen económico de la Seguridad Social.

4. La STC 106/2019 (Pleno), de 19 de septiembre, resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en relación con la disposición transitoria segunda del Decreto Ley autonómico 1/2017, de 13 de enero, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears, y de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y de medidas en materia de coordinación de las policías locales de las Illes Balears.

La cuestión plantea un supuesto de inconstitucionalidad mediata, pues se trata de dilucidar si la disposición autonómica, en cuanto «permite el nombramiento de policías locales en régimen de interinidad», contradice el art. 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBLR), en cuanto dispone:

[...] corresponde exclusivamente a *los funcionarios de carrera* al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a *funcionarios de carrera*, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

Para el TC, si el precepto estatal se interpreta como una reserva absoluta de determinadas funciones a los funcionarios «de carrera», con exclusión de los interinos, la norma autonómica cuestionada será inconstitucional, pues regula un procedimiento de selección de funcionarios interinos para el ejercicio de una de estas funciones reservadas, en concreto «funciones públicas que implican el ejercicio de autoridad». Por el contrario, si el art. 92.3 LRBRL se interpreta como una reserva de esas funciones públicas, entre las que encajan las de la policía local, simplemente a los funcionarios, sin excluir a los interinos, los preceptos autonómicos serán constitucionales.

Parece que de la dicción del precepto estatal que se refiere a que «corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera» se debería considerar que concurre la primera opción, sin embargo, el TC se inclina por la segunda.

Para el TC, la exposición de motivos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que es la norma que añade a la reserva de determinadas funciones a los funcionarios, la reserva a funcionarios «de carrera» no da cuenta de las razones que le llevaron a mencionar específicamente a los funcionarios «de carrera» en la nueva redacción del apartado tercero del art. 92. El TC repasa los antecedentes legislativos y parlamentarios, así como el dictamen del Consejo de Estado, para afirmar que estos no arrojan luz sobre esta reforma.

Ciertamente, el TC recuerda que en el ámbito del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP), el concepto de funcionario de carrera se diferencia del concepto de funcionario interino. Sin embargo, la interpretación de la nueva redacción del art. 92.3 LRBRL no debe hacerse a la luz de la definición del TRLEBEP, sino a la luz de las referencias específicas a los funcionarios «de carrera» recogidas en la propia LRBRL, que no han sido nunca interpretadas como una expresa prohibición de nombramiento de funcionarios interinos en la Administración local.

Así, para el TC, la amplitud de las funciones reservadas en la nueva redacción del art. 92.3 a los «funcionarios de carrera», que incluye todas aquellas que lo precisen «para la mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función» (art. 92.3 *in fine*), implicaría que una interpretación de este como norma prohibitiva del nombramiento de funcionarios interinos para todas esas funciones reservadas impediría no solo el nombramiento de funcionarios interinos para los cuerpos de policía local, sino, en general, para cualquier cuerpo o escala de las entidades que integran la Administración local, aunque esos cuerpos no ejerzan funciones de las estrictamente reservadas a funcionarios en el art. 9.2 TRLEEP.

El TC rechaza la interpretación literal del precepto estatal, pues una reforma de tanta importancia y trascendencia para el funcionamiento ordinario de los entes que integran la Administración local (municipios, provincias e islas, arts. 140 y 141 CE, pero también comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios: art. 3 LBRL) debería venir precedida de informes en la elaboración del anteproyecto de ley, de un amplio debate en la tramitación parlamentaria del proyecto y de disposiciones de derecho transitorio para las vacantes cubiertas por funcionarios interinos en la fecha de entrada en vigor de la reforma.

El TC acaba interpretando, en la línea de lo alegado por el abogado del Estado y la abogada de los servicios jurídicos de la comunidad autónoma de Illes Balears, que el citado art. 92.3 LBRL debe interpretarse conjuntamente con el art. 10 TRLEEP, para concluir que lo que prohíbe ese precepto cuando reserva «exclusivamente a los funcionarios de carrera» las funciones que señala no es el ejercicio de esas funciones por funcionarios interinos, que son nombrados, precisamente, «para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera» (art. 10.1 TRLEEP), sino que lo que dicho precepto persigue es impedir el desempeño de esas funciones por personal laboral y eventual.

Ello le lleva a desestimar la cuestión concluyendo que la contradicción entre la norma estatal de contraste y las disposiciones autonómicas cuestionadas no es efectiva e insalvable por vía interpretativa.

El TC rechaza, así, la interpretación literal del precepto estatal que sirve como norma de contraste del precepto autonómico con fundamento en los graves efectos sobre el funcionamiento ordinario de los entes locales que tal interpretación literal tendría e interpreta, por tanto, el art. 92.3 LBRL como si no hubiese sido nunca modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que ha añadido explícitamente «de carrera» a la referencia a los funcionarios; para negar efectos a tal modificación el TC señala que en los antecedentes de la reforma no figura una explicación que justifique un cambio de tanto calado.

5. La STC 178/2019 (Pleno), de 18 de diciembre, resuelve, entre otras, una materia vinculada con la anterior. En efecto, la sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las policías de Navarra.

El TC, entre otras materias, examina aquel aspecto de la norma foral que regula la posibilidad de que las entidades locales de Navarra contraten temporalmente personal en régimen administrativo para la realización de tareas de apoyo al personal de la policía local, teniendo a tales efectos la consideración de agentes de la autoridad.

Para el TC, uno de los aspectos que distingue este caso del resuelto en la STC 106/2019 es que a los denominados auxiliares de policía no les atribuye la Ley Foral 23/2018 la condición de funcionarios interinos. Conforme a los arts. 1.2 g) y 24.1 de la referida ley foral, se trata de personal contratado temporalmente en régimen administrativo, figura que en la legislación navarra recibe un tratamiento específico y diferenciado de la del funcionario público.

En la medida en que los auxiliares de policía no forman parte, siquiera temporalmente, de la policía local, ni tienen la consideración de funcionarios interinos, no se ven afectados por la reserva a los funcionarios al servicio de la Administración local de las tareas propias de la policía local que se deriva del art. 92.3 LBRL, tal como se ha interpretado en la STC 106/2019. Sin embargo, la regulación navarra vulnera la norma estatal en cuanto esta considera funciones públicas reservadas a funcionarios aquellas que, en el ámbito local, impliquen ejercicio de autoridad y, consecuentemente, limita la condición de agente de la autoridad a los funcionarios al servicio de la Administración local, entre los que, según el art. 1.2 b) de la propia Ley Foral 23/2018, se encuentran los policías locales. El art. 24.2 de la ley foral, tras enumerar las funciones de estos auxiliares, les atribuye la condición de agentes de la autoridad, con lo que no se ajusta a dicha limitación contenida en la normativa básica estatal y por ello es declarado inconstitucional.

6. La STC 113/2019 (Pleno), de 3 de octubre, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra diversos apartados de la Ley 9/2018, de 31 de julio, por la que se modifica la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears.

La impugnación tendría que haber dado ocasión al TC de desarrollar algún aspecto de su doctrina sobre cómo se ha de cohonstar la competencia medioambiental autonómica con las competencias estatales sobre obras e infraestructuras de interés general. Sin embargo, el TC, con una argumentación

algo plana, resuelve la cuestión negando absolutamente la capacidad autonómica de afectar al ejercicio de las competencias estatales.

Así, en efecto, para la comunidad autónoma la posibilidad de establecer normas adicionales de protección debería permitir que la legislación autonómica pudiese exigir al Estado que someta a evaluación ambiental estratégica ordinaria (apartados 1 y 2 del art. 9 de la Ley 12/2016, tras la modificación realizada por el art. único 3 de la Ley 9/2018) y simplificada (apartados 3 y 4 del art. 9 de la Ley 12/2016, tras la modificación realizada por el art. único 3 de la Ley 9/2018) los planes y programas, así como sus revisiones y modificaciones, adoptados o aprobados por el propio Estado. No se trataba de que la comunidad autónoma sometiese a evaluación las obras del Estado sino de que el propio Estado sometiese a evaluación sus propias obras por exigencia de una ley autonómica. Esta posibilidad la admitió el propio Estado en la disposición adicional tercera del texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que sin embargo fue derogada por la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Antes de producirse la reforma autonómica impugnada en el proceso que resuelve la STC 113/2019, la norma autonómica de evaluación ambiental sujetaba a evaluación únicamente los planes y programas de la Administración autonómica, insular o local de las Illes Balears, y tras la reforma se extiende a los aprobados o adoptados por la Administración del Estado. Tal finalidad se expresa en la exposición de motivos de la Ley 9/2018 cuando indica que «los nuevos contenidos de los artículos 9 y 14 [...] sujetan a evaluación ambiental los planes, los programas y los proyectos previstos en la ley cuando corresponda aprobarlos al Estado».

El TC recuerda la delimitación del reparto de competencias en materia de evaluación ambiental recogida en la STC 13/1998, de 22 de enero, en la que se trataba el problema relativo a la competencia de la Administración General del Estado para evaluar el impacto ambiental de sus propias obras, instalaciones o actividades, o de los proyectos promovidos por empresas o sujetos particulares que se encuentran sometidos a intervención administrativa estatal, aún en los supuestos en que los proyectos se encuentren localizados en el territorio de una comunidad autónoma. Para la doctrina, ya clásica:

[...] la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera

de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de esas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atrae a la de medio ambiente, cuyo carácter complejo y multidisciplinario afecta a los más variados sectores del ordenamiento (STC 13/1998, FJ 7).

Por tanto, cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son la Administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúa el art. 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149) (STC 13/1998, FJ 8).

En la STC 113/2019 no se plantea la cuestión de cuál es la Administración competente para realizar la evaluación de impacto ambiental sino si las comunidades autónomas pueden determinar el ejercicio de esa evaluación de impacto ambiental sometiendo a afectación transversal a las competencias sectoriales estatales cuando realizan esa evaluación ambiental de los proyectos, planes y programas del Estado.

La STC 113/2019 resuelve la controversia con el argumento de que no es constitucionalmente posible el desplazamiento de la competencia estatal sustantiva a cuyo amparo se realiza cualquier proyecto mediante el ejercicio de la competencia autonómica en materia de protección del medio ambiente. Para el TC tal posibilidad, de ser admitida, supondría convertir la competencia sobre medio ambiente en una competencia prevalente sobre la competencia en materia de obras de interés general, desconociendo que las obras, instalaciones y actividades que forman parte de materias que están sometidas por la Constitución y los estatutos de autonomía a reglas específicas de reparto de competencias son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la competencia de medio ambiente, y no al revés (SSTC 202/2013, FJ 3, y 109/2017, FJ 4).

Por el contrario, para el TC no plantearía problema competencial alguno que la regulación autonómica estableciera la necesidad de que la comunidad autónoma participara en los procedimientos de evaluación ambiental referidos a planes, proyectos y obras de competencia de la Administración General del Estado que tengan lugar en el territorio de las Illes Balears, pues ello no supondría una invasión de la competencia exclusiva del Estado que sustenta la realización de la obra o del proyecto.

Así, concluye el TC que una comunidad autónoma no puede ampararse en competencias en materia de medio ambiente, para imponer al Estado la obligación de someter a evaluación o impacto ambiental programas y planes que solo al Estado le corresponde aprobar, pues ello supondría desconocer la naturaleza instrumental de la evaluación y del impacto ambiental, lo que ocasionaría el desplazamiento de la competencia estatal sustantiva a cuyo amparo se realiza el proyecto sometido a examen.

Por tanto, la Administración General del Estado ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, instalación o actividad previstas y está obligada a considerar su impacto medioambiental, pero solo en los supuestos exigibles por la normativa estatal. La comunidad autónoma únicamente podría ampliar la relación de proyectos de competencia del Estado sometidos a evaluación de impacto ambiental por voluntad del legislador estatal. En este sentido, el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, derogado por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, establecía en su disposición adicional tercera que los proyectos estatales que no hubieran de sujetarse a evaluación de impacto ambiental conforme a lo establecido en dicha ley podrían quedar sujetos a dicha evaluación cuando así lo determinase la legislación de cualquier comunidad autónoma afectada por el proyecto. Sin embargo, dicha disposición no ha sido incorporada a la nueva regulación estatal vigente, y, por consiguiente, ha desaparecido de nuestro ordenamiento jurídico, por lo que las comunidades autónomas no tendrían ya cobertura alguna para imponer, en virtud de su propia normativa, a la Administración del Estado el sometimiento de los proyectos de su competencia a evaluación ambiental.

7. La STC 158/2019 (Pleno), de 12 de diciembre²⁸, aborda la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. El presidente del Gobierno ha impugnado igualmente la norma.

Lo más relevante desde el punto de vista estrictamente competencial es la contundente reiteración de aquella doctrina previa que rechaza considerar incluidos territorios distintos a los forales, comprendidos actualmente en la comunidad autónoma del País Vasco y la comunidad foral de Navarra, dentro de la disposición adicional primera de la Constitución. Para el TC,

²⁸ Véanse *supra* pp. 220 y 233-235.

los derechos reconocidos a los territorios históricos por la disposición adicional primera CE, así acotados, no son, por tanto, extensibles a otras comunidades autónomas.

Ello supone que la disposición adicional primera CE no presta cobertura a la pretendida actualización de derechos históricos emprendida por la Ley 8/2018, y, por tanto, que tampoco la prestan otras disposiciones del bloque de la constitucionalidad y más concretamente la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), en la medida en que proclama en su disposición adicional tercera que «la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución». Para la STC 158/2019 esta formulación estatutaria no habilita al legislador aragonés para llevar a cabo una actualización de derechos históricos que ni está incluida en el ámbito de aplicación de la disposición adicional primera CE, ni está recogida en los contenidos dispositivos del EAAr, «ni podría estarlo», según la STC 158/2019. Ello supone en la práctica la inconstitucionalidad de tal referencia estatutaria que queda como consecuencia de la doctrina referida vaciada y que desemboca en la declaración de inconstitucionalidad de la mayoría de los preceptos impugnados de la Ley 8/2018.

8. La STC 176/2019 (Pleno), de 18 de diciembre²⁹, inadmite mediante sentencia el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja contra una ley de su propio Parlamento autonómico por falta de legitimación.

Se trata de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales, que ha sido, no obstante, igualmente impugnada por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular, por lo que el fondo del asunto se acabará resolviendo en este otro recurso.

Las razones por las que se inadmite a trámite mediante sentencia un recurso planteado por un Gobierno autonómico frente a una ley de su Parlamento se encuentran en la doctrina desarrollada en su día en la STC 223/2006, de 6 de julio, y que considera que en nuestro ordenamiento el art. 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al desarrollar el 162.1 de la Constitución, habría precisado la concesión de la *legitimatío ad causam* de manera expresa y concreta adoptando «un sistema de *numerus clausus*, taxativo y riguroso en atención a razones de prudencia política y de seguridad y normalidad jurídica».

²⁹ Véanse *supra* pp. 220-222.

Para el TC la determinación última del modelo de jurisdicción constitucional, que no quedó enteramente cerrado por el constituyente, corresponde al legislador orgánico. Dispone a este fin de una amplia habilitación, que no solo se deriva del principio democrático, sino que también está protegida a través de las diversas reservas de ley orgánica previstas en el texto constitucional respecto de esta institución (arts. 161.1 d, 162.2 y 165 CE). No obstante lo anterior, tal libertad no es absoluta, sino que tiene límites materiales y formales que tienen su origen en una interpretación sistemática de todo el texto constitucional. Así, sus límites constitucionales no proceden únicamente de una interpretación literal del precepto aducido en cada caso, sino del modelo de TC que se deriva de una interpretación conjunta de nuestra norma suprema y de los principios constitucionales que se proyectan sobre este.

Así, para la STC 176/2019 la razón material de una configuración restrictiva de la legitimación como la realizada por el art. 32 LOTC sería la concreción que deriva lógicamente de la integración del art. 162.1 a) CE con otras normas de esta, relativas al régimen de autonomía y a su respectivo alcance, especialmente los arts. 2, 97, 137, 138, 149.3 y 155. Recuerda el TC que dicha autonomía queda vinculada para cada una de las entidades territoriales a la gestión de sus respectivos intereses (art. 137); principio este que figura significativamente a la cabeza de los «principios generales» que informan la organización territorial del Estado.

Para el TC las comunidades autónomas, como corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales.

En función de ello, es coherente que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley corresponda solo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses públicos generales (art. 32.1) y que la legitimación conferida a los órganos de las comunidades autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que las afecten (art. 32.2).

Para la STC 176/2019 tal afectación solo es reconocible si la norma legal que se pretendiera impugnar incide, directa o indirectamente, sobre el ámbito de autonomía del propio ente que es la comunidad autónoma, cuya unidad institucional se concreta mediante la defensa de unos intereses privativos que trascienden siempre de las diferencias o controversias, políticas o jurídicas, que puedan llegar a existir entre unos u otros órganos de la misma comunidad autónoma.

En definitiva, la STC 176/2019 señala que los distintos planos institucionales y funcionales en los que respectivamente se desenvuelven los órganos estatales y autonómicos dan sobrada razón de las diferentes regulaciones que la LOTC ha establecido, con fundamento en la Constitución, en orden a la legitimación de unos u otros órganos (o de sus fracciones) para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

Frente a tal concepción se han posicionado cuatro magistrados del TC³⁰ que consideran en sus votos particulares que el texto constitucional contiene una enumeración taxativa e indiferenciada de los sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, cuya determinación no se remite a una posterior ley de desarrollo ni, por consiguiente, habilitaría al legislador para introducir apreciaciones reductoras de la legitimación *ad procesum*.

Para los magistrados discrepantes la exclusión de la legitimación de los Ejecutivos autonómicos para interponer recurso de inconstitucionalidad contra las leyes de sus propias Asambleas legislativas constituye una «reducción» indebida de las genéricas previsiones constitucionales, que no contemplan esta limitación.

Entre los argumentos en contra de una reducción de la legitimación destaca aquel que considera que al ser el recurso de inconstitucionalidad un instrumento objetivo de defensa de la Constitución y de depuración del ordenamiento jurídico difícilmente se justifica que pueda realizarse dicha defensa frente al Estado y no pueda alzarse frente a desajustes constitucionales internos, ocasionados por normas emanadas de las propias comunidades autónomas, máxime en un sistema parlamentario de relación de poderes como el actual, en el que Gobiernos minoritarios autonómicos pueden encontrarse ante la eventualidad de una mayoría parlamentaria, que con voluntad de obstaculizar la acción del Gobierno pudiera emanar normas frente a las cuales carecen de capacidad de reacción; cuando no defender en su día opciones legislativas diferentes.

Argumento, el de los magistrados discrepantes, cuando menos discutible, pues desembocaría en la práctica en el reconocimiento de una legitimación general de los ejecutivos autonómicos, y, por qué no, de sus Asambleas autonómicas, para proceder a la defensa de la Constitución y a la depuración del ordenamiento jurídico, lo que les podría permitir interponer recursos de inconstitucionalidad por cualquier motivo y frente a cualquier norma, incluyendo así las normas de otras comunidades autónomas aun

³⁰ A la sentencia formularon sendos votos particulares el magistrado González-Treviño, al que se adhiere el magistrado Enríquez Sancho, y la magistrada Balaguer Callejón. A ambos votos se adhiere el magistrado Xiol Ríos.

cuando no afectasen directa o indirectamente al ámbito de autonomía del propio ente recurrente³¹.

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

Sobre la posición del jefe del Estado en nuestro sistema de monarquía parlamentaria se había pronunciado con algún detenimiento la STC 98/2019 (Pleno), de 17 de julio³², que declaró inconstitucionales y nulos sendos incisos de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, en los que esta Cámara reprochaba al rey Felipe VI por su discurso del 3 de octubre de 2017, referido a los graves sucesos acaecidos en Cataluña en días precedentes, y se pronunciaba a favor de la abolición de la monarquía.

En la STC 111/2019 (Pleno), de 2 de octubre³³, el TC vuelve a tener ocasión de pronunciarse sobre el estatuto constitucional del rey, al resolver sobre la impugnación por el Gobierno de la nación de otra resolución del Parlamento de Cataluña, en este caso referida a la creación de una comisión de investigación sobre la monarquía (Resolución 298/XII, de 7 de marzo), cuyo objeto es inquirir acerca de las supuestas actividades irregulares o delictivas a las que alude el acuerdo parlamentario, atribuidas tanto, de modo indiferenciado, a «personas vinculadas a la familia real española», como, de manera individualizada, al «anterior jefe del Estado», el rey don Juan Carlos.

La STC 111/2019, FJ 4 A), tras analizar los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 59.6) y del Reglamento de su Parlamento (art. 67.1), que regulan el régimen jurídico de las comisiones de investigación que pueda crear la Cámara catalana, señala que estas solo pueden crearse en relación con asuntos que no resulten ajenos a las competencias de la propia

³¹ Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

³² Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 117, 2019, pp. 229-230 y 260-262. Como allí se advirtió, el Parlamento de Cataluña no tardó en responder a la STC 98/2019, de 17 de julio. A propuesta una vez más de los grupos independentistas, el pleno de la Cámara aprobó el 25 de julio de 2019 una nueva resolución (Resolución 534/XII, sobre las propuestas para la Cataluña real), en la que reafirma en sus mismos términos los pronunciamientos de la Resolución 92/XII que fueron anulados por la STC 98/2019. Promovido incidente de ejecución de esta sentencia por el Gobierno de la nación contra la referida resolución, en el particular indicado, el Pleno del TC lo estimó por ATC 184/2019, de 18 de diciembre, declarando nulo ese apartado de la Resolución 534/XII.

³³ Véanse *supra* pp. 223-224.

comunidad autónoma, siendo aquí la competencia autonómica, por tanto, medida o límite de la potestad parlamentaria. Dicho de otro modo, la creación de una comisión de investigación «sobre cualquier asunto de interés público» resulta condicionada a que dicho asunto «sea competencia de la Generalitat», en referencia al ámbito de atribuciones que el bloque de constitucionalidad reconoce a las instituciones de la comunidad autónoma de Cataluña.

Partiendo de esta premisa, la STC 111/2019, FJ 4 B), concluye que el acuerdo parlamentario impugnado es contrario a la Constitución porque ha creado una comisión de investigación cuyo objeto y contenidos básicos no se ajustan a las competencias que tiene reconocida la comunidad autónoma. El Parlamento de Cataluña carece manifiestamente de competencia para disponer cosa alguna sobre órganos de las instituciones generales del Estado, que es lo que pretendía llevar a cabo mediante el acuerdo impugnado,

[...] al ordenarse en él una investigación genérica de la familia real, de la que es cabeza el rey de España, indagación que afectaría directamente a la Corona misma, tanto en su dimensión institucional, de la que la propia familia real es indisoluble (art. 65.1 CE), como en su condición estricta de órgano constitucional (la jefatura del Estado), vertientes, una y otra, que se integran y unifican en la persona del rey de España, titular de la Corona (art. 57.1 CE) y por ello jefe del Estado (art. 56.1 CE) en el marco de nuestra monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE).

Lo anterior hubiera bastado para declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 298/XII del Parlamento de Cataluña. No obstante, la STC 111/2019, FJ 5, añade, con fundamento en lo razonado en la STC 98/2019 sobre el estatuto constitucional del rey, que la resolución impugnada es, asimismo, contraria a la Constitución porque ha creado una comisión de investigación cuyo objeto y contenidos básicos vulneran el art. 56.3 CE, que proclama la inviolabilidad y la irresponsabilidad de la persona del rey, a fin de garantizarle una defensa eficaz frente a cualquier tipo de injerencia de otros poderes del Estado por los actos que aquel realice en el ejercicio de sus funciones constitucionales. La decisión del Parlamento de Cataluña de crear una comisión de investigación sobre la monarquía es incompatible con el estatuto constitucional del jefe del Estado (art. 56.3 CE), al que la Constitución ha caracterizado como «símbolo de la unidad y permanencia del Estado» y confiado el arbitrio y moderación del funcionamiento regular de las instituciones (art. 56.1 CE), «en orden a asegurarle una posición de neutralidad respecto de la contienda política, posición que le hace acreedor de un respeto

institucional cualitativamente distinto al de las demás instituciones del Estado», como ya se dijo en la STC 98/2019, FJ 4 b)³⁴.

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. En la STC 108/2019 (Sala Segunda), de 30 de septiembre, se abordó un problema de discriminación, art. 14 CE. El Instituto Nacional de Estadística (INE) publicó las bases de la convocatoria de un proceso selectivo para la cobertura de una plaza de personal laboral. La recurrente en amparo se presentó a la citada convocatoria. Finalizadas las fases de oposición y concurso, en fecha 3 de agosto de 2015, se publicó la relación definitiva de aspirantes que habían aprobado el proceso selectivo, encontrándose aquella en el primer lugar del orden. La demandante en amparo, en fecha 4 de agosto de 2015, presentó escrito comunicando al INE su imposibilidad de incorporarse al trabajo por haber dado a luz a una hija, el día 25 de julio de 2015, manifestando expresamente que no renunciaba a la plaza y solicitando la reserva de esta hasta el momento en que se pudiera incorporar, sin que se procediera, por tanto, a la adjudicación de la plaza a la siguiente candidata. En fecha 5 de agosto de 2015, la secretaria general del INE comunicó a la actora que debía de procederse a formalizar el contrato con la persona, que, encontrándose en la mejor posición, pudiera realizar el trabajo de manera inmediata. El objeto del recurso de amparo era la sentencia, desestimatoria de su queja, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, a la que la demandante imputaba la vulneración de su derecho fundamental a no ser discriminada por razón de sexo, reconocido en el art. 14 CE. Recordando la doctrina constitucional y del TEDH, afirma el TC que el órgano administrativo estaba obligado a adoptar medidas o fórmulas flexibles que impidieran que la maternidad fuera un obstáculo para el acceso al empleo público de la mujer trabajadora, ofreciendo medidas alternativas razonables a la situación específica derivada de la maternidad cuando aquella puso de manifiesto su imposibilidad de incorporarse al trabajo por haber dado a luz a una hija, manifestando expresamente que no renunciaba a la plaza y solicitando la reserva de esta hasta el momento en que se pudiera incorporar. Es doctrina reiterada y constante del TC que el juicio sobre la discriminación del art. 14 CE no requiere un término de comparación que lo desvele, basta constatar que el factor protegido ha sido soslayado objetivamente o intencionalmente dañado, provocando un perjuicio o minusvaloración a la mujer trabajadora. Está fuera de duda la obligatoriedad

³⁴ Herminio Losada González.

de la formalización del contrato, que afecta a todo concursante en un proceso de selección independientemente de su sexo, pero también que la maternidad fue lo determinante y la diferencia en el resultado producido. En definitiva, se estima el recurso de amparo apreciando la lesión del art. 14 CE, por discriminación de la demandante.

También está en juego el art. 14 CE, si bien en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24 CE, en la STC 120/2019 (Sala Segunda), de 28 de octubre. El recurso de amparo se dirigía contra la sentencia de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Sobrescobio contra una precedente sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo. Esta última sentencia, a su vez, había inadmitido el recurso presentado por dicho Ayuntamiento frente a la inactividad del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (en adelante, Instituto del Carbón). Se denunciaba que la citada sentencia de la Audiencia Nacional vulneró el principio de igualdad en la aplicación judicial de la ley, con reflejo en el derecho a la tutela judicial efectiva, al seguir un criterio distinto que la dictada por la misma sala y sección respecto de otro ayuntamiento. El consistorio recurrente invocaba como *tertium comparationis* una sentencia de la Audiencia Nacional estimatoria de una reclamación presentada al Instituto del Carbón por otro ayuntamiento. Explica el TC, para denegar el amparo, que ambas resoluciones (la impugnada y la aportada como término de comparación) tienen por objeto reclamaciones por inactividad que se dirigen al Instituto del Carbón, en relación con los convenios específicos mediante los que se instrumentan determinadas subvenciones, sin embargo, existe una diferencia relevante entre ambos casos. Así como en el primero se habían ultimado todos los trámites administrativos y presupuestarios necesarios para que el convenio se perfeccionara, restando solo la firma del presidente del Instituto del Carbón, el proyectado convenio con el Ayuntamiento recurrente no recibió la fiscalización favorable de la Intervención delegada. La diferencia señalada es sustancial a efectos de valorar la aplicación del art. 29.1 LJCA que hace la sentencia impugnada, cuya lectura confirma que la circunstancia expuesta es determinante para su fallo desestimatorio. De lo expuesto se colige que la sentencia impugnada no introduce un cambio interpretativo del órgano judicial sobre la aplicación del art. 29.1 LJCA a los convenios específicos previstos en el Real Decreto 1112/2007, de 24 de agosto, por el que se establece el régimen de ayudas al desarrollo de las infraestructuras en las comarcas mineras del carbón, sino que lo aplica en función de las circunstancias concretas del caso enjuiciado.

2. En la STC 146/2019 (Sala Segunda), de 25 de noviembre, el recurrente en amparo fue despedido disciplinariamente por transgresión de la buena fe contractual, por haber realizado una serie de quejas ante el Ayuntamiento de Barakaldo sobre el funcionamiento del centro municipal La Paz, de atención a personas mayores dependientes, en el que prestaba servicios, y cuya gestión estaba adjudicada a la empresa que le tenía contratado, y ello después de haberlas planteado ante dicha empresa. Inicialmente, el despido fue declarado nulo mediante sentencia del Juzgado de lo Social, que apreció que la sanción impuesta fue una represalia frente al ejercicio legítimo de su derecho a la libertad de expresión, art. 20.1 a) CE, por las reivindicaciones laborales realizadas ante el mencionado Ayuntamiento; lesión que posteriormente fue negada por la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, por haber dirigido el trabajador sus quejas ante un organismo que no era su empleador. Considera el TC que fueron las opiniones y juicios de valor del recurrente en amparo, y no el juicio sobre la veracidad y el carácter noticiable de los hechos en los que se pudieron apoyar, el fundamento de la decisión extintiva y el auténtico objeto de las resoluciones judiciales impugnadas. De tal manera que las quejas y reivindicaciones del recurrente en torno a la deficiente gestión de su centro de trabajo por su empleadora (adjudicataria del servicio municipal de atención de personas dependientes en el Centro de día La Paz de Barakaldo) condujeron, en primer lugar, a su reprobación mediante una carta de advertencia, y, en segundo lugar, se procedió después a su despido disciplinario. El TC considera que las manifestaciones realizadas ante el Ayuntamiento, a las que se hizo referencia por la empleadora tanto en la carta de despido como en su previa misiva de advertencia, en ningún momento transgredieron los límites del derecho a la libertad de expresión, que vienen impuestos por el debido respeto a otros derechos fundamentales también dignos de protección. Efectivamente, constata que, con sus manifestaciones, el trabajador se refirió estrictamente a cuestiones relativas al desarrollo de su relación laboral en el centro de trabajo. Y para expresar tales opiniones, no hay constancia en autos de que utilizase expresiones ultrajantes u ofensivas que pudieran resultar impertinentes e innecesarias para el fin pretendido, o que pudieran haber puesto en tela de juicio la probidad, ética, o prestigio profesional del empleador. El Tribunal Superior de Justicia negó en la resolución impugnada que la conducta sancionada pudiera ser calificada como «manifestación de la libertad de expresión», dado que el trabajador «no planteó sus quejas ante la empresa sino ante el ayuntamiento, con el que no guardaba vínculo contractual de clase alguna». Y calificó la conducta como transgresora de la buena fe contractual, considerándola como «un proceder atípico por la inoportunidad del organismo al

que se dirigió». Tales argumentos resultan inadmisibles para el TC principalmente por suponer una injustificada limitación del derecho a la libertad de expresión del recurrente en la medida en que condicionó su ejercicio a que las críticas del trabajador respecto a su empresa tuvieran como único y posible receptor a esta última.

3. En la STC 110/2019 (Pleno), de 2 de octubre, los demandantes de amparo impugnaban dos acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados que, en síntesis, negaron, en los términos del art. 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, la tramitación directa y en lectura única de una proposición de ley, tramitación especial que había sido solicitada por los grupos proponentes en el mismo escrito de presentación de la iniciativa legislativa. La controversia constitucional entre las partes giraba en torno al entendimiento, a la luz del art. 23 CE, del art. 150.1 RCD. La pretensión no es acogida por el TC, puesto que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso de los Diputados ofrecen base normativa que permita identificar el pretendido derecho de los demandantes a que la solicitud de tramitación en lectura única de la proposición de ley presentada por el grupo en que se integran deba de ser remitida directamente a la decisión del pleno por la mesa y sin examen ni control previo alguno por parte de este órgano rector.

En las SSTC 115/2019 (Pleno), de 16 de octubre; 128/2019 (Sala Primera), de 11 de noviembre, y 156/2019 (Pleno), de 28 de noviembre, se sigue aplicando, con mayor o menor intensidad, la doctrina sentada en relación con las facultades de las mesas de las Asambleas legislativas de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias, en particular cuando estas constituyen un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el TC (SSTC 46/2018 y 47/2018, ambas de 26 de abril)³⁵.

En concreto, en la STC 115/2019 (Pleno), de 16 de octubre, el recurso de amparo fue promovido por el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 2 de julio de 2018, por el que se confirma el acuerdo de 26 de junio de 2018 que calificó y admitió a trámite el apartado primero de la «Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional». Los recurrentes imputaban a dichos acuerdos la vulneración de su derecho al *ius in officium*, art. 23.2 CE, por haber faltado la mesa a su obligación de inadmitir la tramitación de una iniciativa que, a juicio de los diputados impugnantes, resultaba claramente inconstitucional. Esta obligación se referiría, concretamente,

³⁵ Reseñadas en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018, pp. 271-273.

al apartado de la moción que reiteraría los objetivos de la Resolución 1/XI, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015. Considera el TC que se trataba de resolver si, habiendo la mesa facilitado la tramitación, debiera haberla impedido para asegurar el adecuado ejercicio de los derechos del grupo parlamentario minoritario. Entiende el TC que la aplicación de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, conduce a la estimación de la pretensión de amparo de los recurrentes, teniendo en cuenta el carácter excepcional del supuesto de hecho que se plantea. Explica la sentencia que, si bien es cierto que los órganos parlamentarios deben realizar una interpretación restrictiva de las normas limitativas de ejercicio de los derechos, o atribuciones, que integran el estatuto del representante público, es claro que la mesa tiene la facultad de establecer un filtro adecuado a la tramitación de iniciativas que puedan ser calificadas como manifiestamente inconstitucionales. La moción, cuya tramitación se instaba a la mesa del Parlamento, afirmaba literalmente que reiteraba los objetivos contenidos en la Resolución 1/XI, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, un proceso político que se fundamenta en una interpretación del principio de legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña en absoluta contradicción con la Constitución de 1978. Recuerda también la sentencia que la potestad de las mesas de inadmitir a trámite propuestas o proposiciones cuya inconstitucionalidad sea evidente se transforma en obligación siempre que la mesa sea destinataria de un mandato del TC impidiendo la tramitación de determinada iniciativa. En este caso la mesa del Parlamento ha intentado motivar en los acuerdos impugnados su decisión de tramitar la iniciativa y, si bien esa motivación no se manifiesta absolutamente desprovista de razonabilidad, el esfuerzo argumentativo de la mesa contenido en los acuerdos impugnados, a juicio del TC, obvia los efectos generales de la STC 259/2015, y el alcance de la doctrina que esta sentencia contiene. La sentencia cuenta un voto particular concurrente³⁶.

En la STC 155/2019 (Pleno), de 28 de noviembre, el recurso de amparo se dirigió contra el auto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que, al desestimar el recurso de apelación interpuesto contra el auto dictado por el magistrado instructor, confirmó el mantenimiento de la medida cautelar de prisión provisional comunicada y sin fianza del recurrente. En la demanda, la parte recurrente invocaba principalmente como vulnerados los derechos a la libertad personal, art. 17.1 CE; a la participación política y a la representación, art. 23 CE; a la libertad ideológica, art. 16 CE, y de expresión, art. 20.1 CE; a la defensa, art. 24.2 CE; a la legalidad penal, art. 25.1 CE, y a la presunción

³⁶ A la sentencia formuló voto particular la vicepresidenta Roca Trías.

de inocencia, art. 24.2 CE. En síntesis, las principales alegaciones se referían al derecho de defensa, sobre el que la demanda sostenía que la situación de prisión provisional del recurrente, por la lejanía respecto de su letrado y por las condiciones en que se llevan a cabo las comunicaciones, provocaba una limitación para el ejercicio del tal derecho; que la existencia de los que denomina «procedimientos paralelos» le provocaba indefensión; lo mismo provocaría la negativa del juzgado a la suspensión de las declaraciones de otros investigados. Recuerda el TC que, en la medida en que lo que se impugna es el mantenimiento de una situación que ha sido previamente constituida por otra resolución judicial, las cuestiones que atañen a esta última son ajenas al recurso ahora planteado; además, señala que las argumentaciones del recurrente se refieren más a la defensa frente a la acusación en el proceso penal que frente a la situación de mantenimiento de la prisión provisional. El demandante cuestionaba, además, que los hechos en que se asienta el riesgo de reiteración delictiva apreciado por el órgano judicial sean constitutivos de las infracciones penales. Calificaba de novedosa, imprevisible y contraria a la letra y el espíritu de la ley la exégesis que de los tipos penales llevó a cabo dicho órgano, a fin de encuadrar su comportamiento en estos. A juicio del TC, esas objeciones ya fueron resueltas motivadamente por el órgano judicial, por lo que rechaza la queja. El demandante alegaba también que, pese al carácter excepcional de la prisión provisional, el órgano judicial no efectuó ningún juicio ponderativo sobre la proporcionalidad de la medida adoptada en el caso concreto. Además, afirmaba que la apreciación del riesgo de reiteración delictiva no se fundó en ningún razonamiento objetivo; que tal riesgo no es actual, y que ninguno de los investigados que se hallan en libertad han persistido en el actuar que se considera delictivo, por lo que no hay razón para considerar que él sí podría reincidir. En definitiva, consideraba que la causa real por la que se mantiene la medida cautelar contra él deriva de la ideología y los principios que profesa. Recuerda el TC que no le corresponde dilucidar si concurría el riesgo de reiteración delictiva apreciado en las resoluciones impugnadas, no obstante, afirma que las resoluciones impugnadas claramente explicitan las razones por las que, tras detectar la concurrencia del riesgo de reiteración delictiva, consideraron que en algunos de los entonces investigados tal temor podía ser paliado con medidas menos gravosas, mientras que, en relación con el recurrente y otras personas, se reflejan claramente los motivos por los que esa amenaza demandaba la medida cautelar aplicada. Concluye el TC afirmando que la resolución combatida contiene un juicio de proporcionalidad, en tanto efectúa un juicio comparativo que desvela los motivos por los que tan gravosa medida era necesaria respecto del recurrente y, sin embargo, no para otros investigados, sin que esa argumentación pueda ser tildada de

arbitraria o irrazonable. Por todo ello, desestima la queja. Analiza seguidamente el TC la denuncia relativa a la falta de fundamentación objetiva del riesgo de reiteración delictiva, y considera que la resolución recurrida no incurre en esa deficiencia, ya que el auto expresa cuáles son los componentes esenciales del riesgo de reiteración delictiva. Por último, en cuanto a la queja relativa a que las resoluciones judiciales impugnadas que confirman el mantenimiento de la medida cautelar de prisión provisional del recurrente en amparo destruyen los derechos políticos de los que es titular y los de la ciudadanía a quien representa, explica el TC que las resoluciones judiciales impugnadas han ponderado la incidencia de la prisión provisional del demandante en el ejercicio del derecho fundamental al cargo público representativo; las resoluciones judiciales impugnadas explicitan cuál es el presupuesto por el que se mantiene la prisión provisional en su día adoptada, a saber, los indicios racionales de la intervención del demandante de amparo en unos hechos presuntamente constitutivos de delitos graves. Concluye que el demandante de amparo contó con la posibilidad, de la que efectivamente hizo uso, de impugnar a través de los recursos o los remedios procesales legalmente previstos la medida cautelar de prisión provisional y que en respuesta a sus pretensiones los órganos judiciales valoraron los derechos e intereses del demandante y de la sociedad protegidos por el derecho de participación política, así como los del buen funcionamiento de la justicia en unos términos que no pueden merecer reproche constitucional alguno.

En cuanto a la delimitación temporal de la medida cautelar de prisión provisional, concluye la sentencia considerando que la duración de la medida cautelar de prisión provisional que resulta de las resoluciones judiciales impugnadas no puede considerarse desproporcionada en este caso, en razón de las concretas circunstancias que en este concurren. Por último, desestimada la denunciada vulneración del derecho a acceder a los cargos públicos, art. 23.2 CE, ya que considera el TC que las resoluciones judiciales impugnadas en amparo han ponderado la aplicación al demandante de medidas menos incisivas que la prisión provisional, y las han descartado con base en la argumentación en ellas recogida. La sentencia cuenta con la opinión discrepante de tres magistrados³⁷.

En la STC 159/2019 (Pleno), de 12 de diciembre, el Tribunal Constitucional descartó que la mesa de la Asamblea Legislativa de Extremadura, al denegar ciertas facultades al recurrente —diputado no adscrito—, lesionara el art. 23.2 CE. El TC considera que el art. 39.5 del Reglamento la Asamblea

³⁷ A la sentencia formularon voto particular discrepante los magistrados Valdés Dal-Ré, Xiol Ríos y Balaguer Callejón, y concurrente, el magistrado Martínez-Vares García.

Legislativa es acorde a la Constitución porque «asegura al diputado no adscrito los derechos inherentes a la condición de cargo público que son reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual» y «al mismo tiempo le impide que, beneficiándose de su situación de diputado individual y no inserto en ningún grupo político por haber abandonado el grupo parlamentario del que formaba parte, pase a gozar de una injustificada posición preponderante en perjuicio del resto de diputados que, por integrarse en grupos políticos, ven racionalizado el ejercicio de ciertas funciones inherentes al núcleo de la función representativa». En consecuencia, y teniendo en cuenta el contenido normativo del art. 23 CE, considera el TC que no es constitucionalmente ilegítimo el trato diferente entre representantes políticos cuando se orienta a impedir una posición preponderante de unos sobre otros. El diputado recurrente, que dejó el Grupo Parlamentario del PP, impugnaba varios acuerdos de la Asamblea Legislativa de Extremadura porque, a su juicio, vulneraban los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación, al ejercicio de cargo público en condiciones de igualdad, a su dignidad y a su honor, al establecer su estatus como diputado no adscrito fijando una serie de restricciones al colocarle en un rango inferior o de segunda categoría con respecto al resto de los diputados. El TC estima parcialmente la queja del diputado no adscrito de que la mesa le había excluido por completo de presentar un cierto tipo de iniciativa parlamentaria en el Pleno de la Cámara que el Reglamento reconoce a los diputados considerados en forma individual (propuestas de pronunciamiento en Pleno). La sentencia explica que al impedirle «se le está privando de facultades que, además de ser inherentes a la función representativa, aparecen recogidas en el reglamento parlamentario a los diputados considerados en forma individual y, por tanto, atribuidas por el art. 39.5 RAE». La sentencia explica también que la mesa, al impedirle por completo presentar propuestas de pronunciamiento en Pleno, «ha colocado al recurrente en una situación de desigualdad injustificada en el ejercicio de facultades inherentes al núcleo de su función representativa». En este sentido, el TC declara que se ha vulnerado el derecho del recurrente a ejercer las funciones representativas que señalan las leyes. Desestima sin embargo el TC la queja referida a la privación del uso de la palabra en algunos debates plenarios; considera:

[...] el recurrente no hace otra cosa que alegar simple y llanamente que la privación de intervenir en los tres tipos de debates de los que resulta excluido expresamente supone una vulneración de sus derechos de participación política, pero no hace una valoración de conjunto que tenga en cuenta que se le concede el uso de la palabra en otros cuatro tipos de debates plenarios y que el resto de

diputados no tienen derecho de participar en los debates plenarios sino a través de los portavoces de sus grupos parlamentarios.

La sentencia cuenta con un voto particular que discrepa de la mayoría³⁸.

4. En la STC 101/2019 (Sala Segunda), de 16 de septiembre, se planteó un recurso de amparo contra el auto dictado por el juzgado, en un procedimiento sobre impugnación de resolución de justicia gratuita y contra la resolución denegatoria de la asistencia jurídica gratuita solicitada por el demandante, dictada por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita. Para el recurrente, las resoluciones impugnadas vulneraron su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, art. 24.1 CE, en relación con el derecho a la asistencia jurídica gratuita de quienes carezcan de medios para litigar, art. 119 CE. El problema se centra en la interpretación del art. 8 LAJG³⁹. Considera el TC que aun cuando el señalado artículo solo contempla una circunstancia habilitante para el reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita para la segunda instancia, a saber, la insuficiencia sobrevenida de recursos económicos, ello no obsta la vigencia del núcleo indisponible de tal derecho fundamental, de suerte que también cabrá reconocer el indicado beneficio por otros motivos distintos, siempre que, en los términos legalmente previstos, el interesado carezca de los recursos suficientes para litigar. En el caso concreto, tanto la comisión como el órgano judicial se limitaron a tomar en consideración el tenor literal del indicado mandato legal, al entender que el demandante no acreditó haber sobrevenido a peor fortuna en cualquiera de los

³⁸ Formuló voto particular discrepante el magistrado Ollero Tassara.

³⁹ El citado artículo dispone: «No se reconocerá el derecho a la asistencia jurídica gratuita ni a prestaciones distintas de las solicitadas al actor una vez presentada la demanda, o al demandado una vez formulada su contestación, salvo que en su solicitud acrediten ante la comisión de asistencia jurídica gratuita que las circunstancias y condiciones necesarias para obtener aquél sobrevinieron con posterioridad a la demanda o contestación, respectivamente. El reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita por circunstancias sobrevenidas no tendrá carácter retroactivo. No procederá la solicitud del derecho cuando el proceso ya hubiera finalizado mediante resolución firme, salvo que se refiera a su ejecución. Cuando el actor o el demandado pretendan el reconocimiento del derecho en la segunda instancia sin haberlo solicitado en la primera, deberán acreditar ante la comisión de asistencia jurídica gratuita que las circunstancias y condiciones precisas sobrevinieron en el curso de la primera instancia o con posterioridad a ella. La misma regla será aplicable al que pretenda el reconocimiento del derecho para interponer o seguir el recurso de casación respecto de la segunda instancia».

momentos a que se refiere el art. 8 LAJG. Ello supuso que ambas entidades omitieran cualquier valoración acerca de si aquel cumplía los requisitos exigidos para el reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita; es decir, obviaron pronunciarse sobre si, conforme a lo establecido en los arts. 3 a 5 LAJG, el demandante era merecedor del referido derecho, dadas sus circunstancias económicas.

En la STC 102/2019 (Sala Segunda), de 16 de septiembre, el recurso de amparo se planteó contra el auto dictado por el Juzgado de lo Social desestimatorio del incidente de nulidad de actuaciones promovido contra el auto de extinción de la relación laboral, y la sentencia recaída en el procedimiento laboral por despido. La demandante en amparo alegaba la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, art. 24.1 CE, en la vertiente de acceso al proceso, porque en el procedimiento judicial en el que se dictaron las resoluciones recurridas se la citó a través de su dirección electrónica habilitada, que el juzgado hubo de averiguar. Consecuencia de ello, se le dio traslado de la demanda y del señalamiento de los actos de conciliación y juicio a través de su dirección electrónica, no mediante correo postal certificado en su domicilio social, como exige la ley procesal y que era el indicado por la trabajadora en el escrito de demanda. Ese indebido proceder del órgano judicial produjo el desconocimiento de la demanda por parte de la demandada ahora recurrente, del procedimiento entablado en su contra y de la fecha de celebración de los referidos actos procesales, al no haber retirado la notificación recibida de la dirección electrónica. Se remite el TC a la doctrina de la STC 47/2019, de 8 de abril⁴⁰, y, por ello, estimó el recurso de amparo.

En la STC 107/2019 (Sala Segunda), de 30 de septiembre, se impugnaba la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que desestimó el recurso interpuesto contra la resolución de una alcaldía sobre devolución del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. La entidad demandante de amparo presentó ante el citado Ayuntamiento una solicitud de devolución de ingresos indebidos por la cantidad satisfecha en concepto de impuesto sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana, aportando las escrituras de adquisición y transmisión, en las que se reflejaba un valor de venta inferior al de compra. Desestimada la solicitud por resolución de la alcaldía, se interpuso recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, en el que se argumentaba la inexistencia de incremento de valor en el inmueble transmitido. El recurso contencioso-administrativo fue desestimado razonándose que no se había acreditado por la parte demandante que no se hubiese producido el incremento de valor del

⁴⁰ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 116, 2019, p. 264.

terreno gravado por el impuesto. En la demanda de amparo se alega la infracción del art. 24.2 CE, en la vertiente del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, por no valorarse las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica. Constata el TC que con la demanda se adjuntaron las escrituras de compra y venta, que ponían de manifiesto la minusvalía sufrida en la transmisión del inmueble, prueba documental que fue admitida en la vista. La vulneración del art. 24.1 CE se sustenta en la falta de valoración de las escrituras de compraventa, cuya veracidad no fue tampoco contestada por el Ayuntamiento, por lo que su valoración por el órgano judicial resultaba en este caso insoslayable.

En la STC 119/2019 (Sala Segunda), de 28 de octubre, el recurso de amparo se dirigió contra el auto dictado por un juzgado de vigilancia penitenciaria que desestimó el recurso de reforma interpuesto contra el auto que confirmó un acuerdo denegatorio de un permiso de salida. En la demanda de amparo se aducía como pretensión principal la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, en su vertiente de acceso al recurso, por cuanto el órgano judicial denegó al recurrente la asistencia jurídica gratuita solicitada para recurrir en apelación. En la parte dispositiva de dicho auto se afirmaba que «en cuanto a la solicitud de abogado y procurador de oficio para interponer recurso de apelación, no procede pues es criterio mantenido por la Audiencia Provincial de Lérida y Tarragona que no cabe interponer recurso de apelación contra autos dictados por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria que sean resolutivos a su vez de un recurso interpuesto contra una resolución administrativa penitenciaria». En el presente caso no se puede considerar que haya existido error en la apreciación del órgano judicial sobre la inexistencia de recurso contra la decisión del juez de vigilancia penitenciaria, pero, con la decisión de denegar la asistencia jurídica gratuita solicitada para interponer recurso de apelación, sí se ha impedido al recurrente mostrar su discrepancia con el criterio mantenido por las audiencias provinciales de Lleida y Tarragona, que fue aplicado por el juzgado precisamente para decidir la citada denegación. A juicio del TC, con la denegación de la asistencia jurídica gratuita, se hurtó al recurrente la posibilidad de un pronunciamiento por el tribunal al que correspondía en última instancia adoptar una decisión sobre la admisión y, en su caso, estimación o desestimación del recurso; aunque dicha decisión ya estuviera, en principio, adoptada en otros supuestos y conformara la jurisprudencia de la audiencia provincial, limitándose el órgano judicial inferior a aplicarla. Critica el TC que la denegación de la asistencia jurídica gratuita solicitada por el recurrente no se fundó en la cuestión relativa a la «insuficiencia de recursos económicos para litigar», sino por mor de la jurisprudencia dictada por la citada audiencia provincial.

En la STC 121/2019 (Sala Primera), de 28 de octubre, el recurso de amparo se dirige contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Federación de asociaciones de Educación Infantil-Coordinadora de Escuelas Infantiles de Andalucía, entre otras organizaciones. La demanda de amparo denunciaba que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía vulneró el derecho de la federación a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, por denegar la legitimación de la recurrente al no reconocerle interés legítimo para actuar en defensa de los intereses de sus asociados. La sentencia recurrida consideró que «la recurrente no es por sí misma, titular de las prestaciones» y que «son los propios centros individualmente considerados [...], los que tendrán en su caso y tras reclamar a la administración, acción vía inactividad para formular su petición de reclamar las prestaciones económicas». Por lo que concluye que «no cabe estimar el recurso contencioso frente a inactividad y reconocer las pretensiones del recurrente». Niega así, *de facto*, la sentencia que la federación, que es una de las partes que ha negociado el acuerdo con la Junta de Andalucía en beneficio de las escuelas asociadas, tenga un interés legítimo para interponer un recurso contra la inactividad de la Administración en el cumplimiento de este. Considera el TC que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su interpretación de los intereses legítimos que han de ser objeto de tutela en el marco del recurso contra la inactividad administrativa *ex* art. 29.1 LJCA, ha negado a la federación una resolución sobre el fondo incurriendo en una interpretación rigorista de las reglas de la legitimación contraria al principio *pro actione*, que revela una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican.

En la STC 125/2019 (Pleno), de 31 de octubre, y en las SSTC 130 y 131/2019, de 13 de noviembre, y SSTC 136, 137, 138, 139, 140, 141 y 147/2019, de 25 de noviembre, y SSTC 151, 154, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 174 y 175/2019, de 16 de diciembre, el TC aplica la doctrina establecida en su anterior STC 85/2019, de 19 de junio⁴¹, en la que resolvió una cuestión interna de inconstitucionalidad sobre el art. 294.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. El precepto cuestionado reconoce el derecho a indemnización de quienes, habiendo sufrido prisión preventiva, hayan sido absueltos o se haya dictado sobreseimiento libre por inexistencia del hecho imputado⁴².

⁴¹ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 117, 2019, pp. 231-232.

⁴² Carlos Ortega Carballo.