

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE  
EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2021

Doctrine of the Constitutional Court during the first four-  
month period of 2021

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 De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2021).  
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2021.  
*Revista Española de Derecho Constitucional*, 122, 247-292.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.122.08>

## SUMARIO

---

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

---

### I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Durante este cuatrimestre se han inadmitido a trámite tres recursos de inconstitucionalidad. El primero de ellos, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la disposición transitoria de la Ley 2/2020, de 27 de julio, que modifica el art. 324 LEC, por haberse interpuesto transcurrido el plazo de tres meses desde la publicación de la ley en el *Boletín Oficial del Estado*, al no haberse computado el mes de agosto como hábil para iniciar el proceso constitucional, de conformidad con el Acuerdo del Pleno, de 15 de junio de 1982, por el que se aprueban las normas que han de regir el funcionamiento del TC durante el período de vacaciones (ATC 7/2021 [Pleno], de 27 de enero).

Los otros dos, promovidos por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, Republicano y Esukal Herria Bildu contra dos decretos leyes del Gobierno de la comunidad autónoma de Murcia de mitigación del impacto socioeconómico de la covid-19 en las áreas de vivienda e infraestructura y de medio ambiente y los respectivos acuerdos de convalidación, se inadmitieron porque en los poderes generales para pleitos presentados no constaba que los diputados firmantes de ambos recursos, tras los requerimientos efectuados por el TC, hubieran otorgado su representación a quien afirmaba actuar como comisionado (AATC 33 y 34/2021 [Pleno], de 16 de marzo).

2. El conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos del Reglamento de adopción internacional aprobado por Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, se tramitó por el cauce del art. 67 LOTC, esto es, en la forma prevista para los recursos de inconstitucionalidad, ante la necesidad de examinar la conexión

de determinados preceptos de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional, con algunos de los preceptos del reglamento impugnado, pues «la determinación de la competencia controvertida en la disposición o acto objeto del conflicto [viene] a ser inseparable de la apreciación de la inadecuación o adecuación competencial de la ley». El TC recuerda al respecto que «el art. 67 LOTC arbitra un mecanismo que facilita el control de normas y la depuración del ordenamiento jurídico» que le permite, «en orden a la resolución de un determinado conflicto, examinar la legitimidad constitucional de normas con rango de ley delimitadoras de competencias» (STC 36/2021 [Pleno], de 17 de febrero, FJ 2)<sup>1</sup>.

3. Por su parte, el ATC 8/2021 (Pleno), de 28 de enero, inadmite a trámite un conflicto negativo de competencia promovido en relación con un expediente de evaluación de impacto ambiental de un proyecto de modificación de las características del aprovechamiento hidroeléctrico del río Edo.

La inadmisión se funda, por una parte, en que la Administración requerida en primer lugar —Xunta de Galicia— no había rechazado su competencia de forma expresa, ni el interesado había agotado la vía administrativa previa mediante la interposición del correspondiente recurso antes de reproducir su pretensión ante la segunda Administración. El conflicto negativo de competencia requiere siempre como presupuesto —reitera el TC— una doble denegación de competencia de las Administraciones requeridas fundada en una diferente interpretación de las reglas de competencia, de modo que «cuando no concurre el presupuesto de la denegación expresa, el conflicto “carece de objeto, al no ser posible un pronunciamiento, en sede jurisdiccional, sobre la titularidad de una competencia que no ha llegado a ser efectivamente rechazada por parte de ambas administraciones”» (FJ 2).

De otra parte, la inadmisión del conflicto se sustenta también en que el requerimiento a la segunda Administración no se había dirigido al Consejo de Ministros, sino a la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, incumpléndose de este modo el requisito de que «sea el órgano superior colegiado que dirige la administración requerida en segundo término, el que se pronuncie sobre la existencia o no de competencia para acceder a lo solicitado» (FJ 3).

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

<sup>1</sup> Véanse *infra* pp. 263-268.

a) (STC 155/2009, FJ 2.a) que el recurso plantea un problema o afecta a la faceta de un derecho fundamental sobre el que no ha doctrina del TC (SSTC 5/2021 [Sala Segunda], de 25 de enero —deber de neutralidad de cargos directivos federativos en elecciones a la presidencia de la Federación Española de Fútbol—; 17/2021 [Sala Primera], de 15 de febrero<sup>2</sup>, 55 y 65/2021 [Sala Segunda], de 15 de marzo<sup>3</sup> —límites al control judicial de laudos arbitrales—; 21/2021 [Sala Primera], de 15 de febrero —sanción disciplinaria impuesta por declaraciones prestadas como testigo en un proceso civil—; 27/2021 [Sala Segunda], de 15 de febrero<sup>4</sup>, y 48/2021 [Sala Segunda], de 3 de marzo<sup>5</sup> —utilización de la dirección electrónica habilitada para primer emplazamiento en procesos civiles—; 29/2021 [Sala Segunda], de 15 de febrero —la intervención como acusación particular se supedita a la utilización de la representación letrada y procesal de algunas de las acusaciones previamente personadas—; 34/2021 [Pleno], de 17 de febrero —competencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo para conocer de causa por delitos de rebelión, sedición, malversación de caudales públicos y desobediencia [*Proces*]—<sup>6</sup>; 41/2021 [Sala Segunda], de 3 de marzo —denegación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de justicia por prisión provisional en causa penal sobreseída—<sup>7</sup>; 42/2021 [Sala Segunda], de 3 de marzo —precepto

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional en la STC 55/2021 que el asunto suscitado trasciende del caso concreto y plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (STC 155/2009, FJ 2.g).

<sup>4</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso puede dar ocasión al tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental (STC 155/2009, FJ 2.b).

<sup>5</sup> 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 cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental (STC 155/2009, FJ 2.b).

<sup>6</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).

<sup>7</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de una disposición de carácter general (STC 155/2009, FJ 2.c).

reglamentario que limita el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas—<sup>8</sup>; 44, 46, 47 y 49/2021 [Sala Segunda], de 3 de marzo, 56/2021 [Sala Primera], de 15 de marzo, 58 y 59/2021 [Sala Segunda], de 15 de marzo, y 84 y 85 [Sala Segunda], de 19 de abril —deber de las personas jurídicas de relacionarse con la Administración de justicia por medio de comunicaciones electrónicas en el primer emplazamiento en procesos civiles—<sup>9</sup>; 51/2021 [Sala Primera], de 15 de marzo —sanción disciplinaria impuesta a funcionario sin tomar en consideración la discapacidad aducida ni la petición de ajustes razonables en su puesto de trabajo—; 61/2021 [Sala Primera], de 15 de marzo —desestimación de pretensión indemnizatoria pese a reconocer los órganos judiciales la vulneración de derechos fundamentales de la trabajadora despedida por haber sido monitorizado su ordenador—; 63/2021 [Sala Segunda], de 15 de marzo —notificaciones a través de la sede electrónica de la Seguridad Social en procedimiento por infracciones del orden social—; 66/2021 [Sala Segunda] —discrepancias acerca de la capacidad jurídica del presidente de la Generalitat de Cataluña para responder preguntas parlamentarias—; 67/2021 [Pleno], de 17 de marzo, y 91/2021 [Pleno], de 22 de abril —condena por delitos de sedición, malversación de caudales públicos y desobediencia [*Proces*]—; 69/2021 [Pleno], de 18 de marzo —suspensión de la condición de diputado del Congreso por haber sido procesado por delito de rebelión en aplicación del art. 384 bis LECrim—<sup>10</sup>; 70 y 71/2021 [Pleno], de 18 de marzo —denegación de solicitud de suplicatorio para continuar proceso penal ya iniciada la fase de juicio oral contra diputados y senadores—<sup>11</sup>; 76/2021 [Sala Primera], de 15 de abril —exclusión de las listas electorales en elecciones a la Asamblea de la comunidad autónoma de Madrid de candidatos que no ostentan la

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

<sup>9</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional en las SSTC 44, 46, 47, 49, 58, 59, 84 y 85/2021 que el recurso puede dar ocasión al tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental (STC 155/2009, FJ 2.b).

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

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

condición de electores—<sup>12</sup>; 78/2021 [Sala Segunda], de 19 de abril —condena impuesta por el incumplimiento de una medida adoptada en un proceso penal sobreeséido—; 80/2021 [Sala Primera], de 19 de abril —medida cautelar de prisión provisional sin poner de manifiesto las actuaciones esenciales del expediente—<sup>13</sup>; 81/2021 [Sala Segunda], de 19 de abril —medida preventiva de suspensión de asistencia al centro escolar de un menor por su conducta agresiva en tanto se emite diagnóstico médico sobre la causa de la agresividad de su conducta—).

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 1/2021 [Sala Segunda], de 25 de enero —denegación de pensión de viudedad por inexistencia de unión matrimonial reconocida en el ordenamiento español—; 3 y 4/2021 [Sala Segunda], de 25 de enero —imposibilidad de hacer efectivo el derecho a la doble instancia penal por la anulación de la revisión de una incorrecta instrucción de recursos—; 11/2021 [Sala Segunda], de 25 de enero —inadmisión sin causa legal de recurso de casación por infracción de normas autonómicas—; 24/2021 [Sala Primera], de 15 de febrero —ausencia de control judicial de cláusulas abusivas en contrato de préstamo hipotecario—; 35/2021 [Pleno], de 17 de febrero —derecho a la última palabra—).

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 (SSTC 45/2021 [Sala Segunda], de 3 de marzo, y 86/2021 [Sala Segunda], de 19 de abril —deber de las personas jurídicas de relacionarse con la Administración de justicia por medio de comunicaciones electrónicas en el primer emplazamiento en procesos civiles—; 9 y 10/2021 [Sala Primera], de 25 de enero, 26/2021 [Sala Segunda], 30, 31 y 32/2021 [Sala Primera], de 15 de febrero, y 62/2021 [Sala Primera], de 15 de marzo —utilización de dirección electrónica habilitada para primer emplazamiento en procesos civiles—; 79/2021 [Sala Segunda], de 19 de abril —cambio de plataforma de comunicación telemática para notificaciones no comunicada a colegios profesionales situados fuera de la comunidad autónoma—).

d) (STC 155/2009, FJ 2.c) la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de

<sup>12</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto trasciende del caso concreto, porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g)..

<sup>13</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este tribunal (STC 155/2009, FJ 2.f).

carácter general (SSTC 2/2021 [Sala Segunda] y 6/2021 [Sala Primera], de 25 de enero, y 19/2021 [Sala Primera], de 15 de febrero —precepto reglamentario que limita el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas—; 23/2021 [Sala Primera], y 54 y 57/2021 [Sala Primera], de 15 de marzo —impugnabilidad de decretos de los letrados de la Administración de justicia—; 83/2021 [Sala Primera], de 19 de abril —denegación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de justicia por prisión provisional seguida de absolución—).

e) (STC 155/2009, FJ 2.e) que la doctrina de este TC sobre el derecho fundamental que se alega podría estar siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria o pudieran existir resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental (SSTC 18 y 22/2021 [Sala Segunda], de 15 de febrero —sentencias dictadas en casación que revocan sentencias absolutorias sin modificar el relato de hechos probados ni efectuar nueva valoración de la prueba—; 60/2021 [Sala Segunda], de 15 de marzo —emplazamiento mediante edictos sin agotar las posibilidades de comunicación personal en juicio verbal por desahucio—).

f) (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 20/2021 [Sala Segunda], de 15 de febrero, 43/2021 [Sala Segunda], de 3 de marzo, y 82/2021 [Sala Segunda], de 19 de abril —emplazamiento mediante edictos sin agotar las posibilidades de comunicación personal en juicio verbal por desahucio y en procedimiento de ejecución hipotecaria—; 25, 28 y 33/2021 [Sala Segunda], de 15 de febrero, 64/2021 [Sala Primera], de 15 de marzo, y 89/2021 [Sala Segunda], de 19 de abril —utilización de dirección electrónica habilitada para primer emplazamiento en procesos civiles—; 73/2021 [Pleno], de 18 de marzo —transcurso de tiempo desproporcionado antes de que el órgano judicial se pronuncie sobre la libertad del recurrente en proceso de *habeas corpus*—; 88/2021 [Sala Segunda], de 19 de abril —resolución judicial que no reconoce el derecho del recurrente a disfrutar de una concesión administrativa sobre el uso de terrenos que forman parte del dominio público marítimo-terrestre otorgado por anterior resolución judicial firme—).

g) (STC 155/2019, FJ 2.g) que el recurso plantea una cuestión de relevante y general repercusión social o económica (SSTC 7/2021 [Sala Segunda], 8<sup>14</sup> y 12/2021 [Sala Primera], de 25 de enero, 50/2021 [Sala Segunda], de 3 de marzo, 52/2021 [Sala Primera], de 15 de marzo, y 77/2021 [Sala Primera],

<sup>14</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este tribunal (STC 155/2009, FJ 2.f).

de 19 de abril —ausencia de control judicial de cláusulas abusivas en contrato de préstamo hipotecario—).

h) (STC 155/2019, FJ g) que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (STC 53/2021 [Sala Primera], de 15 de marzo —inadmisión de iniciativa legislativa fundada en el veto presupuestario del Gobierno—).

5. En relación con el requisito de la especial trascendencia constitucional persiste en algunas resoluciones la confusión ya advertida en anteriores crónicas sobre su carácter material, el momento procesal idóneo para su apreciación —el trámite de admisión del recurso— y la eventualidad de que el TC pueda revisar su concurrencia al dictar sentencia, invocándose al respecto la conocida doctrina constitucional sobre la posibilidad de abordar o reconsiderar en sentencia el cumplimiento de los presupuestos y requisitos procesales de la demanda de amparo (en este sentido, SSTC 5/2021 [Sala Segunda], de 25 de enero, FJ 2.a, y 61 y 64/2021 [Sala Primera], de 15 de marzo, FJ 2).

En el ATC 35/2021 (Sección Segunda), de 24 de marzo, se desestima el recurso de súplica interpuesto por el ministerio fiscal contra la inadmisión de un recurso de amparo por falta de especial trascendencia constitucional y se ratifica la decisión de inadmisión «a la vista de los motivos de especial trascendencia constitucional alegados por los recurrentes», reiterándose que la verosimilitud de la denunciada lesión del derecho fundamental invocado no atribuye especial trascendencia constitucional al recurso. Asimismo, la sección considera que la identidad del contenido material de la demanda con otras admitidas a trámite no confiere «por sí misma especial trascendencia constitucional al recurso de amparo, ni justifica que, en fase de admisión, este tribunal le otorgue el mismo tratamiento que a los que le han precedido, una vez haya sido resuelta la cuestión planteada en un pronunciamiento de fondo en forma de sentencia». En otras palabras, el hecho de que un recurso de amparo sea sustancialmente idéntico a otro respecto al que se ha apreciado especial trascendencia constitucional y haya sido resuelto por sentencia no presupone que aquel tenga también especial trascendencia constitucional (FJ 2). Este pronunciamiento mejor se coherente con el carácter objetivo del recurso de amparo que la práctica habitualmente seguida de admitir a trámite recursos que suscitan idéntica problemática constitucional y que da lugar a una caterva de sentencias que nada aporta a interpretación de la Constitución, a su aplicación o general eficacia o a la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales (art. 50.1.b LOTC).

De otra parte, en orden a la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso no es necesario que se aleguen expresamente algunos de los supuestos enunciados en la STC 155/2009, FJ 2, siendo

suficiente con que de los términos del escrito de la demanda de amparo se deduzca la invocación de alguno de dichos supuestos. Lo esencial, afirma el TC, es que el recurrente no se limite a afirmar la posible existencia de la vulneración de un derecho fundamental, lo que no permitiría entender cumplimentado el requisito procesal de justificar la especial trascendencia constitucional, sino que, aunque no se invoque de manera explícita alguno de los supuestos de especial trascendencia constitucional, se disocie la argumentación tendente a evidenciar la existencia de la lesión del derecho fundamental y los razonamientos dirigidos a justificar la especial trascendencia constitucional del recurso (STC 64/2021 [Sala Primera], de 15 de marzo, FJ 2).

En fin, durante este cuatrimestre se ha seguido explicitando en la fundamentación jurídica de algunas de las sentencias, con invocación en ocasiones de la doctrina de la STEDH de 20 de enero de 2015 (asunto *Arribas Antón c. España*), las razones por las que se estima que concurren el motivo o los motivos de especial trascendencia constitucional apreciados en el trámite de admisión de la demanda, que quedan reflejados en los antecedentes (SSTC 18/2021 [Sala Segunda], de 15 de febrero, FJ 2; 29/2021 [Sala Segunda], de 15 de febrero, FJ 2; 61 y 64/2021 [Sala Primera], de 15 de marzo, FJ 2; 65/2021 [Sala Segunda], de 15 de marzo, FJ 2; 67/2021 [Pleno], de 17 de marzo, FJ 2; 79/2021 [Sala Segunda], de 17 de abril, FJ 2, y 91/2021 [Pleno], de 22 de abril, FJ 2).

6. En relación con la legitimación para interponer recurso de amparo contra un acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que suspende en su condición de miembro de la Cámara a un diputado procesado por delito de rebelión en aplicación del art. 384 bis LECrim, se le deniega al diputado suspendido para impugnar en amparo los extremos del acuerdo de suspensión que afectan a derechos y facultades del grupo parlamentario al que se encontraba adscrito. Con invocación de la doctrina de la STC 24/2020, de 13 de febrero (FJ 3), el TC recuerda que «los diputados que comparecen en el recurso de amparo a título individual sin ostentar la representación del grupo parlamentario o de sus miembros, salvo que se personen todos sus componentes, carecen de legitimación para arrogarse la defensa de los derechos y facultades del grupo al que pertenecen» (STC 69/2021 [Pleno], de 18 de marzo, FJ 2; en el mismo sentido, STC 90/2021 [Pleno], de 22 de abril, FJ 3)<sup>15</sup>.

7. Han sido diversas las resoluciones que han abordado el cumplimiento del requisito del agotamiento de la vía previa a la interposición del recurso de amparo.

<sup>15</sup> Véanse *infra* pp. 256 y 284.

a) En relación con el recurso de amparo parlamentario (art. 42 LOTC), el TC en la STC 69/2021 (Pleno), de 18 de marzo<sup>16</sup>, desestima el óbice procesal alegado por la letrada del Congreso de los Diputados al haber formulado la solicitud de reconsideración contra el acuerdo que suspende a un diputado en su condición de miembro de la Cámara el portavoz del grupo parlamentario al que estaba adscrito y no el diputado suspendido. La sentencia estima legitimado al portavoz del grupo parlamentario para interponer la solicitud de reconsideración con base en la reiterada doctrina constitucional que confiere a los grupos parlamentarios capacidad procesal para defender los derechos fundamentales de sus miembros que tengan relación con el ejercicio del cargo representativo. A lo que se añade que la Mesa de la Cámara en ningún momento cuestionó la legitimación del portavoz del grupo parlamentario para promover la solicitud de reconsideración, dando contestación a todas las cuestiones planteadas, incluidas las referidas a los derechos personalísimos del diputado suspendido. En consecuencia, el TC estimó adecuadamente agotada la vía previa al recurso de amparo aunque la solicitud de reconsideración no la hubiese promovido el diputado demandante de amparo (FJ 2).

b) Por lo que se refiere al agotamiento de la vía judicial previa al recurso de amparo, la STC 34/2021 (Pleno), de 17 de febrero<sup>17</sup>, desestima la alegación del ministerio fiscal que entendía incumplido dicho requisito por no haberse interpuesto recurso de súplica contra el auto que había resuelto el artículo de previo pronunciamiento sobre la competencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo para conocer de la causa penal contra los miembros del Gobierno de la Generalidad y la presidenta del Parlamento de Cataluña por el denominado *Proces*, así como por no haber sido planteada la falta de competencia como cuestión previa al inicio de las sesiones del juicio oral y reiterada en el incidente de nulidad de actuaciones.

Se recuerda en la sentencia, con cita de la STC 138/2018, de 12 de diciembre, que el TC ya había inadmitido por prematuros recursos de amparo en los que se cuestionaba la competencia del Tribunal Supremo, al considerar que el cauce procesal idóneo para suscitar su falta de competencia era la declinatoria de jurisdicción que había de plantearse como artículo de especial y previo pronunciamiento (art. 666.1.a LECrim), lo que había hecho el demandante de amparo. En consecuencia, el TC entiende que no eran cauces viables e incuestionables las alternativas procesales planteadas por el ministerio fiscal, pues contra el auto desestimatorio de la declinatoria de jurisdicción no cabe recurso alguno (arts. 676 y 678 LECrim), estando exceptuada expresamente

<sup>16</sup> Véanse *supra* p. 255 e *infra*, p. 284.

<sup>17</sup> Véase *infra* pp. 288-289.

de las cuestiones previas la declinatoria de jurisdicción (art. 678 LECrim), sin que tampoco fuera necesario acudir al incidente de nulidad de actuaciones contra la sentencia condenatoria ya que la supuesta vulneración del derecho fundamental se había denunciado a través de la declinatoria de jurisdicción (FJ 2.b).

La STC 52/2021 (Sala Primera), de 13 de marzo, estima que el recurso de amparo ha devenido prematuro después de haber sido admitido a trámite, pues el órgano judicial había abierto la posibilidad en la vía judicial de plantear un incidente extraordinario de oposición a la ejecución en el que se podía suscitar el carácter abusivo de las cláusulas de contrato de préstamo hipotecario (FJ 2.c).

Sobre la necesidad de interponer recurso de casación, tanto en el orden social como en el contencioso-administrativo, para entender agotada debidamente la vía judicial previa, el TC reitera que su interposición, dado el carácter extraordinario del recurso, no es siempre preceptiva para entender satisfecho aquel requisito, siendo exigible únicamente cuando se cumplan los requisitos, no solo de forma, sino también sustanciales, legalmente previstos para promoverlo. En todo caso, no basta con alegar la procedencia del recurso por quien pretende hacer valer la falta de agotamiento de la vía judicial como causa de inadmisión de la demanda de amparo, sino que, en todo caso, es preciso acreditar la viabilidad del recurso, pues la diligencia de la parte para la tutela de su derecho ante los tribunales ordinarios no alcanza a exigirle la interposición de recursos de dudosa viabilidad (STC 63/2021 [Sala Segunda], de 15 de marzo, FJ 2; ATC 54/2021 [Sección Cuarta], de 29 de abril, FJ 2).

En relación con la impugnación en amparo de resoluciones judiciales interlocutorias que pudieran resultar lesivas de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, al desestimar la solicitud de instar la autorización del Congreso de los Diputados y del Senado para inculpar o continuar un proceso penal contra alguno de sus miembros, el TC considera que no es necesario esperar a la conclusión del proceso penal para estimar agotada la vía judicial previa. En efecto, aunque como regla general hasta que no concluya el proceso penal resulta prematura la interposición de una demanda de amparo por supuestas lesiones de derechos fundamentales que pueden ser examinadas en el curso del proceso, esta regla, de conformidad con una reiterada jurisprudencia constitucional, admite tres excepciones: i) cuando las resoluciones judiciales interlocutorias afectan a derechos fundamentales sustantivos; ii) cuando afectando a derechos fundamentales procesales se trate de una lesión actual, que no pueda ser reparada ya durante el proceso, y iii) cuando se trate de una resolución revocatoria de una sentencia penal absolutoria que habilite la posibilidad de un nuevo enjuiciamiento.

Pues bien, dado que la inmunidad parlamentaria, al igual que la inviolabilidad y el aforamiento, encuentra su acomodo natural en el contenido del derecho al ejercicio de cargo público representativo (art. 23.2 CE), las resoluciones judiciales que deniegan la solicitud de autorización a las Cámaras para inculpar o continuar un proceso penal contra alguno de sus miembros, en cuanto afectan a un derecho de carácter sustantivo, serían subsumibles en la primera de las excepciones a la regla general de la necesidad de esperar a la conclusión del proceso penal para impetrar el amparo constitucional. Además, el TC considera que imponer a los recurrentes «el seguimiento exhaustivo del proceso penal en todas sus fases o etapas» hasta su conclusión «supondría una exigencia rigorista del cumplimiento del requisito del agotamiento de la vía judicial», ya que, si bien no supondría para los recurrentes un perjuicio irreparable en caso de que fuera estimada su pretensión de amparo, constituiría sin duda «un gravamen adicional o una mayor intensidad en la lesión del derecho fundamental por su mantenimiento en el tiempo, dado el efecto perturbador que la tramitación del proceso penal hasta su conclusión podría conllevar no solo para los demandantes en el ejercicio de las funciones parlamentarias, sino también para la funcionamiento y la composición de la propia cámara» (SSTC 70 y 71/2021 [Pleno], de 18 de marzo, FF. JJ. 2.B y 2.A, respectivamente)<sup>18</sup>. Este criterio sobre el agotamiento de la vía judicial previa se corresponde con el ya mantenido implícitamente por el TC en relación con la prerrogativa de la inviolabilidad (STC 30/1997, de 24 de febrero) y es perfectamente compatible con esperar a la conclusión del proceso penal para recurrir en amparo la decisión de denegar la solicitud de suplicatorio a las Cámaras para continuar el proceso contra alguno de sus miembros.

El TC en la STC 73/2021 (Pleno), de 18 de marzo, matiza su doctrina sobre la necesidad de promover incidente de nulidad de actuaciones antes de interponer recurso de amparo contra decisiones judiciales recaídas en procesos de *habeas corpus*. Conforme a esta nueva doctrina no es necesario promover dicho incidente para entender agotada la vía judicial previa cuando en la demanda de amparo se alegue la vulneración del derecho a la libertad personal y se invoque tanto la vulneración del art. 17.4 CE en exclusiva como la concurrencia de una serie de quejas que resulten imputables a autoridades y funcionarios no judiciales, así como al órgano judicial encargado del control de la medida limitativa del derecho fundamental. En todo caso, la interposición de un incidente de nulidad de actuaciones contra la resolución judicial que inadmite a trámite un procedimiento de *habeas corpus* no podrá considerarse como un recurso manifiestamente improcedente y, en consecuencia, no podrá

---

<sup>18</sup> Véanse *infra* pp. 284-285.

determinar la extemporaneidad del recurso de amparo por alargamiento indebido de la vía judicial (FJ 2.B).

En fin, la solicitud de aclaración puede determinar la extemporaneidad del recurso de amparo por alargamiento de la vía judicial previa cuando su interposición resulte manifiestamente improcedente, lo que puede suceder «cuando se utiliza para volver a analizar el objeto del recurso o para pretender alterar la fundamentación jurídica de la resolución o el sentido del fallo». Si no concurre ninguno de estos supuestos, el *dies a quo* del plazo para interponer recurso de amparo se inicia al día siguiente de la notificación del auto que la resuelve. En ningún caso, la solicitud de aclaración puede equipararse al incidente de nulidad de actuaciones del art. 241 LOPJ (STC 78/2021 [Sala Segunda], de 19 de abril, FJ 2)<sup>19-20</sup>.

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. El TC ha tenido la oportunidad de ocuparse de nuevo del problema de los límites del decreto ley durante el período considerado en esta crónica en dos ocasiones, al resolver sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra decretos leyes de comunidades autónomas.

1.1. La STC 16/2021 (Pleno), de 28 de enero, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados respecto de los decretos leyes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el anterior, y el acuerdo del Parlamento de Cataluña de convalidación del Decreto Ley 1/2020. Las normas impugnadas regulan el incumplimiento de la función social de la propiedad respecto a viviendas vacías u ocupadas sin título legítimo, así como las multas coercitivas y potestades de expropiación para favorecer la efectiva ocupación de la vivienda; regulan también la obligación a los grandes tenedores de viviendas de ofrecer un alquiler social a los ocupantes de estas antes de llevar a cabo acciones de desahucio, ejecución hipotecaria y otras análogas.

La STC 16/2021 reviste interés porque aborda el problema de la naturaleza jurídica de los acuerdos de convalidación de los decretos leyes, a efectos de su eventual control de constitucionalidad. Los diputados recurrentes aducían que el acuerdo de convalidación del Parlamento de Cataluña que

<sup>19</sup> Véase *infra* pp. 290-291.

<sup>20</sup> Juan Carlos Duque Villanueva.

impugnaban se había adoptado pasado el plazo, establecido en el art. 64.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en términos coincidentes con el art. 86.2 CE, de treinta días siguientes a la promulgación del Decreto Ley 1/2020; en consecuencia, sostenían que este decreto ley debía entenderse derogado por aplicación del referido precepto estatutario.

La STC 16/2021 afirma que los acuerdos de convalidación de los decretos leyes son actos parlamentarios con fuerza de ley, lo que les convierte en objeto idóneo de un recurso de inconstitucionalidad: «[...] el acuerdo parlamentario de validación de un decreto ley, por sus efectos —conversión en definitiva de una disposición legislativa hasta entonces provisional—, es un “acto con fuerza de ley” de las comunidades autónomas que puede ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo con el art. 27.2 e) LOTC» (FJ 2.a)<sup>21</sup>.

Partiendo de este presupuesto, el TC procede al enjuiciamiento del acuerdo de convalidación del Decreto Ley 1/2020, para concluir desestimando la impugnación de los recurrentes. La controversia suscitada giraba en torno al momento en que debía entenderse que comienza a computarse el plazo de validación de los decretos leyes catalanes conforme al art. 64.2 EAC, esto es, si el cómputo se inicia el día de la «promulgación», entendiendo por tal la fecha en que fue aprobado por el Gobierno autonómico (en cuyo caso el Decreto Ley 1/2020 habría quedado derogado), o el día de su «publicación» (en cuyo caso la validación se habría producido dentro de plazo). La STC 16/2021 zanja la cuestión interpretando que en el caso de los decretos leyes el término «promulgación» equivale a «publicación», por lo que la fecha que tener en cuenta para el cómputo del plazo de la validación parlamentaria no será la de su aprobación por el Gobierno autor de la norma, sino la de su publicación en el diario oficial correspondiente (FJ 2.c).

Para llegar a esta conclusión, el TC parte de la premisa de que la «promulgación» como acto autónomo y diferente de la «publicación» solo cobra sentido en el caso de las leyes aprobadas por las Cortes Generales. Estas son sancionadas y promulgadas por el rey (arts. 62.a y 91 CE). En cambio, los reales decretos acordados en Consejo de Ministros (art. 62.f CE) no se promulgan, sino que se «expiden». De esta suerte, la fórmula de la «promulgación» real no se aplica a los reales decretos leyes ni a los reales decretos legislativos, aun cuando contengan «normas con rango de ley» (art. 82.1 CE) o «disposiciones legislativas provisionales» (art. 86.1 CE). Por tanto, cuando el art. 86.2 CE

---

<sup>21</sup> Por la misma razón, hay que entender, obviamente, que el acuerdo de convalidación de un real decreto ley por el Congreso de los Diputados (art. 86.2 CE) es un acto del Estado con fuerza de ley, susceptible, en consecuencia, de declaración de inconstitucionalidad, de conformidad con el art. 27.2 a) LOTC.

exige que los decretos leyes sean convalidados «en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación», no se está refiriendo al acto de promulgación real de los arts. 62 a) y 91 CE (aplicable solamente a las leyes formales y no a los decretos leyes), sino que debe entenderse que el término «promulgación» empleado en el art. 86.2 CE tiene un significado diferente, que «no puede ser otro que el usual en nuestro idioma que equipara promulgación y publicación». Conclusión que la STC 16/2021 extiende al caso de los decretos leyes catalanes, dado que el art. 64.2 EAC tiene una redacción análoga a la del art. 86.2 CE y que la potestad de promulgación del presidente de la Generalitat de Cataluña la ejecuta «en nombre del rey», conforme al art. 67.6 a) EAC (FJ 2.c).

En cuanto a la impugnación del Decreto Ley 17/2019, modificado por el Decreto Ley 1/2020, se recurre en su conjunto por falta de presupuesto habilitante; subsidiariamente, se impugnan varios de sus artículos por motivos tanto competenciales (que la STC 16/2021 desestimarán) como sustantivos. Por lo que atañe a lo primero, la STC 16/2021 recuerda la consolidada doctrina constitucional acerca del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación de reales decretos leyes, extendida al caso de los decretos leyes autonómicos; su aplicación al caso conduce a descartar la vulneración alegada por los recurrentes: el TC aprecia que el Gobierno autonómico ha justificado debidamente la concurrencia del presupuesto habilitante mediante su definición explícita y razonada, y, asimismo, que existe la necesaria conexión de sentido de las medidas aprobadas en el Decreto Ley 17/2019 con la situación de necesidad extraordinaria y urgente definida (STC 16/2021, FF. JJ. 3 y 4).

En cambio, el TC estima la impugnación de los recurrentes fundada en la vulneración de los límites materiales de los decretos leyes por afectar el Decreto Ley 17/2019 al derecho de propiedad reconocido en el art. 33 CE (el art. 64.1 EAC establece una regulación análoga al art. 86.1 CE en cuanto a los límites materiales del decreto ley). Partiendo de la doctrina sentada en la STC 93/2015 (Pleno), de 14 de mayo, sobre una norma análoga de otra comunidad autónoma, la STC 16/2021 declara inconstitucionales y nulos aquellos preceptos del Decreto Ley 17/2019 que regulan el incumplimiento de la función social de la propiedad (requerimientos a propietarios, multas coercitivas para la ejecución forzosa, expropiación forzosa o cesión obligatoria para uso durante tres años) y medidas coactivas para su cumplimiento, así como aquellos otros que imponen a los propietarios la obligación de ofrecer un alquiler social en determinadas circunstancias y condiciones. Ello por entender el TC que tales preceptos transgreden los límites materiales de los decretos leyes, al regular el contenido esencial del derecho de propiedad (FJ 5).

1.2. La STC 40/2021 (Pleno), de 18 de febrero, también enjuicia un decreto ley autonómico. Se trata del Decreto Ley de la Junta de Castilla y León 6/2020, de 2 de julio, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local, impugnado por más de cincuenta senadores, que consideraban que esta norma no cumplía el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad y, además, vulneraba los límites materiales de los decretos leyes.

Tras recordar la reiterada doctrina constitucional en relación con el control del decreto ley, elaborada primero en interpretación del art. 86.1 CE y extendida luego a los decretos leyes que puedan aprobar los Gobiernos autonómicos, dentro de las previsiones de los correspondientes estatutos de autonomía, en su caso, la STC 40/2021 desestima el recurso de inconstitucionalidad, al apreciar que concurre el presupuesto habilitante y no se vulneran los límites materiales del decreto ley.

Las modificaciones sustantivas introducidas por el Decreto Ley 6/2020 del Gobierno castellanoleonés afectan a la regulación legal de dos fondos autonómicos (Fondo de participación en los impuestos propios de la comunidad autónoma y Fondo de cooperación económica local) y a la participación en ellos de las entidades locales de Castilla y León. El TC aprecia que el Ejecutivo autonómico ha ofrecido (en el preámbulo del decreto ley, en el debate parlamentario de convalidación y en la memoria de análisis de impacto normativo) una justificación explícita y razonada del presupuesto habilitante, referido a la necesidad de afrontar la crisis económica derivada de los efectos de la pandemia de la covid-19 y de la consecuente declaración del estado de alarma. Aprecia, asimismo, el TC que las medidas contenidas en el Decreto Ley 6/2020 guardan la debida conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida, «pues exigir que las entidades locales destinen los recursos recibidos de la comunidad autónoma a inversiones, en lugar de sufragar operaciones corrientes o financieras (por ejemplo, reducir el endeudamiento), se ajusta al objetivo de impulsar la reactivación económica», y favorece a las entidades locales a la hora de cumplir con la «regla de gasto» establecida en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (FJ 4).

En fin, descarta el TC que el decreto ley impugnado vulnere el límite material establecido en el art. 25.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACL), que prohíbe el uso del decreto ley para regular materias para las que ese estatuto establece una reserva de ley, siendo una de ellas la participación de las entidades locales en los ingresos de la comunidad autónoma (art. 55.3 EACL). Señala la STC 40/2021 que la modificación que introduce el Decreto Ley 6/2020 en las reglas de condicionalidad para el uso de los fondos

autonómicos por los entes locales afecta únicamente al fondo de cooperación, no al de participación. No existe, pues, la vulneración de la reserva de ley estatutaria que alegan los senadores recurrentes, pues esta solo se refiere al fondo de participación en los impuestos propios de la comunidad autónoma, lo que conduce a la desestimación de esta tacha de inconstitucionalidad y, con ella, del recurso (FJ 5)<sup>22</sup>.

### III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Durante el primer cuatrimestre de 2021 el número de pronunciamientos del TC en materia de organización territorial ha vuelto a ser relativamente bajo, pues bajo sigue siendo el número de nuevas impugnaciones. Entre los pronunciamientos competenciales que cabe destacar por las novedades doctrinales que en estos se plantean estarían los siguientes.

2. La STC 36/2021 (Pleno), de 18 de febrero<sup>23</sup>, resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Cataluña contra un buen número de preceptos del Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de adopción internacional (RAI).

La controversia competencial ya había tenido un primer acto no jurisdiccional en el pasado. En efecto, la norma ahora impugnada tiene por objeto desarrollar las previsiones que la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, introdujo en la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional (LAI). Esta reforma legal modificó las funciones de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en materia de adopción internacional y ya fue en su día objeto de controversia competencial, pues la Ley 26/2015 fue sometida al procedimiento regulado en el art. 33.2 LOTC, que desembocó en un acuerdo de la de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado de 17 de marzo de 2016 (BOE de 27 de mayo de 2016).

El conflicto parece que se cerró entonces en falso, y ha sido al adoptarse el reglamento que desarrolla la ley cuando el Gobierno autonómico ha acudido al TC, lo cual ha determinado que el conflicto se haya tramitado de acuerdo con lo dispuesto por el art. 67 LOTC y ha permitido que la STC 36/2021 haya acabado declarando la inconstitucionalidad no solo de parte de la norma impugnada, el reglamento, sino también de algunos preceptos de la Ley

<sup>22</sup> Herminio Losada González.

<sup>23</sup> Véanse *supra* pp. 248-249.

54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional, que es la que desarrolla la norma reglamentaria inicialmente impugnada.

En síntesis, el conflicto se plantea por entender que el RAI, en cuanto se limita a regular la fase administrativa o prejudicial de la adopción internacional, invade la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de protección de menores (art. 166.3.a EAC), al sustraerle las competencias de desarrollo normativo y las funciones ejecutivas que le corresponden en materia de adopción internacional.

La STC 36/2021 señala que el canon general de enjuiciamiento de la controversia gravita en la intersección de dos enunciados: i) en la denominada fase administrativa o prejudicial de las adopciones internacionales, la competencia autonómica en materia de servicios sociales y protección de menores presenta una legítima proyección exterior, y ii) esta actividad exterior de las comunidades autónomas debe quedar enmarcada por las medidas estatales orientadas a evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior, mediante una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto que titular de la representatividad de nuestro país a nivel internacional.

Para el TC la decisión del conflicto pasa por delimitar, en cada caso, si la normativa estatal impugnada responde cabalmente a la competencia estatal de dirección y coordinación de la política exterior (art. 149.1.3 CE) o, por el contrario, desborda los límites trazados por la doctrina constitucional, invadiendo el ámbito de la competencia autonómica en materia de servicios sociales y protección de menores. La inclusión de la competencia autonómica sobre servicios sociales en el canon de control, junto con la competencia sobre protección de menores, suscitará una crítica del voto particular, que examinaremos, que considera que el TC ha procedido a ampliar impropiaamente los términos del conflicto planteado

En cuanto a las impugnaciones concretas, la STC 36/2021, en primer lugar, desestima la impugnación de la mayor parte de los preceptos del RAI que atribuyen a un órgano estatal, o a la Comisión delegada de servicios sociales (creada en el seno del Consejo territorial de servicios sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia), las decisiones relativas a la iniciación, suspensión o paralización de los expedientes de adopción con un determinado país. Se desestima, asimismo, la impugnación de actuaciones conexas, tales como la publicación de las resoluciones estatales o la facultad de recabar información en el marco de estos procedimientos.

Para el TC establecer la lista de países que, en cada momento, quedan excluidos de la adopción internacional es una decisión que repercute de forma directa en la política exterior del Estado, en sus relaciones con esos países de origen, por ello, encuentra acomodo en el ámbito del art. 149.1.3 CE.

Sin embargo, una vez adoptada la decisión general del Estado, la aplicación de sus efectos en cada expediente singular de adopción corresponde a las comunidades autónomas en virtud de sus competencias en materia de servicios sociales y protección de menores.

La STC 36/2021 estima, sin embargo, y en segundo lugar, la impugnación de un buen número de preceptos que regulan los denominados organismos acreditados para la intermediación en las adopciones internacionales. La actividad de intermediación consiste, de acuerdo con la LAI, en aquella «que tenga por objeto intervenir poniendo en contacto o en relación a las personas que se ofrecen para la adopción con las autoridades, organizaciones e instituciones del país de origen o residencia del menor susceptible de ser adoptado y prestar la asistencia suficiente para que la adopción se pueda llevar a cabo».

Así, de acuerdo con la STC 36/2021, tanto la acreditación de los organismos que realizan actividades de intermediación en las adopciones internacionales como las funciones instrumentales o conexas a esta son manifestación de las competencias ejecutivas autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores. Por tanto, aun siendo obviamente susceptibles de una coordinación estatal ceñida a la dirección de la política exterior, no pueden ser sustraídas de la esfera de acción de las comunidades autónomas y atribuidas a órganos estatales, sin incurrir en vulneración del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias. Para la STC 36/2021 todos aquellos preceptos del RAI, recogidos en los arts. 13 a 30 y disposición transitoria única, que atribuyen a distintos órganos estatales un conjunto de funciones ejecutivas relativas a la acreditación de los organismos intermediarios en las adopciones internacionales, incurren en vulneración de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas en materia de servicios sociales y protección de menores, y por ello declara su nulidad.

Asimismo, para la STC 36/2021, la competencia, *ex art.* 149.1.3 CE, de dirección y coordinación que corresponde al Estado a fin de garantizar los objetivos de política exterior tampoco presta cobertura a la regulación exhaustiva del régimen jurídico de los organismos acreditados, recogida en esos mismos arts. 13 a 30 RAI.

Ciertamente, el TC reconoce que determinadas y concretas disposiciones normativas que afectan directamente a la actividad desarrollada por los organismos acreditados en los países de origen de los menores son susceptibles de fundarse en la competencia estatal de dirección de la política exterior del Estado<sup>24</sup>. Sin embargo, la STC 36/2021, frente a lo que ha hecho en otras

<sup>24</sup> La STC 36/2021 alude sin ánimo exhaustivo a algunos ejemplos significativos, tales serían las relativas al cumplimiento de los requisitos exigidos en los países de origen

ocasiones, decide no declarar la constitucionalidad de tales medidas, pues muchas otras disposiciones normativas recogidas en los referidos arts. 13 a 30 RAI invaden las competencias autonómicas en materia de servicios sociales y protección de menores, por lo que son todas las disposiciones normativas recogidas en dichos artículos declaradas inconstitucionales y nulas. La STC 36/2021 argumenta que más allá de la ejemplificación que realiza la propia sentencia, y que pone de relieve que determinados preceptos o incisos no incurren en defecto material de constitucionalidad, carecería de sentido dejarlos aisladamente vigentes una vez anulado el contexto normativo del que forman parte inescindible, por ser instrumentales para el cumplimiento del fin regulatorio de este real decreto. Para la STC 36/2021, no es función del TC reconstruir el bloque normativo impugnado contra su evidente vocación de establecer una regulación integral de los organismos acreditados. Tampoco le compete determinar la técnica de coordinación más idónea en cada caso. Es esta una operación que, en el plazo de un año fijado por la propia STC 36/2021, debe abordar el Estado, sin perjuicio de su control posterior si llegara a entablarse una nueva controversia competencial.

Cabe destacar, asimismo, el pronunciamiento desestimatorio que se realiza en relación con el art. 12 de la norma impugnada, que establece que los organismos acreditados podrán desarrollar su actividad en todo el territorio nacional, actuando así en los expedientes de adopción que se tramiten ante cualquier comunidad autónoma, sin necesidad de que esta intervenga en el procedimiento de acreditación. Para la STC 36/2021, en materia de adopción internacional nos encontramos ante un estándar normativo común o equivalente, resultante del derecho internacional y la legislación estatal, por lo que es posible que sea el Estado el que asigne eficacia extraterritorial a la acreditación de organismos de intermediación acordada por una comunidad autónoma, sin por ello vulnerar la autonomía de las comunidades restantes. Se trata de la afirmación del principio de reconocimiento mutuo de acreditaciones autonómicas en todo el territorio nacional, fundado en la existencia de una

---

(arts. 12.2, 13.b.2, 15.a e i), las funciones que realizar en los países de origen (art. 14), la exigencia de velar por la prevención de la sustracción, venta o tráfico de niños, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.b del Convenio de La Haya de 1993 (art. 15.b y c), la necesidad de contar con uno o varios representantes con residencia en el país de origen, que sean independientes de las instituciones públicas o privadas de protección de menores en este (art. 20, apartados 1.c, 2.b y 2.d), la exigencia de autorización o no oposición del país de origen como condición de la eficacia de la acreditación (art. 26.1) o, en fin, las causas de suspensión de la entrega de nuevos expedientes por modificación de las circunstancias en el país de origen (art. 27).

equivalencia en los requisitos de acreditación. A la cuestión del reconocimiento mutuo se referirá también de manera novedosa la STC 68/2021, de 18 de marzo, objeto de comentario en esta misma crónica.

Más controvertida, como pone de relieve el voto particular, es la declaración de inconstitucionalidad del deslinde de las funciones de seguimiento y control de los organismos acreditados que realiza el art. 33 del RAI en función del lugar de desarrollo de su actividad, atribuyendo dicha función a las comunidades autónomas —respecto del funcionamiento general del organismo en el territorio en el que tenga su sede—, y al Estado —respecto de la actividad que desarrollen en el país de origen—. La STC 36/2021 estima el recurso en cuanto considera que la atribución de esta función ejecutiva al Estado desborda la función de coordinación, que habilita al Estado para regular y coordinar las actividades con proyección externa de las comunidades autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado. Para la STC 36/2021 la coordinación estatal presupone la titularidad de la competencia autonómica sometida a coordinación, pero no se puede traducir en su sustitución mediante la directa asunción de la función ejecutiva por el Estado. Al estar establecida tal competencia en el art. 7.2 LAI, párrafo primero, se declara también inconstitucional y nulo este precepto en el inciso que atribuye al Estado el seguimiento y control de los organismos acreditados respecto de sus actividades de intermediación en el país de origen.

Cuestionable es, sin embargo, el pronunciamiento de la STC 36/2021 en relación con el art. 11 RAI, que recoge los criterios para establecer la distribución entre las comunidades autónomas y los organismos acreditados del número de expedientes de adopción internacional que se tramitarán anualmente con cada país de origen (orden de prelación en función de la antigüedad de la fecha y hora inicial del ofrecimiento para la adopción realizado por aquellas personas con certificado de idoneidad).

El establecimiento de tales criterios en el RAI contraviene el párrafo quinto del art. 4.5 LAI, en el que se establece que la distribución entre comunidades autónomas y organismos acreditados se fijará por acuerdo con las comunidades autónomas. Los criterios de reparto deberían ser fijados, *ex art.* 4.5 LAI, en conferencia sectorial y no unilateralmente por el Estado en un reglamento. La STC 36/2021 admite, sin embargo, la conversión de un mecanismo de colaboración establecido en la ley en una imposición estatal vía reglamento.

Finalmente cabe subrayar que la STC 36/2021 difiere la nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales un año para dar tiempo al Estado a dictar una nueva regulación. La razón de la nulidad diferida es velar por el

interés superior de los menores de edad que se encuentran en procesos de adopción.

La STC 36/2021 tiene un voto particular discrepante de dos magistrados, en el que, en primer lugar, se señala que la competencia reivindicada por el Gobierno de la Generalidad, tanto en el requerimiento previo a la interposición del conflicto, que delimita su objeto conforme al art. 63.3 LOTC, como en la formalización de este, es únicamente la de «protección de menores» asumida en el art. 166.3 a) EAC. Para el voto ello debería haber supuesto la imposibilidad de estimar el conflicto por la vulneración de la competencia autonómica sobre asistencia social, aunque en el voto no se toma en consideración que, en realidad, la competencia alegada se integra en la más general sobre servicios sociales a la que se refiere el mismo precepto estatutario.

En segundo lugar, para el voto particular, el Estado sí tiene títulos específicos que le permitirían regular la adopción internacional como lo ha hecho. Para el voto toda la actividad que los organismos de intermediación desarrollan en el extranjero se debe vincular con la competencia estatal sobre relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE. Acude para ello a la doctrina recogida en la STC 80/2012, de 18 de abril, a propósito de las competencias estatales en el deporte, pues para el voto la dimensión internacional de la adopción afecta a la imagen exterior que se proyecta del Estado español y constituye fundamento suficiente de la intervención reguladora del Estado en aquella materia.

Asimismo, y en tercer lugar, considera el voto que toda la actuación previa a la presentación por la correspondiente entidad pública de la propuesta de adopción es una actuación imprescindible para que pueda iniciarse ante el juez competente el expediente de adopción. Se trata de una actuación que condiciona el acceso a la jurisdicción, y este TC ha dicho que, al amparo bien del art. 149.1.5 CE (Administración de justicia) o del art. 149.1.6 CE (legislación procesal), el Estado puede regular esas actuaciones previas a una posterior actuación jurisdiccional, pero necesarias para acceder a la jurisdicción.

3. La STC 37/2021 (Pleno), de 18 de febrero, resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma del País Vasco en relación con determinados preceptos del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

Desde el punto de vista formal, la STC 37/2021 afirma no tener que pronunciarse sobre determinados aspectos recogidos en el suplico de la impugnación. Así, sobre el art. 10.1 por no haber sido incluido en el texto del requerimiento de incompetencia dirigido al Gobierno de la Nación por acuerdo del

Gobierno Vasco, pues recuerda el TC que el art. 63.3 LOTC obliga a entender que el conflicto competencial no se ha planteado respecto de los preceptos no mencionados en el requerimiento previo. Respecto del art. 5, si bien el suplico de la demanda dirige el conflicto contra la totalidad del precepto, el texto de esta únicamente argumenta su reivindicación competencial respecto de su apdo. 1, sin que se haga mención al contenido de los restantes apartados. Se incumple así la carga argumental que resulta exigible a quien postula la declaración de inconstitucionalidad de un precepto.

En cuanto a los pronunciamientos sobre el fondo cabe señalar aquel que se refiere a la impugnación dirigida contra el precepto del real decreto, el art. 3.1, que procede a la inclusión de las Asambleas o Parlamentos autonómicos entre las entidades obligadas a suministrar información a la base de datos nacional de subvenciones. La STC 37/2021 señala que el Estado cuenta con competencia *ex art.* 149.1.18 CE para establecer una regulación legal básica relativa a sujetos que no son Administración pública en sentido clásico o formal. No obstante, en el caso de la actividad materialmente administrativa de los órganos legislativos, el Estado está obligado a respetar su autonomía constitucional o estatutariamente reconocida.

A partir de ese reconocimiento general de la competencia estatal para establecer la regulación básica en la materia, la STC 37/2021 anticipa que es preciso examinar dos cuestiones diferenciadas: por un lado, si a través de una norma reglamentaria como el real decreto puede someterse a las Asambleas legislativas autonómicas al deber de comunicación al registro estatal de las subvenciones y ayudas públicas que otorguen —se trata de la exigencia formal de lo básico—, y, en segundo lugar, si respeta la autonomía estatutariamente garantizada la previsión de que dicha comunicación haya de seguir el cauce «previsto en este real decreto», tal y como contempla el precepto enjuiciado.

En lo que se refiere a la primera cuestión recuerda la STC 37/2021 que el Estado no puede regular mediante real decreto la actividad administrativa de los Parlamentos territoriales. En consecuencia, declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «legislativos y», del art. 3.1 del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo.

Como la primera cuestión determina la inconstitucionalidad del precepto impugnado en cuanto aplicable a los legislativos autonómicos, la segunda cuestión que según la STC 37/2021 debía ser examinada pierde objeto y no se aborda, pero no se hace ninguna referencia a que esta sea la razón para no hacerlo.

4. La STC 68/2021 (Pleno), de 18 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Aragón, por motivos

fundamentalmente competenciales, contra diversos artículos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

El representante del Gobierno aragonés entiende que los preceptos impugnados no tienen carácter básico por llevar a cabo una regulación tan detallada y exhaustiva de la materia que deja prácticamente sin contenido su potestad legislativa y reglamentaria para ejercer, conforme a los arts. 75.11 y 12 EAAR, sus competencias de desarrollo de las bases estatales en contratación pública. Sostiene que, además, se vulnera, en algunos casos, su potestad de autoorganización. Por último, estima que algunos preceptos establecen normas supletorias desconociendo la doctrina del TC relativa a la interpretación del art. 149.3 CE.

La STC 68/2021 procede a examinar el carácter básico o no de los distintos preceptos impugnados. A efectos de la presente crónica, a la que no puede corresponder abordar un examen detallado de la extensa sentencia, interesa fundamentalmente el canon general que se establece para la delimitación de lo básico en el ámbito de la contratación pública y no tanto la aplicación a los concretos preceptos impugnados. El referido canon se realiza por el Tribunal de acuerdo con dos criterios teleológicos. i) El criterio vinculado a la consecución o garantía de los principios generales de la contratación en el sector público. Así, la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas. ii) Al criterio anterior se añade una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades que satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa, criterio que se conecta con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control de gasto, constitucionalmente establecido.

Así, para la STC 68/2021 todos aquellos preceptos de la Ley de contratos del sector público que directamente se encaminen a dotar de una efectividad práctica a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, igualdad de trato y no discriminación entre licitadores, integridad y eficiente utilización de los fondos públicos deben ser razonablemente considerados como normas básicas. Por el contrario, no tendrán tal consideración «aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos,

podieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las comunidades autónomas con competencia para ello». Por esta vía quedan excluidas de la esfera de lo básico aquellas prescripciones de orden procedimental y formal que tienen una naturaleza complementaria y auxiliar que solo de forma muy incidental guardan conexión con los principios del régimen básico de contratación: tales como aclaraciones o requerimientos documentales complementarios; modos de acreditación documental de la personalidad de los licitadores o de las uniones temporales de empresas; modelos de presentación de proposiciones, forma o lugar de entrega.

Atendiendo a los criterios generales recién enunciados, el TC recuerda que ha ido fijando otros criterios materiales de carácter específico. Así, ha reconocido carácter básico i) a las normas que rigen la delimitación de los ámbitos subjetivo —quién contrata— y objetivo —qué se contrata— de la ley, ii) a las normas que rigen la preparación y adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos, y iii) a la regulación de las prerrogativas de la Administración en materia de contratación. En concreto, el TC ha declarado que el *ius variandi* constituye un aspecto básico como prerrogativa de la Administración en la ejecución de los contratos, y que lo mismo cabe decir del deber de respetar el equilibrio financiero.

En lo que se refiere a la vulneración de la potestad autonómica de autoorganización, recuerda la STC 68/2021 que no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación. Por tanto:

[...] no debe olvidarse que «el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es la de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las comunidades autónomas de organizar su propia administración según sus preferencias».

La STC 68/2021 aplica el canon referido a los diferentes preceptos impugnados.

Por un lado, en el caso de muchos de los preceptos considerados básicos, la STC 68/2021 señala explícitamente que no impiden la emisión de normas de detalle o desarrollo por las comunidades autónomas, lo cual supone abrir a las comunidades autónomas una relevante capacidad normativa.

Por otro, muchos de los apartados que son declarados inconstitucionales no son declarados nulos, dado que sí son de aplicación al ámbito del sector público estatal. Así, la consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad es la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las Administraciones de las comunidades autónomas. Esto es, aquellos preceptos que son contrarios al orden constitucional de competencias, por no tener carácter básico, no son aplicables a los contratos suscritos por las Administraciones de las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras, pero no por ello son expulsados del ordenamiento jurídico mediante su declaración de nulidad.

Junto con el análisis del carácter básico o no de los preceptos impugnados y de la eventual afección de la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas, cabe destacar una impugnación adicional. El Gobierno de Aragón reprocha al Estado el establecimiento de normas de carácter supletorio, vulnerando con ello la doctrina constitucional sobre la materia. La STC 68/2021 solo considera que ello se haya producido en el caso de alguno de los preceptos a los que se imputa tal tacha, pues en el resto considera que se trata de normas básicas y no de normas meramente supletorias. En este último supuesto el TC recuerda que el Estado no puede, excediendo el tenor de su título competencial en materia de contratación pública y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los estatutos a las comunidades autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias. Así ocurre en el caso del párrafo segundo del art. 46.4 LCSP, en el que se dispone la aplicabilidad supletoria de las normas estatales a las comunidades autónomas con la finalidad de evitar que quede sin efecto útil el recurso especial de contratación ante una supuesta pasividad autonómica.

Cabe, asimismo, destacar un pronunciamiento más concreto que realiza la STC 68/2021 por su novedad y por su importancia general para el entendimiento del Estado autonómico.

Se trata del aquel pronunciamiento en el que el TC deriva, por primera vez, de la Constitución un principio de equivalencia o reconocimiento mutuo.

Así, en efecto, la cuestión se plantea a raíz de la impugnación del art. 80.2 LCSP, que regula la eficacia de las decisiones sobre clasificación de las empresas adoptadas por los órganos competentes de las comunidades autónomas disponiendo que «serán eficaces, únicamente, a efectos de contratar con la comunidad autónoma que las haya adoptado, con las Entidades locales incluidas en su ámbito territorial, y con los entes, organismos y entidades del sector público dependientes de una y otras».

El precepto fue impugnado por entender el Gobierno de la comunidad autónoma de Aragón que esta regulación no aplicaba el principio de

equivalencia o reconocimiento mutuo, al no contemplar la eficacia de las clasificaciones de empresas adoptadas por cada comunidad autónoma en todo el territorio estatal. El recurrente no identificaba de qué precepto constitucional se derivaría el alegado principio de equivalencia o reconocimiento mutuo, sin embargo, la STC 68/2021, de 18 de marzo, deriva directamente aquel, y por primera vez, del art. 139.2 CE.

Así, para la STC 68/2021:

[...] el art. 139.2 CE establece un principio general aplicable tanto al Estado como a las comunidades autónomas del que cabe derivar un principio de equivalencia o reconocimiento mutuo de las decisiones ejecutivas autonómicas que afecten al mercado, si tales decisiones aplican «una normativa común de la Unión Europea armonizada», «una legislación estatal común» o también cuando aplican normativa de una comunidad autónoma, si pese a la «pluralidad de legislaciones autonómicas» y a «sus posibles diferencias técnicas o metodológicas», responden a «un estándar que pueda ser considerado equivalente» [STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 12 a)].

Tras recordar la interpretación que viene haciendo en los últimos tiempos del propósito de aquel precepto constitucional, la proscripción del proteccionismo señala que de tal propósito es posible derivar un principio de reconocimiento mutuo de los actos y disposiciones autonómicos.

En efecto, para el TC el art. 80.2 LCSP, al establecer que las decisiones sobre clasificación adoptadas por los órganos competentes de las comunidades autónomas «serán eficaces, únicamente, a efectos de contratar con la comunidad autónoma que las haya adoptado, con las entidades locales incluidas en su ámbito territorial, y con los entes, organismos y entidades del sector público dependientes de una y otras», está excluyendo la eficacia extraterritorial de estas decisiones. Para el TC esta regulación puede producir efectos diferenciados sobre los distintos licitadores que pueden actuar en los procedimientos de selección de contratistas al impedir que un licitador clasificado en una comunidad autónoma pueda utilizar esa clasificación en otras comunidades, pese a que la normativa aplicada es en buena medida la misma en todo el territorio estatal. De acuerdo con la STC 68/2021, esta previsión puede colocar en una posición de ventaja competitiva a los licitadores locales de una comunidad autónoma, que normalmente contarán con la clasificación de su comunidad, frente a los licitadores que provengan de fuera, que se verán obligados a solicitar una nueva clasificación para poder concurrir. Así, la exclusión de la eficacia extraterritorial de las decisiones sobre clasificación de contratistas adoptadas por los órganos competentes de las comunidades que establece el

art. 80.2 LCSP no puede considerarse conforme con el art. 139.2 CE, pues no se ha justificado que responda a una finalidad constitucionalmente legítima. En el presente caso nada ha argumentado para justificar la explícita exclusión del reconocimiento de decisiones de clasificación autonómicas fuera del ámbito de dicha Administración autonómica —o de las entidades locales incluidas en su ámbito territorial— en un supuesto en el que existe «una legislación estatal común». Consecuentemente, la STC 68/2021 estima la impugnación y declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso. Para el TC la decisión de clasificación de una comunidad autónoma puede hacerse valer en los procedimientos de contratación de cualesquiera Administraciones públicas.

La potencialidad de este principio de reconocimiento mutuo —que no es sino un reflejo del mismo principio que el TJUE derivó en el asunto *Cassis de Dijon* de las libertades básicas del mercado interior, el equivalente en el ordenamiento de la Unión de nuestro art. 139.2 CE— es formidable, pues implica que siempre que exista un estándar normativo equivalente —equivalencia que cabrá derivar de la existencia de «una normativa común de la Unión Europea armonizada», de la existencia de «una legislación estatal común» o también de la existencia de una «pluralidad de legislaciones autonómicas» que, pese a «sus posibles diferencias técnicas o metodológicas», respondan a «un estándar que pueda ser considerado equivalente» (STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 12.a)— las comunidades autónomas —y como aquí ocurría, el propio Estado— deben reconocer automáticamente en su territorio los actos ejecutivos del resto de comunidades autónomas. Así, por ejemplo, las acreditaciones de las agencias de acreditación de profesorado autonómicas deberían tener eficacia en todo el territorio nacional, puesto que aplican unos estándares, adoptados por el Estado, que se pueden considerar equivalentes. Ya no es necesario que el legislador estatal disponga el principio de reconocimiento mutuo, es un principio que se deriva directamente de la Constitución, del art. 139.2 CE.

5. La STC 72/2021 (Pleno), de 18 de marzo, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura, por considerar que los preceptos impugnados no responden a un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas en materia de protección de los consumidores y usuarios, en cuanto vulneran las competencias estatales en materia de legislación civil, mercantil y procesal recogidas en el art. 149.1.6 y 8 CE.

El asunto resuelto por la STC 71/2021 es interesante, en primer lugar, por ser un buen ejemplo de una utilización no siempre acorde con la lealtad de los mecanismos de colaboración previstos para evitar los conflictos.

En efecto, una de las concretas controversias planteadas, la referida a la capacidad autonómica de imponer la información por parte del cedente al deudor hipotecario de la cesión de su crédito, venía ya de lejos, pues mediante un acuerdo anterior, de 2018, adoptado en un procedimiento del art. 33.2 LOTC y publicado en el *BOE* del 23 de enero de 2019, la Junta de Extremadura ya se había comprometido a clarificar su normativa en materia de protección a los consumidores en lo que se refiere a la imposición al cedente, en el caso de una cesión de créditos hipotecarios, de la obligación de informar previamente a la persona deudora del crédito hipotecario. En este acuerdo inicial se recordaba que la normativa estatal, en el art. 242 del Reglamento hipotecario, ha reconocido la renunciabilidad del derecho del deudor a tomar conocimiento de la cesión del crédito hipotecario. La reforma legal autonómica posterior, llevada a cabo mediante la adopción de una nueva ley de consumidores que sustituyó a la anterior, no se adaptó totalmente al compromiso adquirido en su día, por lo que el Estado propuso frente a la nueva norma la apertura de un nuevo procedimiento del art. 33.2 LOTC. No siendo posible llegar a un acuerdo, la nueva regulación fue impugnada ante el TC.

Una vez interpuesto el recurso el 26 de noviembre de 2019, ya fuera del segundo procedimiento del art. 33.2 LOTC, el Estado y la comunidad autónoma llegaron a un acuerdo el 27 de diciembre de 2019 por el que la Junta se comprometía a modificar los preceptos impugnados, en los términos contenidos en el citado acuerdo, en cuyo caso el Estado se comprometía a desistir del recurso. Es cierto que el propio acuerdo, vistos los precedentes de incumplimiento, condiciona el desistimiento del Estado a que la comunidad autónoma apruebe y publique las reformas legislativas contenidas en este.

La letrada de la Junta de Extremadura en su escrito de alegaciones al recurso interpuesto solicita que se declare la pérdida de objeto de este en cuanto se ha producido el referido acuerdo de la comisión bilateral. La letrada afirma en su escrito, de enero de 2020, que la comunidad autónoma de Extremadura está tramitando con la mayor diligencia la reforma legal oportuna a fin de dar acomodo legal al acuerdo. Sin embargo, cuando se dicta la STC 72/2021, el 19 de marzo, casi 15 meses después del referido acuerdo, la modificación legislativa comprometida ni siquiera se había producido, lo que permite al TC subrayar la valoración negativa que tal circunstancia le merece desde la óptica de los principios de colaboración y lealtad institucional.

En cuanto al fondo de la cuestión cabe destacar como la STC 72/2021 recuerda que la competencia autonómica en materia de defensa de consumidores y usuarios no puede dejar de atemperarse por el ejercicio estatal de sus propias competencias recogidas en el art. 149.1 CE. La materia de defensa de los consumidores es un ámbito de concurrencia competencial de títulos

habilitantes diferentes, de manera que la atribución estatutaria de la competencia de carácter exclusivo a la comunidad autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE), que se proyectarán cuando materialmente corresponda. Así aun cuando las normas autonómicas «persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los artículos 149.1.6 y 8 CE», concretamente en materia civil y mercantil.

Con fundamento en ello se estima, por ejemplo, la ya referida imposición de la obligación de informar previamente a la persona deudora de un crédito hipotecario de la cesión de su crédito que se recoge en el art. 29 de la norma autonómica, pues se trata de una cuestión que afecta a las relaciones contractuales privadas, en cuanto se refiere a la regulación de nuevos derechos, los del deudor cedido, y obligaciones, la de la entidad financiera cedente, en el seno de un contrato de crédito hipotecario. Por tal motivo, su regulación ha de entenderse reservada al Estado, no pudiendo la comunidad autónoma imponer un deber en este sentido, amparándose para ello en sus competencias en materia de consumo.

De la misma manera se resuelve la impugnación frente al art. 13 d) de la Ley 6/2019, que al establecer como opción y no como obligación que el documento justificativo de la contratación realizada esté en papel, equiparando la factura en papel a la factura electrónica, contradice la normativa estatal recogida en el art. 63.3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, en donde se prescribe que «en los contratos con consumidores y usuarios, estos tendrán derecho a recibir la factura en papel». El precepto impugnado regula las obligaciones del empresario y los correlativos derechos del consumidor en punto a la justificación documental de la contratación realizada; y por ello ha vulnerado la competencia del Estado en la materia civil reconocida en el art. 149.1.8 CE.

Asimismo, la STC 72/2021 estima el recurso en lo que se refiere al primer párrafo del art. 17.2 de la Ley 6/2019, que establece lo que se considerará, en todo caso, cláusula abusiva (la renuncia al derecho de comunicación de cesión de créditos, así como a los derechos de retracto y tanteo en contratos de créditos o préstamos de cualquier índole) por cuanto la determinación normativa de las cláusulas que deben considerarse abusivas, en la medida en que incide sobre la validez del contrato, es una cuestión que compete exclusivamente al Estado *ex* art. 149.1.8 CE. Para la STC 72/2021, tal determinación de si una cláusula es abusiva no puede quedar a disposición de una norma

autonómica que, al amparo de la competencia en materia de protección de los consumidores y usuarios, califique a todos los efectos como abusivas determinadas cláusulas, con independencia de si tienen o no tal consideración en la normativa estatal aplicable.

6. La STC 74/2021, de 18 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 19 de la Ley de Canarias 6/2019, de 9 de abril, de calidad agroalimentaria, que dispone que los operadores podrán hacer uso del término «vino» para la comercialización de productos obtenidos a partir de la fermentación de frutas distintas de la uva siempre que esté acompañado del nombre de la fruta o frutas utilizadas en forma de denominación compuesta.

La STC 74/2021 estima el recurso y declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto autonómico con fundamento en que incurre en inconstitucionalidad mediata o indirecta al vulnerar lo dispuesto en el art. 2, apdos. 2 e) y 3, de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, normativa básica dictada por el Estado al amparo de la competencia conferida por el art. 149.1.13 CE, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En efecto, en los preceptos básicos dictados por el Estado se define el «vino» como «el alimento natural obtenido exclusivamente por fermentación alcohólica, total o parcial, de uva fresca, estrujada o no, o de mosto de uva», y se precisa que «[l]as definiciones de los productos son excluyentes, no pudiendo utilizarse las respectivas denominaciones más que en los productos que se ajusten estrictamente a la definición».

7. Cabe finalmente subrayar que, durante el primer cuatrimestre de 2021, la conflictividad por motivos competenciales ante el TC se ha mantenido relativamente baja.

El presidente del Gobierno ha planteado un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 88 de la Ley de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente. El recurso plantea el alcance de las competencias normativas de la comunidad autónoma sobre el IRPF y la posible vulneración del art. 149.1.14 CE en relación con el régimen de cesión de este tributo.

Asimismo, el presidente del Gobierno ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad frente al apdo. 5 del artículo único de la Ley de Galicia 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley de Galicia 8/2008, de 10 de julio, de salud, por vulneración de la reserva de ley orgánica para la regulación de

derechos fundamentales y de la delimitación de competencias sobre bases y coordinación general de la sanidad.

Por su parte, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra diversos apartados del Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, por vulnerar la competencia autonómica en materia de ejecución de las bases de la seguridad social.

Igualmente, el Gobierno Vasco, tras la conclusión sin acuerdo del trámite del art. 33.2 LOTC, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones, que ya fue impugnado en su día por el Gobierno y el Parlamento de Cataluña. En esta ocasión se impugna por vulneración del principio de autoorganización de la comunidad autónoma (art. 10.2 EAPV); del principio de autonomía (arts. 2 y 137 CE); del art. 9.3 CE por establecer medidas no justificadas, arbitrarias y desproporcionadas; del art. 139.2 CE; de los arts. 18 y 20 CE en relación con los arts. 53, 55 y 86.1 CE, y de los arts. 18.3, 20.5 y 117.3 CE. Así como por superar los límites de los decretos leyes.

No obstante lo anterior, algunas cuestiones competenciales se siguen planteando ante el TC a través de las impugnaciones frente a normas con rango de ley autonómicas que han presentado diputados y senadores de los diversos partidos políticos con legitimación suficiente para ello.

Así, en el primer cuatrimestre de 2021, que es el objeto de análisis de la presente crónica, diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso han impugnado diversos preceptos de la Ley de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, entre otros motivos, por considerar que el régimen de limitación de rentas en determinados contratos de arrendamiento de viviendas vulnera los arts. 9.3, 10.1, 25, 33 y 149. 1, reglas 1, 6, 8 y 18 CE<sup>25</sup>.

#### IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. En la STC 1/2021 (Sala Segunda), de 25 de enero, la demandante de amparo se quejaba de la discriminación (art. 14 CE) que, a su juicio, supuso que le fuera denegada en vía administrativa y judicial la solicitud de

---

<sup>25</sup> Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

reconocimiento de pensión de viudedad que había formulado tras fallecer su pareja, con quien había convivido los quince años previos al fallecimiento. Ambos habían celebrado matrimonio conforme al rito gitano y habían convivido desde ese momento, pero nunca inscribieron su unión ni se registraron tampoco como pareja de hecho. El TC desestima el recurso de amparo al no apreciar la discriminación alegada. A juicio del TC, no constituye trato peyorativo discriminatorio la exigencia de que el vínculo matrimonial —o de análoga relación de afectividad— entre causante y solicitante de la pensión de viudedad se acredite por alguna de las formas legalmente reconocidas. Tampoco aprecia una discriminación indirecta, pues no se advierte un perjuicio reflejo, mediato o indirecto, que revele que las disposiciones controvertidas produzcan particulares efectos desfavorables para los miembros de la etnia gitana en relación con otros colectivos que opten por la no formalización de su vínculo. Frente a la alegación de la recurrente sobre la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Muñoz Díaz c. España*, el TC subraya que las circunstancias tomadas en consideración por aquel tribunal entonces no concurren en el presente caso, en el que la demandante de amparo no ha aportado elementos objetivos sobre los que fundar la convicción de validez de su matrimonio ni trató de formalizar su convivencia matrimonial. La sentencia cuenta con un voto particular discrepante.

También con el art. 14 CE en juego, en la STC 81/2021 (Sala Segunda), de 19 de abril, la demanda de amparo impugnaba la resolución de la directora de un colegio público sobre asistencia a clase del alumno e hijo de los recurrentes, el menor M. F. R.<sup>26</sup>. Alegaban que la resolución privó a su hijo del derecho a la

<sup>26</sup> El tenor literal de la resolución administrativa impugnada es el siguiente: «El alumno M.F.R., escolarizado en el C.P. Costa Blanca, ha presentado conductas agresivas que ponen en riesgo la integridad del propio alumno, de sus compañeros de clase y de los profesores que lo atienden. Desde el inicio del curso se han puesto en marcha numerosas actuaciones con el objetivo de modificar dicha conducta: técnicas de modificación de conducta, cambios en el horario del aula y atención personalizada por parte del profesorado del centro. No se han conseguido resultados positivos en la modificación de la conducta, ya que reiteradamente ha continuado agrediendo a compañeros de clase, a la tutora del aula y al profesor de audición y lenguaje, provocándole lesiones a ambos, recogidas en partes médicos. Este comportamiento inadecuado se debe reconducir con el objetivo de normalizar el proceso educativo del alumno y del grupo-clase en el que está integrado. Con la finalidad de buscar una solución y tratamiento a esta situación, que superaba el ámbito escolar, se mantuvo una reunión en el centro, para estudiar el caso, a la que asistieron: - Profesorado del centro que interactúa con el alumno - Orientadora del centro - Dirección y jefatura de estudios del centro - Orientadora de la unidad de actuación e intervención (PREVI) - Inspectora

educación, con carácter indefinido. Además, denunciaban que infringió su derecho a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24 CE), así como a la integridad física y moral (art. 15 CE). El TC constata que el menor M. F. R. sufría episodios de agresividad dirigidos contra compañeros y profesores, así como contra sí mismo, llegando a autolesionarse; que el centro tuvo que habilitar una sala acolchada que solo podía estar en un centro de educación especial; que para evitar que se hiciera daño a sí mismo, se le aplicaba contención física, y que los referidos comportamientos se podían repetir varias veces al día y tener una duración de hasta cincuenta minutos. Constata el TC, además, que el centro diseñó un protocolo de intervención para abordar la situación creada y adoptó medidas específicas, como reducir la duración de su jornada escolar, dedicar dos profesores que le atendieran de manera individual durante varias horas al día (un pedagogo y un logopeda), así como asegurar que, cuando M. F. R. estuviera con el resto de sus compañeros en el aula, hubiera siempre dos personas presentes «para evitar el peligro». Además, el centro informó a los padres en sucesivas reuniones. Con estas circunstancias, el TC entiende que la medida de suspensión obedeció a una necesidad apremiante, surgida de una problemática conductual de M. F. R. que era reiterada en el tiempo y que, cada vez, con mayor frecuencia y duración, se iba reproduciendo con episodios violentos contra sí mismo y también contra los compañeros de clase y profesores que le atendían. Entiende que fue adoptada después de haber intentado otro tipo de medidas alternativas menos gravosas, con la utilización de todos los

---

del centro - Inspector coordinador del CIR núm. 1 de Alicante. Estudiado el caso se considera necesario contar con un diagnóstico facultativo, a ser posible de la USMI [Unidad de Salud Mental Infantil] sobre el origen o causa que provoca en el alumno la agresividad en su conducta. Igualmente, se considera necesario proteger al propio alumno y a los alumnos del grupo de estas situaciones con riesgo de lesiones. Por ello, durante el tiempo que sea necesario para determinar el diagnóstico desde el ámbito facultativo y la indicación de su tratamiento, como medida preventiva, el alumno permanecerá en su domicilio y una vez iniciado el tratamiento se procederá a establecer el protocolo de actuación en el centro, mediante una escolarización progresiva del alumno hasta llegar a una completa integración del alumno en su clase o determinar otras posibles modalidades de escolarización. Por tanto, se considera necesario que la familia del citado alumno aporte a la dirección del centro diagnóstico médico de la situación del alumno y la propuesta de tratamiento adecuado por parte de la Unidad de Salud Mental Infantil (USMI). Durante el tiempo de permanencia en el domicilio, la familia del alumno podrá recibir del profesorado del centro cuanta información y recursos pedagógicos sean necesarios para continuar con la educación del mismo en el ámbito familiar».

recursos psicopedagógicos de que disponía el centro escolar y también la Administración educativa para tratar de revertir aquella progresión, sin que se obtuviera ningún resultado satisfactorio. Finalmente, el TC considera proporcionada la decisión del centro en relación con el tiempo de duración y las condiciones en que iba a tener lugar. Entiende el TC que la decisión de suspender la asistencia a clase del menor M. F. R. buscaba de manera primordial garantizar su salud e integridad física y no se trataba de una medida disciplinaria ni sancionadora, sino de una decisión *ad hoc* guiada por el interés superior del menor. Por consiguiente, no cabe examinarla desde la perspectiva del art. 24.2 CE, en el que se incardina el derecho a la presunción de inocencia que alega la demanda.

2. En la STC 73/2021 (Pleno), de 18 de marzo, el TC estimó el recurso de amparo que tenía por objeto el procedimiento de *habeas corpus* instado por el recurrente. La policía, detenido el recurrente, realizó las diligencias pertinentes para dar trámite a su solicitud, poniendo al tanto de la situación, mediante llamada telefónica, al juez de guardia, quien decidió que la entrega del expediente policial se llevara a cabo en la mañana del día siguiente. Una vez analizado el expediente, el juez acordó la inadmisión del *habeas corpus* sin la presencia del recurrente. El TC entiende violado el derecho a la libertad personal del demandante (art. 17 CE), ya que recuerda que el procedimiento de *habeas corpus* está informado por unos principios de celeridad e inmediatez, que se concretan en la obligación que pesa sobre el juez de atender la solicitud «tan pronto como se pone en su conocimiento», y «dando audiencia personalmente al detenido» y pronunciándose con prontitud. Por el contrario, subraya el TC, no resulta acorde con la garantía procesal de la libertad personal un pronunciamiento de inadmisión por razones atinentes al fondo y que se adopta sin siquiera oír al solicitante. El TC pone especial énfasis en destacar que la especial trascendencia constitucional del recurso trae causa del incumplimiento general y reiterado de la doctrina constitucional sobre el derecho fundamental que se invoca y la existencia de resoluciones judiciales contradictorias respecto al agotamiento de la vía previa al recurso de amparo. A este respecto, se declara que no es necesaria la formulación del incidente extraordinario de nulidad de actuaciones contra la resolución que resuelva un procedimiento de *habeas corpus* para entender agotada la vía judicial. No obstante, la eventual promoción del incidente tampoco podrá conllevar la declaración de extemporaneidad de un posterior recurso de amparo por prolongación indebida de esa misma vía judicial. La sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes.

3. Si bien el amparo se otorga por art. 24 CE, estaba en juego también el derecho a la intimidad (art. 18 CE), en la STC 61/2021 (Sala Primera), de

15 de marzo, en la que el TC estimó parcialmente el recurso de amparo de una trabajadora que fue despedida de su empresa. La demandante de amparo trabajaba para una empresa dedicada a servicios relacionados con la tecnología. En abril de 2017, la empresa le comunicó la apertura de un expediente disciplinario por incumplimientos de la buena fe contractual y desobediencia a las indicaciones de sus superiores jerárquicos. Para acreditar tales extremos, la empresa decidió poner en práctica el protocolo de monitorización del equipo informático de la trabajadora con el fin de determinar en qué empleaba su jornada laboral. En mayo de 2017, la entidad mercantil le comunicó su despido disciplinario argumentando, entre otras cuestiones, que la empleada dedicaba el 70 % de su jornada laboral a cuestiones personales y ajenas a su actividad profesional. En primera instancia, el Juzgado de lo Social apreció que se habían vulnerado los derechos fundamentales a la intimidad y al secreto de las comunicaciones, declarando la nulidad del despido. Entendía el órgano judicial que «la monitorización del ordenador de la demandante ha permitido a la empresa conocer y grabar todo lo que apareciese en su pantalla, y se ha traducido en el conocimiento de mensajes de correo electrónico, ajenos a lo laboral y por tanto personales, que la actora remitió a familiares y a su asesora legal, como se desprende del contenido de la propia carta de despido». Asimismo, fijó el pago de una indemnización como consecuencia de la lesión de sus derechos. Recurrida la sentencia en suplicación, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid confirmó que la prueba obtenida con la monitorización del ordenador era ilícita por haberse adquirido con violación de los derechos fundamentales, pero calificó el despido como improcedente y, rechazando, por dicha razón, pronunciarse sobre la indemnización que por vulneración de los derechos fundamentales se había concedido por el Juzgado de lo Social. El TC estima que la resolución del Tribunal Superior de Justicia de Madrid impugnada no ha vulnerado los derechos de la trabajadora al calificar el despido como improcedente en lugar de nulo, pues «no puede proclamarse que entre la calificación del despido y la reconocida lesión extraprocésal de un derecho fundamental pueda afirmarse la existencia de una consecutividad lógica y jurídica». Entiende el TC que la argumentación del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, contraria a trazar una correlación entre la nulidad de la fuente de prueba y la nulidad del despido, no merece ser calificada de arbitraria o de manifiestamente irrazonable, por lo que descarta que la calificación del despido como improcedente lesione el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente. No obstante, considera que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al desconocer el derecho a obtener de los jueces y tribunales una resolución motivada y fundada en derecho sobre el fondo de las pretensiones deducidas por las partes en el proceso. Explica que

«el argumento utilizado en la sentencia impugnada para denegar la indemnización consistente en afirmar que no ha existido vulneración de derechos fundamentales de la trabajadora debe ser calificado de incongruente, ilógico y contradictorio, pues la propia sentencia reconoce, que se vulneraron los derechos de la trabajadora al monitorizar su ordenador». El TC considera que la actuación del Tribunal Superior de Justicia de Madrid vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente (art. 24 CE), ya que, a pesar de reconocer que se vulneraron los derechos a la intimidad y al secreto de las comunicaciones de la trabajadora, rechazó pronunciarse sobre la indemnización solicitada como consecuencia de dicha vulneración. La sentencia cuenta con un voto particular discrepante que entiende que el despido debía considerarse nulo.

4. Sobre libertad de expresión (art. 20 CE) versa la STC 5/2021 (Sala Segunda), de 25 de enero. Los recurrentes en amparo, presidentes de diversas federaciones territoriales de fútbol, firmaron una carta de apoyo al entonces presidente de la Federación Española, que fue publicada en las páginas web oficiales de dos federaciones territoriales. Todo ello en el contexto de un proceso de convocatoria de elecciones a la asamblea general y a la presidencia de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF). Como consecuencia de la citada carta fueron denunciados ante el Tribunal Administrativo del Deporte, que consideró vulnerado el deber de neutralidad que la normativa impone a todos los órganos federativos. Los recurrentes acudieron en amparo en defensa de su derecho a la libertad de expresión que consideraron lesionado. El TC desestima el recurso razonando que la carta en cuestión fue firmada por los recurrentes dejando constancia expresa de sus cargos y responsabilidades federativas; por ello, considera que al actuar en el ejercicio de esos cargos —no como particulares— no pueden invocar la titularidad y ejercicio de derechos fundamentales reservados a los ciudadanos, pero no a los órganos o representantes de una entidad que se halle en el desempeño de funciones públicas y cuyos actos siempre han de estar vinculados a los fines que les asigne el ordenamiento jurídico.

5. La STC 66/2021 (Sala Segunda), de 15 de marzo, rechaza la supuesta vulneración del derecho al ejercicio del cargo público representativo de los recurrentes (art. 23 CE). En una sesión de control al Gobierno, el grupo Ciudadanos dirigió una pregunta al presidente de la Generalitat, que, por indicación del presidente de la Cámara parlamentaria, respondió el presidente «inhabilitado» —el presidente de la Generalitat había sido inhabilitado por sentencia como diputado del Parlamento de Cataluña—. Quien realiza la

pregunta entiende que no puede responderla quien ha sido privado de una condición necesaria para ser presidente de la Generalitat: ostentar la condición de diputado del Parlamento de Cataluña. El TC considera que el recurso de amparo debe ser desestimado, al entender que la diferencia en la interpretación de los demandantes y el presidente del Parlamento respecto a si la pérdida de la condición de diputado también producía el cese de la Presidencia de la Generalitat es una mera discrepancia que no perturba los derechos parlamentarios de los recurrentes, pues el supuesto derecho vulnerado no incluye que los órganos de la Cámara —en este caso el presidente del Parlamento— ejerzan sus competencias conforme a una determinada interpretación. En consecuencia, concluye el TC, el recurso de amparo no es un cauce para discutir infracciones de la legalidad parlamentaria que no produzcan lesiones reales y efectivas de derechos fundamentales, ni cabe que a través del derecho consagrado en el art. 23.2 CE el TC haga valer su criterio frente al adoptado por órganos competentes de la Cámara en el ejercicio sus facultades.

El TC, en la STC 69/2021 (Pleno), de 18 de marzo<sup>27</sup>, rechaza el amparo interpuesto contra los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados que dispusieron la suspensión del recurrente como diputado. Con remisión a la STC 97/2020, de 21 de julio, se deniega el amparo al no apreciarse vulneración del derecho al ejercicio del cargo público representativo, en sí mismo considerado ni en lo que hace a la asignación económica correspondiente. En particular, se destaca que no todas las facultades propias del cargo gozan de la misma protección que debe dispensarse al núcleo de la función representativa. En términos similares, la STC 90/2021, de 22 de abril<sup>28</sup>.

En la STC 70/2021 (Pleno), de 18 de marzo<sup>29</sup>, el TC rechaza el recurso de amparo en relación con los autos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que acordaban continuar, sin solicitar autorización del Congreso de los Diputados y del Senado, la vista oral en causa especial, entre otros, por los delitos de rebelión y sedición. Los demandantes de amparo estaban siendo juzgados por los delitos de rebelión, sedición y malversación de caudales públicos y, ya iniciada la fase de juicio oral, fueron proclamados diputado y senador electos, respectivamente. Invocando esta condición sobrevenida, solicitaron que se alzase su situación de prisión preventiva, se suspendieran las sesiones del juicio oral y se pidiese autorización al Congreso de los Diputados y al Senado para la continuación del proceso penal contra ellos mediante la remisión del correspondiente suplicatorio. Estas solicitudes fueron denegadas. El TC desestima el recurso de

<sup>27</sup> Véanse *supra* pp. 255-256.

<sup>28</sup> Véase *supra* p. 255.

<sup>29</sup> Véanse *supra* pp. 257-258.

amparo al considerar que no se han vulnerado el derecho de participación y representación política, en relación con la prerrogativa de la inmunidad, y el derecho a un proceso con todas las garantías, porque la interpretación sostenida por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, respecto de la prerrogativa de la inmunidad, fue conforme al sentido exacto y propio de la Constitución, que configura la previa autorización de la respectiva Cámara para inculpar o procesar a sus miembros en las fases de instrucción o intermedia del proceso penal, no para el desarrollo de una fase posterior, como es la del juicio oral. Asimismo, considera el TC que la interpretación efectuada es respetuosa con la interpretación necesariamente estricta que ha de hacerse de la inmunidad, que no puede ser entendida como un privilegio personal establecido con el fin de eludir la acción de la justicia y es acorde con su finalidad institucional, que consiste en evitar que la vía penal pueda ser utilizada con la intención de perturbar o alterar el funcionamiento de las Cámaras o la composición de estas. En términos similares, la STC 71/2021 (Pleno), de 18 de marzo.

El TC en la STC 76/2021 (Sala Primera), de 15 de abril, desestimó el recurso de amparo planteado por el Partido Popular contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que excluyó a dos candidatos de la lista electoral para las elecciones a la Asamblea de Madrid, al no cumplir el requisito de ostentar la condición de electores para esa convocatoria electoral. El TC rechaza que haya existido vulneración del derecho de sufragio pasivo y del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el Partido Popular y los recurrentes individuales. En relación con la queja principal, la sentencia recuerda que el derecho de sufragio pasivo es un derecho de configuración legal, y del análisis del marco normativo<sup>30</sup>, se puede concluir que, a pesar de que los dos candidatos recurrentes ostentan la vecindad administrativa y la condición de ciudadanos de la Comunidad de Madrid, por haberse empadronado en la ciudad de Madrid antes de integrarse en la candidatura del Partido Popular, no podían ser candidatos, al no tener la condición de electores inscritos en el censo electoral vigente. Además, entiende el TC que tal carencia no puede ser subsanada por la vía del art. 4.2 Ley Electoral de la Comunidad de Madrid (LECM)<sup>31</sup>, que solo

<sup>30</sup> Integrado por los arts. 10.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EACM), los arts. 2, 3.1 y 4.2 de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid (LECM), los arts. 6.1, 7.2 y 39.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) y los arts. 15 y 16 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL).

<sup>31</sup> El art. 4 dispone: «1. La calificación de inelegible procederá respecto de quienes incurran en alguna de las causas mencionadas en el artículo anterior el mismo día de la presentación de su candidatura, o en cualquier momento posterior hasta la

permite acreditar que se cumplían los requisitos para haber estado inscrito en censo electoral al momento de su cierre, el 1 de enero de 2021. Por tanto, de acuerdo con lo establecido en la LECM y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para ser elegible en las elecciones a la Asamblea autonómica, es preciso tener la condición de elector en la Comunidad Autónoma, lo que implica ser mayor de edad y ciudadano de la comunidad autónoma, certificándose esto último mediante la inscripción en el censo electoral vigente, según la previsión del art. 39 LOREG, o mediante cualquiera de las otras vías previstas en la ley, siempre que el elector cumpla los requisitos exigidos para haber estado incluido en ese censo electoral. Considera el TC que una interpretación más flexible del derecho fundamental en cuestión, en el sentido solicitado en la demanda de amparo, no es posible si esta es abiertamente contraria a una previsión legal, que pone de manifiesto la voluntad del legislador, expresada en la exposición de motivos de la LO 2/2011, por la que se modificó el art. 39 LOREG, entre otros, de evitar empadronamientos de conveniencia. La sentencia cuenta con tres votos particulares discrepantes.

6. Sobre el art. 24 CE en relación con laudos arbitrales, se han dictado varias sentencias durante este período. En la STC 17/2021 (Sala Primera), de 15 de febrero, las recurrentes en amparo, accionistas de una sociedad, presentaron una demanda de arbitraje para solicitar la separación de la sociedad o bien su disolución por sus desavenencias con el administrador de esta. El árbitro dictó un laudo favorable a la disolución, que fue anulado judicialmente por insuficiencia de motivación. El TC aprecia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), al considerar que la acción de anulación del laudo es un remedio extremo y excepcional que no permite la revisión del fondo de la cuestión sometida a arbitraje. Considera el TC que las posibles discrepancias entre el árbitro y el órgano jurisdiccional sobre la valoración de la prueba practicada no pueden fundar la anulación del laudo. Además, el deber de motivar los laudos no puede equipararse al de las resoluciones judiciales. Por tanto, entiende el TC que las resoluciones judiciales impugnadas fueron irrazonables y, en consecuencia, vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva de las recurrentes. En términos similares, la STC 65/2021 (Sala Segunda), de 15 de marzo de 2021.

---

celebración de las elecciones. 2. No obstante lo dispuesto en el párrafo primero del artículo anterior, los que aspiren a ser proclamados candidatos y no figuren incluidos en las listas del Censo Electoral vigente, referido al territorio de la Comunidad de Madrid podrán serlo, siempre que con la solicitud acrediten, de modo fehaciente, que reúnen todas las condiciones exigidas para ello».

En la STC 55/2021 (Sala Segunda), de 15 de marzo de 2021, las partes de un contrato de franquicia habían acordado resolver las discrepancias que pudieran surgir entre ellas mediante arbitraje. Al amparo de esta previsión convencional, se dictó laudo arbitral que fue impugnado mediante acción de anulación ante el Tribunal Superior de Justicia. Pese a que la actora intentó desistir del recurso judicial, el órgano judicial no accedió al desistimiento solicitado y dictó sentencia anulatoria del laudo al resultar contrario al orden público. El TC considera que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente, por un lado, porque el órgano judicial privó de eficacia a los principios dispositivo y de justicia rogada al rechazar el acuerdo extrajudicial alcanzado por las partes en composición de sus intereses; por otro, el tribunal sentenciador fundó su resolución en una interpretación expansiva, arbitraria e irrazonable del concepto de orden público que impidió a los recurrentes ejercer su derecho de disposición sobre el objeto del proceso de anulación del laudo arbitral.

7. Sobre el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) versa la STC 18/2021 (Sala Segunda), de 15 de febrero. El recurrente, médico de profesión, fue condenado por el Tribunal Supremo por un delito de imprudencia grave con resultado de muerte al no haber atendido a una de las jóvenes fallecidas, como consecuencia de la avalancha producida en una macrofiesta celebrada en un recinto ferial. El demandante prestaba sus servicios en la instalación afectada donde se celebraba la fiesta. El recurso de ampro se basaba en argumentar que la condena en casación llevó a cabo una modificación del relato de hechos probados y una nueva valoración de la prueba. Sin embargo, el TC rechaza estos argumentos, en primer lugar, porque, en relación con el derecho a un proceso con todas las garantías, recuerda que el acusado solo debe ser oído de nuevo si el tribunal *ad quem* modifica los hechos probados, pero no si hace una nueva valoración de la cuestión jurídica, como ocurría en el caso. La sentencia absolutoria de la Audiencia Provincial de Madrid reconoció como hecho probado el comportamiento negligente del médico —quien no siguió los protocolos establecidos para ese tipo de situaciones—, pero descartó la tipicidad de la conducta, pues entendió que, aunque hubiese obrado correctamente, el resultado de muerte no hubiese cambiado. La posterior subsunción, llevada a cabo por el Tribunal Supremo de los mismos hechos probados en el tipo penal, no precisaba audiencia al acusado porque no alteraba el relato fáctico sino su calificación jurídica. Por otra parte, la utilización de la teoría del incremento del riesgo como modelo de imputación del resultado no vulneró el derecho a la presunción de inocencia. La sentencia cuenta con un voto particular discrepante.

En la STC 21/2021 (Sala Primera), de 15 de febrero, el recurrente, guardia civil, consideraba vulnerado su derecho fundamental de no autoincriminación

como manifestación específica de los derechos a la defensa y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al haber sido sancionado por unas declaraciones efectuadas como testigo en otro proceso. El origen de la queja se sitúa en la publicación, por parte de la Asociación Unificada de Guardias Civiles, en diciembre de 2014, de un artículo en su página web titulado «AUGC Cádiz denuncia malos tratos de mandos en los acuartelamientos de Arcos de la Frontera y Ubrique», en relación con supuestos comportamientos de un alférez. Días más tarde, el alférez demandó en vía civil a la AUGC para que rectificara la información publicada. El recurrente fue citado como testigo a la vista del juicio verbal bajo juramento o promesa de decir verdad y apercibimiento de las penas para el falso testimonio. La titular del juzgado desestimó la pretensión del alférez al considerar que no había lugar a la rectificación solicitada. Posteriormente, el alférez emitió sendos partes disciplinarios contra los dos guardias civiles que declararon como testigos por dos faltas graves: desconsideración con los superiores en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas y por vulneración del secreto profesional. Aportó como sustento probatorio de dichos partes las declaraciones como testigos de los encartados. Se incoó el correspondiente expediente disciplinario y se dictó resolución imponiendo a los guardias civiles, por el primero de los cargos, sendas sanciones de pérdida de destino por un período de dos años. El recurrente interpuso recurso judicial que fue rechazado. El TC considera que la declaración del recurrente no fue en absoluto voluntaria, sino que se realizó de un modo forzado, porque estaba obligado en su condición de testigo a responder a las preguntas de una manera exacta al estar apercibido de la pena establecida para el falso testimonio. El TC declara que las garantías que abarca la tutela judicial efectiva se trasladan a la actividad sancionadora de la Administración y, por ende, se extienden a los procedimientos de naturaleza castrense. Al respecto, recuerda que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que la autoincriminación es contraria a los mencionados derechos cuando la declaración se haya obtenido mediante coerción, como sucede cuando se declara en juicio en calidad de testigo, pues entonces existe la obligación de decir verdad. En el caso, la resolución judicial no se atuvo a esta jurisprudencia, pues los hechos relatados en la declaración prestada en el proceso civil fueron decisivos para la imposición de la sanción disciplinaria.

En la STC 34/2021 (Pleno), de 17 de febrero<sup>32</sup>, el TC desestimó el recurso de amparo presentado contra la sentencia dictada por la Sala Penal del Tribunal Supremo que condenó a la recurrente como autora de un delito de desobediencia. El TC descarta que se vulneraran los derechos al juez ordinario predeterminado por la ley, al doble grado de jurisdicción en materia

<sup>32</sup> Véanse *supra* pp. 256-257.

penal y a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de motivación de las sentencias. En lo que respecta al juez ordinario predeterminado por la ley, considera el TC que el Tribunal Supremo se consideró correctamente competente para la investigación y enjuiciamiento de la causa y que la determinación de la competencia objetiva en el presente caso tiene una incuestionable base legal explícita en las normas procesales y en su interpretación. Se descarta también la vulneración del derecho al doble grado en materia penal ya que, en aplicación de doctrina consolidada, se recuerda que la restricción del derecho a someter la declaración de la pena y la culpabilidad ante un tribunal superior y el enjuiciamiento en única instancia en el caso de personas aforadas encuentra justificación suficiente. Por último, el TC, respecto a la alegada queja de falta de motivación individualizada de la cuota diaria de la pena de multa, entiende que queda suficientemente fundada en derecho al calcularse con referencia a los parámetros legales exigidos deducidos de su situación económica y circunstancias personales. En sentido similar, la STC 67/2021 (Pleno), de 17 de marzo.

En la STC 35/2021 (Pleno), de 18 de febrero, el TC matiza su doctrina en relación con el derecho a la última palabra; se considerará vulnerado en todos aquellos casos en los que, sin renuncia expresa, se haya privado al acusado de su ejercicio, sin que se requiera acreditar su repercusión o relevancia hipotética en el pronunciamiento condenatorio emitido. El TC estima el recurso de amparo de quien había sido condenado por un delito de amenazas leves de género y la magistrada a cargo del juzgado de lo penal que lo enjuició, al final de la vista oral, no le brindó la oportunidad de ejercer su derecho a la última palabra.

El TC en la STC 51/2021 (Sala Primera), de 15 de marzo, otorgó el amparo a un letrado de la Administración de justicia con síndrome de Asperger, que había sido sancionado por «incumplimiento reiterado de las funciones inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas». La Administración inició de oficio el expediente de jubilación por incapacidad permanente del recurrente en amparo; con posterioridad la Administración inició un procedimiento disciplinario, en el curso del cual el recurrente reveló padecer síndrome de Asperger, argumentando que las deficiencias que se le imputaban en el ejercicio de sus funciones se debían a que su discapacidad dificultaba su desempeño, solicitando por ello ajustes razonables en su puesto de trabajo conforme a la normativa sobre los derechos de las personas con discapacidad. La Administración no dio respuesta razonable ni suficiente a dicha alegación, ni a la petición de ajustes razonables. El TC estima la pretensión de amparo, reconociendo la lesión de los arts. 14, 24.2 y 25.1 CE. Por vez primera se declara que el derecho a no ser discriminado por razón de discapacidad

comprende el derecho a los ajustes razonables en el puesto de trabajo cuando estos no impongan una carga desproporcionada o indebida al empleador. Además, afirma el TC que, si el empleador incumple ese deber, ello priva «de legitimidad la adopción de medidas como el despido o la adopción de medidas disciplinarias motivadas en posibles insuficiencias en el desempeño de sus funciones». Por ello:

Cuando una persona solicita en su empleo ajustes razonables por razón de su discapacidad su petición debe ser objeto de consideración desde el momento en que se solicite y se acredite —conforme a la normativa aplicable— el alcance de la discapacidad. La respuesta del empleador debe ser expresa y estar debidamente motivada; en particular cuando deniegue los ajustes solicitados por considerarlos desproporcionados o indebidos, ya que de lo contrario incurrirá en una denegación tácita carente de la debida justificación que vulnera dicho derecho.

El TC pone de relieve que resulta particularmente importante que el empleador respete el derecho a los ajustes razonables en el caso las personas con discapacidad mental, por causas psíquicas, intelectuales o cognitivas, al tratarse de formas de discapacidad que todavía siguen rodeadas de «mitos, miedos y estereotipos» que hacen que quienes las padecen sean especialmente vulnerables. El TC entiende que el recurrente aportó en el procedimiento sancionador un panorama indiciario suficiente de discriminación por razón de la discapacidad, de manera que recaía en la Administración la carga de desvirtuar, en el marco de dicho procedimiento, cualquier duda fundada sobre la existencia de discriminación, aportando prueba de que la sanción del demandante de amparo tuvo causas reales absolutamente extrañas a la pretendida vulneración de derechos fundamentales. Al no haberlo hecho así, considera el TC que la Administración vulneró el derecho de presunción de inocencia, el principio de culpabilidad y la interdicción de discriminación por razón de discapacidad.

En la STC 78/2021 (Sala Segunda), de 19 de abril<sup>33</sup>, el demandante en amparo había sido denunciado por un delito de malos tratos, acordándose la medida cautelar de alejamiento de su pareja sentimental. Posteriormente, decretado el sobreesimiento provisional y archivo de actuaciones de dicho proceso y después de que la pareja hubiera reanudado la convivencia, se condenó al recurrente de amparo por haber quebrantado la medida cautelar adoptada. El TC estima la demanda y considera que se había vulnerado el

<sup>33</sup> Véase *supra* p. 259.

derecho a la legalidad penal. Entiende el TC que el sobreseimiento provisional del procedimiento penal conllevaba automáticamente el decaimiento de la medida cautelar impuesta en este. Por ello, la interpretación de las sentencias condenatorias no fue conforme con el derecho a la legalidad penal, pues la perpetuación de la orden de alejamiento carecía ya de razón de ser al no constar delito alguno que perseguir y, además, el auto de sobreseimiento provisional no contenía pronunciamiento alguno que justificase el mantenimiento de la medida cautelar, por lo que una interpretación diferente sobre la medida cautelar resultaría imprevisible para su destinatario.

El TC en la STC 91/2021 (Pleno), de 21 de abril, desestimó el recurso de amparo interpuesto contra la sentencia dictada del Tribunal Supremo que condenó al recurrente a la pena de doce años de prisión e inhabilitación absoluta por un delito de sedición y otro de malversación de caudales públicos. Explica el TC que la pena impuesta al recurrente no es desproporcionada debido a la gravedad de los delitos cometidos por el demandante, un delito de sedición (arts. 544 y 545 Código Penal) en relación concursal medial con un delito de malversación de caudales públicos (art. 432 CP). Descarta el TC también que la condena pudiera tener «efecto desalentador» sobre los derechos fundamentales del demandante, puesto que, se aclara, no fue condenado por el ejercicio sus derechos, sino por delitos mencionados tipificados en el Código Penal. Recuerda el TC que el recurrente fue condenado porque, a pesar de los requerimientos judiciales, como promotor de la sedición convocó masivamente a los ciudadanos para que acudieran a votar al referéndum del día 1 de octubre de 2017, con la finalidad de sustituir el legítimo marco jurídico establecido por la Constitución y el Estado de autonomía por otro, el diseñado por la ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república catalana, cuya vigencia y aplicación había sido suspendida por el TC. El Pleno del TC coincide con el criterio del Tribunal Supremo al no apreciar que el tipo penal del delito de sedición del art. 544 CP adolezca de un grado de vaguedad tal que infrinja la garantía de la taxatividad, pues la infracción que describe resulta reconocible con un razonable grado de claridad. Recuerda el TC que su contenido requiere que los sujetos activos se alcen públicamente mediante la actuación tumultuaria de una muchedumbre que emplea la fuerza o se sirve de vías extralegales para impedir la aplicación de las leyes o a cualquier autoridad o funcionario público el legítimo ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de acuerdos o de las resoluciones administrativas o judiciales. En consecuencia, el TC descarta que la redacción del art. 544 CP impida conocer de antemano qué conductas son susceptibles de ser castigadas, de modo que se preserve adecuadamente el principio de seguridad jurídica. Asimismo, tampoco considera que el Tribunal Supremo haya llevado a cabo una

aplicación analógica *in malam partem* del art. 544 CP, ya que expone de modo elocuente los concretos aspectos en los que sustenta la condena del recurrente como coautor de un delito de sedición, que con detalle expone en su sentencia. También se rechazan las tachas de parcialidad dirigidas a los diversos magistrados que intervinieron en la causa, tanto en la fase de instrucción como en la de enjuiciamiento, al no apreciar ninguno de los motivos de recusación alegados, algunos de los cuales ni siquiera fueron suscitados durante el proceso. El TC también rechaza que se haya lesionado el derecho a la igualdad de armas entre las defensas y las acusaciones y vuelve a confirmar la competencia de la Sala Penal del Tribunal Supremo para conocer del procedimiento, por la condición de aforados de los encausados y porque parte de los hechos fueron cometidos fuera del territorio de la comunidad autónoma de Cataluña. La sentencia incluye un voto particular formulado de manera conjunta por dos magistrados que consideran que el TC debería haber estimado el recurso de amparo por haberse impuesto al recurrente una pena desproporcionada<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Carlos Ortega Carballo.