

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DURANTE EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2024

Doctrine of the Constitutional Court during
the third Four-Month Period of 2024

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA

Tribunal Constitucional
duque@tribunalconstitucional.es

CARLOS ORTEGA CARBALLO

Tribunal Constitucional
ortega@tribunalconstitucional.es

HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ

Tribunal Constitucional
losada@tribunalconstitucional.es

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI

Tribunal Constitucional
tquadra@tribunalconstitucional.es

Como citar/Citation

Duque Villanueva, J. C., Ortega Carballo, C.,
Losada González, H. y Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2025).
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 2024.
Revista Española de Derecho Constitucional, 133, 227-286.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.133.08>

SUMARIO

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

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. La resolución más relevante en lo que a este apartado de la crónica se refiere durante este cuatrimestre ha sido la STC 143/2024 (Pleno), de 20 de noviembre¹, en la que se estima la impugnación promovida por el Gobierno de la nación al amparo del art. 161.2 CE y del título V LOTC contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de junio de 2024, por el que se admitió a trámite la iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de independencia de Cataluña» y se comunicó dicha admisión a la Comisión de Control y a la Comisión Promotora de la iniciativa legislativa para que la perfeccionase con la recogida de un mínimo de 50 000 firmas debidamente autenticadas.

El TC en dicha sentencia enmienda o, cuanto menos, excluye del alcance de la doctrina constitucional del ATC 135/2004, de 20 de abril, este tipo de iniciativa parlamentaria. En este auto se había pronunciado con carácter general sobre la posibilidad de que pudieran constituir objeto idóneo del proceso de impugnación de disposiciones o resoluciones autonómicas regulado en los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC los «actos que forman parte de un procedimiento legislativo» (FJ 4 *in fine*), llegando a la conclusión de que no podían serlo «los Acuerdos de las Mesas de la Cámara de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa, por desplegar éstos sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento parlamentario del que forman parte y para los sujetos legitimados a participar en el mismo, presentando sólo relevancia *ad extra*, si el procedimiento legislativo concluye con la aprobación de la ley, en cuyo caso han de ser combatidos a través de la impugnación de ésta por los procesos constitucionales al efecto establecidos». De modo que

[...] los posibles vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo carecen de toda relevancia *ad extra*

¹ Véase, *infra*, p. 273.

en tanto éste no concluya con la aprobación de la ley que lo culmine, y, precisamente porque entre tanto sus efectos jurídicos se contraen estrictamente al procedimiento parlamentario y a los sujetos legitimados a participar en el mismo, pueden constituir objeto idóneo de un recurso de amparo, a fin de preservar el derecho fundamental de participación de aquellos sujetos, y no del proceso impugnatorio del título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (FJ 7).

Asimismo, el TC consideró que no eran expresivos de la voluntad institucional de la comunidad autónoma los actos de trámite que se insertan en el seno de un procedimiento legislativo de gestación incierta y que, por lo tanto, no podían ser impugnados a través del referido proceso constitucional (FJ 8; y, en el mismo sentido, ATC 49/2018, de 26 de abril, FJ 3).

Pues bien, el TC entiende en la citada STC 143/2024 que pueden ser objeto idóneo del procedimiento de impugnación de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC los acuerdos de las mesas de las cámaras de calificación y admisión de una iniciativa legislativa popular. Sostiene, en síntesis, que la función de las mesas al decidir sobre la calificación y admisión de este tipo de iniciativa «tiene una entidad propia» o «es de una naturaleza o condición que presenta matices sustancialmente diferentes» respecto de la calificación y admisión de iniciativas legislativas de origen gubernamental o parlamentario. Peculiaridad que radica en que la decisión de admisión de la iniciativa propuesta por la comisión promotora, «que es en realidad una preadmisión», «tiene relevancia, inicialmente, *ad extra* de la cámara y al margen, aún, de la tramitación parlamentaria de la iniciativa», pues «con esa admisión se inicia un procedimiento que se desarrolla extramuros de la asamblea legislativa en el que se ven implicados, además, sujetos, órganos e instituciones ajenos al parlamento, tanto los ciudadanos que ejercen la iniciativa legislativa popular y la comisión promotora que ejerce la representación de las personas firmantes de la iniciativa [...] como los órganos o entes administrativos que han de ejercer competencias respecto del procedimiento de recogida de firmas». Los efectos jurídicos de la admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular solo se contraen «al procedimiento parlamentario y a los sujetos legitimados a participar en el mismo [...] una vez que se concluye que la proposición de ley en su momento presentada por los promotores cumple en tiempo y forma con el requisito de la legitimación para su formulación», esto es, una vez que se ha conseguido el número de firmas necesarias para que pueda ser sometida a debate en la Cámara. Además, el TC estima que el acuerdo de la Mesa de admisión de la iniciativa expresa la voluntad cierta y acabada del Parlamento y, en consecuencia, de la comunidad autónoma (FJ 2).

En cuanto a la constitucionalidad del acuerdo de la Mesa de la Cámara de admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular, el TC considera que la Mesa, en atención al contenido, fines y principios que la informan, debió calificarla como una iniciativa de reforma constitucional al perseguir «la declaración unilateral de independencia de Cataluña», lo que debería haber conducido a su inadmisión al estar vedada a la iniciativa legislativa popular la reforma constitucional (art. 166 CE) y también al exceder de los límites materiales que para este tipo de iniciativa establece la Ley de Cataluña 1/2006, de 16 de febrero, de iniciativa legislativa popular, además de los que resultan evidentes de la doctrina del propio TC a partir de sus decisiones en relación con disposiciones legales de contenido sustancialmente equiparable a la proposición de ley (STC 142/2017, de 8 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad de la «Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», FJ 3)².

² La STC 143/2024 concluye declarando que el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por el que se admitió a trámite la iniciativa legislativa popular vulneró, por las razones expuestas, los arts. 166, 168 y 23 CE, así como los arts. 29.3 EAC, que reconoce a los ciudadanos de Cataluña el derecho a proponer y presentar iniciativas legislativas al Parlamento, y 62.1 EAC, que dispone que la iniciativa legislativa corresponde a los diputados, a los grupos parlamentarios y al Gobierno (FJ 3.D). Con la mera remisión a la declaración de la vulneración del art. 23 CE contenida en dicha sentencia, se estimaron, sin más argumentación, en las SSTC 154 y 156/2024 (Sala Segunda), de 16 de diciembre, los recursos de amparo promovidos por diputados de los grupos parlamentarios Socialistes i Units per Avançar y Ciudadans del Parlamento de Cataluña contra el referido acuerdo por vulneración del derecho al ejercicio del cargo representativo de los demandantes de amparo. A la citada STC 143/2024 formuló voto particular discrepante el magistrado Sáez Valcárcel «por considerar que la sentencia debió inadmitir la impugnación del acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña [...] por no constituir objeto idóneo del procedimiento constitucional regulado en los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC, y, en ningún caso, estimarla». Respeto a la idoneidad del acuerdo para ser impugnado a través del referido proceso constitucional entiende, frente a las razones dadas por la mayoría, que «la exigencia de trámites ulteriores a la admisión por la mesa de la iniciativa legislativa popular [...] impide que el acuerdo se pueda considerar como resolución que pone fin al procedimiento parlamentario y expresa la voluntad de la Cámara», sin que este «rasgo fáctico-procedimental» justifique la separación de la doctrina sentada al respecto en el ATC 135/2004. Tampoco le parecen convincentes las dos razones en las que se funda la estimación de la impugnación. De un lado, porque la iniciativa legislativa no podía calificarse de «un intento de reforma constitucional, ni directo ni indirecto, por más que el contenido de la proposición de ley sea incompatible con el texto constitucional», como el TC ya había tenido ocasión de declarar en el ATC 85/2006, de 27 de marzo. Y, de otro, porque no se exponen las

Las controversias en torno a las cuestiones que suscita esta doctrina y los presupuestos sobre los que se asienta no son pocas, pero no son estos el lugar ni el momento de abordarlas. Baste con señalar la puesta a disposición del Gobierno de la nación de otro proceso constitucional para impugnar, solo por ahora, los acuerdos de calificación y admisión de las iniciativas legislativas populares en el seno de los parlamentos autonómicos, con los efectos suspensivos inherentes a este, y su incidencia sobre la restricción del debate parlamentario en estas cámaras.

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

- a) (STC 155/2009, FJ 2.a) que el recurso plantea un problema o afecta a la faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del TC (SSTC 107/2024 [Sala Segunda], de 9 de septiembre —resolución judicial que estima un incidente de nulidad de actuaciones improcedente en perjuicio del recurrente frente a una resolución judicial firme—; 114/2024 [Pleno], de 11 de septiembre, 129/2024 [Pleno], de 22 de octubre, 137 y 138/2024 [Pleno], de 6 de noviembre³ —decisiones de la presidenta del Congreso de los Diputados que verifican el voto telemático de un diputado y le impiden el ejercicio presencial del voto, rectificando el sentido del emitido telemáticamente—; 116/2024 [Sala Segunda], de 23 de septiembre⁴ —resoluciones judiciales que inadmiten motivadamente y con fundamento en derecho la demanda y posterior recurso de casación frente a la pretendida inactividad de la Administración sanitaria en relación con el denominado «síndrome de Agreal» y los daños ocasionados por este fármaco—; 118/2024 [Pleno], de 25 de septiembre —inadmisión a trámite por extemporánea de demanda de

razones por las que se impone a la Mesa el nuevo deber de examinar si el contenido de la iniciativa resulta radicalmente contrario a la Constitución. En definitiva, en su opinión, la «sentencia viene a reforzar el progresivo control y la injerencia del Tribunal en el debate parlamentario», y «lo hace, además, sometiendo a un control de constitucionalidad objetivo un proyecto normativo que no podía entenderse en modo alguno como expresión de la voluntad del Parlamento».

³ 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).

⁴ 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).

error judicial con base en una interpretación formalista del plazo de caducidad de la acción que no toma en consideración las excepcionales circunstancias del caso—; 124/2024 [Sala Segunda], de 21 de octubre —resoluciones judiciales que autorizan la expulsión gubernativa del recurrente en su condición de penado omitiendo el trámite de audiencia de este y de las demás partes personadas—; 126/2024 [Sala Segunda], de 21 de octubre⁵ —resoluciones judiciales dictadas en incidente de suspensión extraordinaria de un desahucio o lanzamiento que no han ponderado motivadamente el interés superior del menor—; 148/2024 [Sala Segunda], de 2 de diciembre —resoluciones judiciales que acuerdan la adopción de medidas cautelares una vez declarada extinta la responsabilidad criminal y sin habilitación legal—; 152/2024 [Sala Primera], de 16 de diciembre⁶ —resoluciones de la Administración electoral que declaran al recurrente incurso en causa de inelegibilidad sobrevenida—, y 153/2024 [Sala Segunda], de 16 de diciembre⁷ —acuerdos de la Mesa de la Cámara que rechazan la solicitud de informes sobre proposición de ley de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial—).

- b) (STC 155/2009, FJ 2.b) que el recurso pueda dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (SSTC 104/2024 [Sala Segunda], de 9 de septiembre —resoluciones judiciales que consideran gastos indebidos los honorarios de abogado en un supuesto en el que no es preceptiva la intervención de letrado—; 108/2024 [Sala Segunda], de 9 de septiembre —revocación de sentencia absolutoria basada en una discrepancia en la valoración de la prueba que supone una extralimitación de las facultades del tribunal de apelación—; 115/2024 [Sala Segunda], de 23 de septiembre, y 145/2024 [Sala Segunda], de 2 de diciembre —resoluciones judiciales que no satisfacen la obligación de motivación reforzada al pronunciarse sobre el régimen de visitas en un contexto de violencia de género—; 122/2024 [Sala Segunda], de 21 de octubre

⁵ 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).

⁶ 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).

⁷ 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).

—revocación de la suspensión de la pena de prisión al no haberse satisfecho la responsabilidad civil—; 123/2024 [Sala Primera], de 21 de octubre —falta de emplazamiento en los sucesivos trámites procesales a quien se tuvo como parte en calidad de acusación particular, sin haberle dado la posibilidad de participar en el proceso penal que finalizó con sentencia condenatoria de conformidad—; 125/2024 [Sala Segunda], de 21 de octubre —sentencia de apelación que revoca sentencia absolutoria de instancia y ordena la celebración de un nuevo juicio ante un juez distinto—; 128/2024 [Pleno], de 22 de octubre⁸ —atribución a la jurisdicción militar de la competencia para conocer de una causa por delitos cuya comisión se imputa a investigados civiles—; 132/2024 [Sala Segunda], de 4 de noviembre —prohibición de ingreso a mujeres en una cofradía que ostenta una posición de dominio en actos devocionales—; 135/2024 [Sala Primera], de 4 de noviembre —señalamiento de vista en procedimiento ordinario del orden social con una demora de más de tres años debida a causas estructurales—, y 146/2024 [Sala Primera], de 2 de diciembre⁹ —resolución judicial que no respeta los límites de la acción de anulación de laudo arbitral extendiendo irrazonablemente la noción de orden público—).

- c) (STC 155/2009, FJ 2.c) la vulneración del derecho fundamental que se denuncia puede provenir de la ley o de otra disposición de carácter general (SSTC 147, 149, 150, 151 y 155/2024 [Sala Primera], de 2 de diciembre —ampliación del permiso por nacimiento de madres biológicas monoparentales—).
- d) (STC 155/2009, FJ 2.f) el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento a la doctrina de este TC (SSTC 105/2024 [Sala Segunda], de 9 de septiembre —investigación insuficiente de denuncia de lesiones y malos tratos en institución penitenciaria—; 106/2024 [Sala Primera], de 9 de diciembre —resolución judicial que concede autorización al padre, sin necesidad del consentimiento de la madre, para someter a una hija común menor a un tratamiento psicológico—; 117/2024 [Sala Segunda], de 23 de

⁸ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia del surgimiento de nuevas realidades sociales (STC 155/2009, FJ 2.b).

⁹ También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento a la doctrina de este TC (STC 155/2009, FJ 2.h).

septiembre —resoluciones judiciales que aplican preceptos reguladores de la base imponible del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana declarados inconstitucionales y nulos—; 133 y 134/2024 [Sala Segunda], de 4 de noviembre —resolución judicial absolutoria que expresa las razones fundadas en derecho que sustentan la decisión adoptada y que no ignora la primacía del derecho de la Unión Europea—).

- e) (STC 155/2009, FJ 2.g) el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (STC 144/2024 [Sala Segunda], de 2 de diciembre —investigación insuficiente de una muerte acaecida en dependencias judiciales—).
- f) (STC 155/2009, FJ 2.g) el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (SSTC 109 y 110/2024 [Sala Primera], de 9 de septiembre —habilitación de voto telemático a diputado que voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y está sujeto a un orden judicial de busca y captura; 154 y 156/2024 [Sala Primera], de 16 de diciembre —acuerdo de la Mesa del Parlamento que lesiona el derecho al ejercicio del cargo público representativo [art. 23.2 CE] al admitir a trámite una iniciativa legislativa popular que perseguía la declaración de independencia de Cataluña—).

3. En relación con el requisito de la especial trascendencia constitucional, se ha insistido durante este cuatrimestre en su carácter material y no meramente procesal, así como en que es al propio TC al que le corresponde apreciarlo en cada caso en el momento de admitir a trámite el recurso, sin que sea susceptible de reconsideración en el momento de dictar sentencia (SSTC 117/2024 [Sala Segunda], de 23 de septiembre, FJ 2, y 118/2024 [Pleno], de 25 de septiembre, FJ 2).

En supuestos de denuncias de dilaciones indebidas por razones estructurales, el TC considera que no pueden apreciarse como motivo de especial trascendencia constitucional un incumplimiento reiterado por parte de los órganos judiciales de la doctrina del TC o una negativa manifiesta a acatar su doctrina, pues en tales casos «no existe la intención del órgano judicial de separarse de la doctrina constitucional, antes al contrario, su cumplimiento deviene imposible materialmente por razones estructurales» (STC 135/2024 [Sala Primera], de 4 de noviembre, FJ 2)¹⁰.

¹⁰ Véanse, *infra*, pp. 284-285.

Por lo que se refiere a la admisión a trámite de un recurso de amparo frente a resoluciones judiciales que condenaron al recurrente como autor de un delito de injurias graves a la policía municipal de Madrid, la Sala Segunda estima que concurre como supuesto de especial trascendencia constitucional que el recurso pueda dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (STC 155/2009, FJ 2.b). Se razona al respecto en el auto de admisión, tras invocar las SSTEDH de 13 de marzo de 2018 —condena por delito de injurias a la Corona por la quema de la fotografía de los reyes de España (STC 177/2015, de 22 de julio)— y de 8 de junio de 2023 —condena por ultrajes a España por insultos a la bandera (STC 190/2020, de 15 de diciembre)—, en las que el TEDH apreció la lesión del art. 10 CEDH por entender que se había restringido indebidamente la libertad de expresión, que el recurso ofrece al TC «la oportunidad de reflexionar y precisar los criterios constitucionales que dilucidan los conflictos entre la libertad de expresión y la afectación al honor personal y al prestigio de las instituciones y símbolos del Estado» (ATC 85/2024, de 23 de septiembre, FJ único)¹¹.

4. El TC, en la STC 114/2024 (Pleno), de 11 de septiembre¹² —verificación del voto telemático de un diputado—, desestima la denunciada falta de legitimación de los recurrentes en amparo alegada por el ministerio fiscal, por considerar que los grupos parlamentarios carecen de legitimación para interponer un recurso de amparo en defensa de los intereses de los parlamentarios que no forman parte de dicho grupo. Al margen de que los diputados demandantes, miembros de un mismo grupo parlamentario, habían promovido el recurso en su propio nombre, el TC considera que los recurrentes tienen un interés legítimo en que la voluntad de la Cámara se conforme reglamentariamente y que se anulen aquellas irregularidades que podían haber afectado a que hubiera prosperado la posición política que defendían. Se recuerda en este sentido en la sentencia que «el derecho de voto de los parlamentarios [...] no

¹¹ Al auto formuló voto particular discrepante el magistrado Arnaldo Alcubilla, en el que considera que el requisito de la especial trascendencia constitucional debe ser apreciado por el TC «con el debido rigor, para no confundir lo relevante con lo superfluo». A su juicio: «[La especial trascendencia constitucional apreciada por la Sala] se me antoja inexistente, pues nada puede añadir de novedoso la sentencia que en su día se dicte sobre el del asunto a la consolidada doctrina constitucional relativa a los derechos fundamentales cuya pretendida lesión se denuncia en el recurso de amparo (derechos a la libertad de expresión, a la tutela judicial efectiva, a un proceso público con todas las garantías y a la presunción de inocencia)».

¹² Véanse, *infra*, pp. 237, 271-273 y 276.

sólo afecta a su titular, sino que, al ser el modo por el que se expresa la voluntad de la Cámara, si este derecho no se ejerce debidamente puede incidir en el derecho de voto de los demás parlamentarios» (FJ 2).

Igual suerte ha corrido la denunciada falta de legitimación de la Asociación Agreal Luchadoras de España para impugnar las resoluciones judiciales que inadmitieron la demanda y posterior recurso de casación frente a la denunciada inactividad de la Administración sanitaria en relación con el denominado «síndrome de Agreal». La referida asociación no solo había sido parte en el proceso judicial previo, sino que, además, «tiene como objetivo precisamente defender los intereses de las mujeres que se han visto afectadas por dicho fármaco», de lo que se deriva —se afirma en la sentencia— «que la vulneración de los derechos fundamentales alegada afecta al ámbito de sus propios intereses, ya que [...] se encuentran indisolublemente vinculados con los de las mujeres asociadas a las que representan» (STC 116/2024 [Sala Segunda], de 23 de septiembre, FJ 2).

5. En relación con el requisito del agotamiento de la vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo, el TC desestima la falta de agotamiento por haber interpuesto la asociación recurrente un recurso de aclaración en vez del incidente de nulidad de actuaciones contra la decisión del Tribunal Supremo de inadmitir el recurso de casación. Se razona al respecto que cuando en tales supuestos se obtiene una respuesta del órgano judicial «muy similar (por no decir idéntica) a la que habría recibido de haber promovido el incidente de nulidad de actuaciones» no se puede reprochar al recurrente la falta de agotamiento de la vía judicial, «pues, en definitiva, se ha conseguido lo pretendido a través de la exigencia del art. 44.1 a) LOTC, dirigida a salvaguardar el carácter subsidiario del recurso de amparo» (STC 116/2024 [Sala Segunda], de 23 de septiembre, FJ 2).

Asimismo, en la STC 118/2024 [Pleno], de 25 de septiembre, se rechaza la falta de agotamiento de la vía judicial previa por no haber interpuesto incidente de nulidad de actuaciones contra la resolución recurrida en amparo, porque la cuestión controvertida —cómputo del plazo de caducidad de la acción para instar la declaración por error judicial— ya había sido introducida en el proceso judicial y sobre ella se había pronunciado el órgano judicial (FJ 2).

Por su parte, la STC 128/2024 (Pleno), de 22 de octubre¹³, estima debidamente agotada por ambos recurrentes la vía judicial previa, pese a que uno interpuso incidente de nulidad de actuaciones contra la sentencia dictada por la Sala de Conflictos de Jurisdicción y el otro promovió directamente recurso de amparo, dada «[l]a peculiaridad del procedimiento de resolución de los

¹³ Véase, *infra*, pp. 283-284.

conflictos de jurisdicción», que «avala la postura de ambos recurrentes en relación con el agotamiento de la vía judicial previa al recurso de amparo», pues el art. 20 LOCJ dispone que «contra las sentencias del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción no cabrá otro recurso que el de amparo constitucional, cuando proceda». A juicio del TC, ambas actuaciones procesales «deben ser consideradas apropiadas dada la peculiaridad del proceso *a quo*», de conformidad con una reiterada doctrina constitucional sobre la interpretación flexible y finalista del requisito de agotar la vía judicial previa al recurso de amparo (FJ 2).

Sin embargo, el TC, en la STC 152/2024 (Sala Primera), de 16 de diciembre¹⁴, aprecia la falta de agotamiento de la vía judicial previa respecto a las vulneraciones que se imputaban a la sentencia del Tribunal Supremo por no haberse interpuesto un incidente de nulidad de actuaciones, que, en este caso, lo considera como remedio procesal oportuno para una posible reparación de las vulneraciones denunciadas (FJ 3).

En fin, en la STC 155/2024 (Sala Primera), de 16 de diciembre, se desestima la denunciada falta de agotamiento de la vía judicial previa al no haberse promovido un recurso de casación para la unificación de la doctrina por considerarlo de dudosa de procedencia, no imponiendo la satisfacción de este requisito procesal la obligación de «utilizar en cada caso todos los medios de impugnación posibles, sino tan sólo aquellos normales que, de manera clara, se manifiestan como ejercitables, de forma que no quepa duda respecto de la procedencia y la posibilidad real y efectiva de interponer el recurso». En este caso, se tiene en cuenta que la Sala de lo Social del Tribunal Supremo había unificado su doctrina con anterioridad al pronunciamiento de las resoluciones judiciales impugnadas en amparo y, precisamente, en sentido adverso a la pretensión de la demandante (FJ 2).

6. En el ámbito del recurso de amparo parlamentario, la STC 114/2024 (Pleno), de 11 de septiembre¹⁵, considera debidamente agotada la vía parlamentaria pese a que el demandante de amparo no interpuso solicitud de reconsideración contra las decisiones de la presidenta de la Cámara que verificó el voto telemático de un diputado, por ser firmes desde su adopción, ya que ninguna norma interna preveía que pudieran ser sometidas a la reconsideración de la Mesa de la Cámara (FJ 2).

Sin embargo, en la STC 138/2024 (Pleno), de 6 de noviembre, el TC no aprecia la extemporaneidad de la demanda de amparo por la interposición de la solicitud de reconsideración contra las mismas decisiones, porque, en este caso, el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara «vino a pronunciarse sobre

¹⁴ Véanse, *infra*, pp. 276-277.

¹⁵ Véanse, *infra*, pp. 235-236, y, *supra*, pp. 271-273 y 276.

el fondo del asunto al acordar respaldar las decisiones de la presidencia». Dadas las concretas circunstancias del caso, el TC concluye que la decisión de la Mesa impugnada «puede dar apariencia de ser la resolución que agota las instancias internas y por lo tanto forma parte del objeto del presente recurso en cuanto decisión adoptada en pretensión de los recurrentes de apurar la vía parlamentaria», sin que se pueda considerar el recurso formulado extemporáneamente (FJ 3).

7. La STC 144/2024 (Sala Segunda), de 2 de diciembre, desestima la extemporaneidad de la demanda de amparo en aplicación del art. 4.2 LOTC, porque, con posterioridad a la interposición fuera de plazo de la demanda de amparo, el recurrente tuvo conocimiento de un hecho novedoso, independiente de su voluntad —que uno de los magistrados que había firmado el auto impugnado en amparo era padre del letrado del responsable civil de la causa—, por lo que, una vez notificado otro auto con la nueva composición de la Sala, «se inició nuevamente el cómputo de los plazos para la interposición de los correspondientes recursos», presentando el recurrente en amparo un nuevo escrito ampliatorio de la demanda de amparo. Entiende el TC, en atención a las circunstancias del caso, que exigir al recurrente un nuevo recurso de amparo, tras la rectificación del órgano judicial, no se ajusta al carácter antiformalista que rige la admisión de las demandas de amparo en la doctrina constitucional (FJ 2).

8. En cuanto a los efectos del otorgamiento del recurso de amparo, en la STC 115/2024 (Sala Segunda), de 23 de septiembre¹⁶, que estima la demanda de amparo frente a resoluciones judiciales que no motivaron debidamente un régimen de visitas en un contexto de violencia de género, se limita el alcance del otorgamiento del amparo, en aras de preservar la seguridad jurídica y los derechos de las personas afectadas, a la declaración de la lesión de los derechos vulnerados, al haber cambiado las circunstancias relevantes para resolver sobre el régimen de visitas —edad de la menor y la condena del padre— (FJ 5).

Por su parte, en la STC 123/2024 (Sala Primera), de 21 de octubre, los efectos del otorgamiento del amparo, por la falta de emplazamiento del demandante a quien se le tuvo por acusación particular habiendo finalizado el proceso por sentencia condenatoria de conformidad, no determinan la anulación de la sentencia condenatoria, ni la ejecutoria a la que ha dado lugar (FJ 4).

9. Por último, es preciso dejar constancia en esta crónica de las resoluciones en las que se abordan la abstención y las recusaciones de magistrados del TC en relación con el cuestionamiento y la impugnación de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

¹⁶ Véanse, *infra*, pp. 277-278.

Por el ATC 82/2024 (Pleno), de 11 de septiembre, se estima justificada la abstención formulada por el magistrado Campo Moreno (arts. 80 LOTC y 221.4 LOPJ) en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (núm. 6053-2024) en relación con el art. 1 de la citada ley orgánica, dado que en su anterior condición de ministro de Justicia elevó al Consejo de Ministros propuesta motivada de indulto parcial en la que exteriorizó su criterio favorable a la inconstitucionalidad de la amnistía que se reclamaba para los eventuales beneficiarios de la propuesta, que finalmente dio lugar a los reales decretos 456/2021 a 464/2021, inclusive, todos de 2 de junio, por los que fueron concedidos los indultos parciales propuestos¹⁷.

¹⁷ Por ATC 91/2024 (Pleno), de 24 de septiembre, se estima justificada la abstención formulada por el magistrado Campo Moreno, apartándose definitivamente del conocimiento de los siguientes procesos constitucionales que tienen por objeto la Ley Orgánica 1/2024: recursos de inconstitucionalidad 6436-2024 (más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores del grupo parlamentario popular); 6486-2024 (Cortes de Aragón); 6525-2024 (Parlamento de Cantabria); 6547-2024 (Gobierno de Aragón); 6549-2024 (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid); 6552-2024 (Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha); 6556-2024 (Junta de Galicia); 6560-2024 (Gobierno de la Región de Murcia); 6562-2024 (Asamblea Regional de Murcia); 6575-2024 (Junta de Andalucía); 6588-2024 (Consell de la Generalitat Valenciana); 6595-2024 (Junta de Castilla y León); 6607-2024 (Gobierno de La Rioja); 6616-2024 (Gobierno de Cantabria); 6617-2024 (Junta de Extremadura), y 6621-2024 (Gobierno de las Illes Balears); y cuestiones de inconstitucionalidad núms. 6596-2024 (Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña); 6597-2024 (Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña), y 6699-2024 (Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña). En consecuencia, se declara la pérdida sobrevenida de objeto de la recusación del magistrado Campo Moreno presentada en los siguientes recursos de inconstitucionalidad: núms. 6436-2024 (más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores del grupo parlamentario popular); 6549-2024 (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid); 6556-2024 (Junta de Galicia); 6575-2024 (Junta de Andalucía); 6588-2024 (Consell de la Generalitat Valenciana); 6595-2024 (Junta de Castilla y León); 6616-2024 (Gobierno de Cantabria); 6617-2024 (Junta de Extremadura), y 6621-2024 (Gobierno de las Illes Balears).

Por AATC 147 y 154/2024 (Pleno), de 19 de noviembre, y de 3 de diciembre, respectivamente, se aceptan las abstenciones formuladas por el magistrado Campo Moreno en las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Supremo (núm. 6754-2024) y la Sección Vigésimotercera de la Audiencia Provincial de Madrid (núm. 7668) en relación con la referida ley orgánica. Al primero de los autos se formulan sendos votos particulares, el primero suscrito por

Por ATC 93/2024 (Pleno), de 8 de octubre, se inadmite la recusación del presidente del TC, Conde-Pumpido Tourón, promovida por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores del grupo parlamentario popular en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024 que interpusieron contra la Ley Orgánica 1/2024, de 1 de junio, por manifiesta carencia de fundamento de la causa aducida (art. 219.10 LOPJ)¹⁸.

Por ATC 105/2024 (Pleno), de 22 de octubre, se inadmite la recusación de la magistrada Díaz Bueso promovida por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores del grupo parlamentario popular en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024 que interpusieron contra la Ley Orgánica 1/2024, de 1 de junio, porque ninguno de los argumentos examinados alcanza a constituir siquiera un principio de prueba de la falta de imparcialidad que se alega, sin que sea admisible esgrimir diversas causas de recusación sin argumentar mínimamente las razones por las que se estiman concurrentes¹⁹.

Por ATC 116/2024 (Pleno), de 5 de noviembre, se inadmite a trámite por prematura la recusación del magistrado Macías Castaño formulada por el abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024

el magistrado Arnaldo Alcubilla y la magistrada Espejel Jorquera y el segundo por el magistrado Macías Castaño. Al ATC 154/2004 formula voto particular el magistrado Macías Castaño.

¹⁸ Al auto formulan sendos votos particulares el magistrado Arnaldo Alcubilla y la magistrada Espejel Jorquera. Por AATC 106 a 113/2024 (Pleno), de 22 de octubre, se inadmiten a trámite las recusaciones del presidente del TC formuladas en los siguientes recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024: núms. 6549-2024 (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid); 6556-2024 (Junta de Galicia); 6575-2024 (Junta de Andalucía); 6588-2024 (Consell de la Generalitat Valenciana); 6595-2024 (Junta de Castilla y León); 6616-2024 (Gobierno de Cantabria); 6617-2024 (Junta de Extremadura), y 6621-2024 (Gobierno de las Illes Balears). A los autos formulan sendos votos particulares el magistrado Arnaldo Alcubilla y la magistrada Espejel Jorquera.

¹⁹ Al auto formulan sendos votos particulares el magistrado Arnaldo Alcubilla y la magistrada Espejel Jorquera. Por AATC 117 a 124/2024, de 5 de noviembre, se inadmitieron las recusaciones de la magistrada Díaz Bueso formuladas en los siguientes recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024: núms. 6549-2024 (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid); 6556-2024 (Junta de Galicia); 6575-2024 (Junta de Andalucía); 6588-2024 (Consell de la Generalitat Valenciana); 6595-2024 (Junta de Castilla y León); 6616-2024 (Gobierno de Cantabria); 6617-2024 (Junta de Extremadura), y 6621-2024 (Gobierno de las Illes Balears). A los autos formulan sendos votos particulares el magistrado Arnaldo Alcubilla y la magistrada Espejel Jorquera.

promovido por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores del grupo parlamentario popular en el recurso de inconstitucionalidad que interpusieron contra la Ley Orgánica 1/2024, de 1 de junio, al haberse presentado el escrito de recusación antes de que el TC se hubiera pronunciado sobre la admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad²⁰.

Vale²¹

II. FUENTES DEL DERECHO

1. Restricción de derechos fundamentales y reserva de ley orgánica.

La STC 136/2024 (Pleno), de 5 de noviembre²², estima en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso contra el apartado 5 del artículo único de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2021, de 25 de febrero, precepto que introduce una serie de supuestos de injerencia en los derechos fundamentales, vinculados a situaciones de emergencia sanitaria como la que, al tiempo de aprobación de la ley impugnada, se estaba padeciendo en España con ocasión de la pandemia de covid-19.

La STC 136/2024 comienza descartando que el elenco de medidas previsto en el precepto impugnado (confinamientos domiciliarios, restricción de la circulación o de la entrada y salida de las zonas afectadas, prohibición de

²⁰ Por AATC 129 a 146/2024 (Pleno), de 19 de noviembre, se inadmiten a trámite por prematuras las recusaciones del magistrado Macías Castaño formuladas por el abogado del Estado en los siguientes procesos constitucionales que tienen por objeto la Ley Orgánica 1/2024: recursos de inconstitucionalidad núms. 6486-2024 (Cortes de Aragón); 6525-2024 (Parlamento de Cantabria); 6547-2024 (Gobierno de Aragón); 6549-2024 (Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.); 6552-2024 (Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha); 6556-2024 (Junta de Galicia); 6560-2024 (Gobierno de la Región de Murcia); 6562-2024 (Asamblea Regional de Murcia); 6575-2024 (Junta de Andalucía); 6588-2024 (Consell de la Generalitat Valenciana); 6595-2024 (Junta de Castilla y León); 6607-2024 (Gobierno de La Rioja); 6616-2024 (Gobierno de Cantabria); 6617-2024 (Junta de Extremadura), y 6621-2024 (Gobierno de las Illes Balears), y cuestiones de inconstitucionalidad núms. 6596-2024 (Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña); 6597-2024 (Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña), y 6699-2024 (Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

²¹ Juan Carlos Duque Villanueva.

²² Véanse, *infra*, pp. 263-265.

acceder o salir a determinadas zonas de la vía pública, restricciones de las reuniones, sometimiento a pruebas médicas y medicas profilácticas, etc.) infrinja el régimen constitucional de suspensión de los derechos fundamentales (arts. 55.1 y 116 CE).

Para alcanzar esa conclusión, el TC revisa la doctrina sentada en la STC 148/2021 (Pleno), de 14 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los diputados del mismo grupo parlamentario contra el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19 y contra los reales decretos sucesivos que prorrogaron su vigencia.

Corrigiendo la doctrina de la STC 148/2021 (en el sentido auspiciado por los votos particulares a dicha sentencia), el TC, con una nueva mayoría, rechaza ahora en la STC 136/2024 la diferenciación entre suspensión y restricción de derechos fundamentales por razón de la intensidad de la injerencia que estableció la STC 148/2021, según la cual las injerencias de especial intensidad en los derechos fundamentales solo podrían articularse, de acuerdo con este criterio diferenciador, como hipótesis de suspensión de derechos y mediante la declaración, según los casos, del estado de excepción o del estado de sitio (nunca del de alarma). De acuerdo con la STC 136/2024, FJ 4, «la suspensión y la restricción de los derechos fundamentales no pueden distinguirse abstractamente por la intensidad de la injerencia impuesta».

Según la STC 136/2024, ese criterio diferenciador de la STC 148/2021 habría quedado superado por la evolución de la jurisprudencia constitucional posterior sentada en supuestos de restricción de derechos fundamentales en el contexto la de crisis sanitaria provocada por la pandemia de la covid-19, tanto a propósito de derechos fundamentales susceptibles de ser suspendidos, como el derecho de reunión del art. 21 CE (STC 61/2023, de 24 de mayo, y las que siguen, en relación con la prohibición de manifestaciones del 1 de Mayo y del Día de la Mujer), como de otros no contemplados en el art. 55.1 CE, como es el caso, en particular, del derecho a la integridad personal del art. 15 CE (STC 38/2023, de 20 de abril, y las que siguen, en relación con la administración de la vacuna contra la covid-19 a menores y personas discapacitadas).

Concluye por ello la STC 136/2024, FJ 4, lo siguiente:

[...] de acuerdo con la evolución de nuestra propia jurisprudencia, hemos de considerar superada la doctrina fijada en al STC 148/2021 en el sentido siguiente: la intensidad de la injerencia en el ámbito del derecho fundamental no es un criterio determinante de la diferenciación constitucional entre la suspensión y la restricción de derechos fundamentales, por lo que una ley de restricción, incluido (cuando así sea procedente) el propio decreto de estado

de alarma, puede establecer limitaciones de alta intensidad en los derechos fundamentales, siempre y cuando se ajuste a los requisitos constitucionales necesarios y, en particular, siempre que respete el principio de proporcionalidad²³.

En definitiva, la STC 136/2024 entiende que una restricción o limitación de alta intensidad de un derecho fundamental no equivale a la suspensión de este.

Efectuada la revisión de la doctrina sentada en la STC 148/2021, el TC considera que las medidas previstas en el precepto legal impugnado son supuestos «de restricción (que no suspensión) de derechos fundamentales», aunque se trate de una restricción de alta intensidad en algunos casos, y procede a examinar si la regulación de esas medidas queda sujeta a la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE). Pues la STC 136/2024 considera que mediante ley orgánica es posible restringir con un alto nivel de intensidad cualquier derecho fundamental, siempre con respeto del principio de proporcionalidad.

La conclusión de ese escrutinio, tras una pormenorizada exposición de la doctrina constitucional sobre la reserva de ley orgánica (STC 136/2024, FJ 5), será que, en efecto, las medidas previstas en el precepto impugnado que suponen restricciones de derechos fundamentales, incluso de alta intensidad, en casos de crisis extrema de salud pública, han de ser reguladas mediante ley de ese rango, lo que determina la inconstitucionalidad y nulidad de la norma autonómica.

En aplicación de la doctrina sentada en la STC 136/2024, el TC, en la STC 141/2024 (Pleno), de 19 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra el art. 1.1 del Decreto Ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifican la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears, y el Decreto Ley 11/2020, de 10 de julio, declara la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados de la norma impugnada que contienen medidas que

²³ A la STC 136/2024 formulan voto particular los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera, Tolosa Tribiño y Macías Castaño, quienes consideran que el cambio de la doctrina sentada en la STC 148/2021 ni era necesario para resolver el recurso de inconstitucionalidad (que termina siendo estimado prácticamente en su integridad por apreciar que la ley impugnada ha infringido la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE), ni deriva de las sentencias dictadas con ocasión de la prohibición de manifestaciones durante la pandemia o en relación con la inoculación de la vacuna contra la covid-19, ni resulta justificado de ningún modo por los argumentos de la STC 136/2024.

suponen restricciones de derechos fundamentales, por vulnerar la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE).

2. Límites constitucionales del decreto ley.

Durante el período considerado en esta crónica, el TC ha tenido ocasión de pronunciarse de nuevo sobre los límites de la potestad del Poder Ejecutivo para regular mediante decreto ley, en todos los casos enjuiciados respecto de decretos leyes de Gobiernos autonómicos. Esos pronunciamientos no ofrecen novedad en cuanto a la conocida doctrina constitucional sobre esta cuestión.

2.1. Así, en la STC 111/2024 (Pleno), de 10 de septiembre²⁴, el TC desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados de diversos grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados contra el Decreto Ley de la Junta de Andalucía 8/2022, de 27 de septiembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía, abordando la regulación del transporte de viajeros mediante el arrendamiento de VTC. El TC descarta que el decreto ley impugnado incumpla el presupuesto de hecho habilitante de la legislación de urgencia establecido en los arts. 86.1 CE y 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y, asimismo, rechaza que vulnere la autonomía local, y el principio de igualdad, o invada las competencias estatales en la materia.

Por lo que se refiere al control de la potestad excepcional de dictar decretos leyes, que es la cuestión que ahora nos interesa, la STC 111/2024, FJ 4, recuerda la consolidada doctrina constitucional elaborada en relación con el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad que habilita al Gobierno para aprobar estas normas con rango de ley provisionales (art. 86.1 CE), así como la no menos reiterada doctrina sobre el decreto ley autonómico, conforme a la cual, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el estatuto de autonomía correspondiente pueda atribuir al Gobierno de las comunidades autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que el art. 86.1 CE impone al decreto ley estatal, pudiendo el estatuto añadir cautelas o exclusiones adicionales, con el fin de preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico.

Aplicando esa doctrina al supuesto del decreto ley enjuiciado, la STC 111/2024 concluye que el Ejecutivo autonómico ha justificado suficientemente la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para aprobar la norma, que trae causa de la reforma del régimen jurídico de la actividad de arrendamiento de VTC llevada a cabo por el Real Decreto Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la Ley de ordenación de

²⁴ Véanse, *infra*, pp. 249-252.

transportes terrestres determinando que la autorización de arrendamiento de vehículos con conductor (autorizaciones de VTC) de ámbito nacional habilitará exclusivamente para realizar servicios de carácter interurbano, excluyendo, por tanto, los servicios de carácter urbano, y habilita a las comunidades autónomas para modificar las condiciones de explotación de estas autorizaciones por lo que atañe a los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo territorio. El Estado concedió una moratoria por un plazo de cuatro años, con la finalidad de compensar a los titulares afectados por los perjuicios derivados de la nueva delimitación del ámbito territorial de las autorizaciones de VTC, moratoria que se negó a prorrogar. Es, por ello, concluye el TC:

[...] que la inminente finalización del plazo —el día 30 de septiembre de 2022— exigía una respuesta inmediata por parte del Gobierno andaluz, teniendo presente la complejidad regulatoria del asunto —en el que se llevaba trabajando desde el año 2019—, por los intereses y sectores enfrentados, por un lado, y el impacto negativo que la desaparición de los servicios de VTC en el ámbito urbano tendría para la economía andaluza, la movilidad urbana y la calidad de los servicios de transporte prestados a la ciudadanía, por otro lado.

Aprécia, asimismo, la STC 111/2024, FJ 4, que existe la necesaria conexión de sentido entre las medidas adoptadas en el decreto ley y la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida, pues:

[...] por un lado, la modificación se ajusta al objetivo que la exposición de motivos que la norma cuestionada afirma perseguir: establecer un marco común para la actividad de arrendamiento de VTC en Andalucía, tras las nuevas exigencias introducidas por el Real Decreto-ley 13/2018, y evitar, simultáneamente, la desaparición del servicio de VTC en el ámbito urbano. Desde esta perspectiva, las medidas contenidas en el decreto-ley impugnado son coherentes con la situación de necesidad definida. Por otro lado, las medidas modifican de manera inmediata la regulación existente en relación con el servicio de arrendamiento de VTC y, también desde esta perspectiva, es coherente con la situación de urgencia definida.

2.2. La STC 113/2024 (Pleno), de 10 de septiembre²⁵, resuelve también un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra un decreto ley autonómico, el Decreto Ley del Gobierno de Aragón 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo

²⁵ Véase, *infra*, p. 267.

de cercanía en Aragón, si bien en este caso el TC va a apreciar que no se justifica la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, lo que determina la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la norma, impugnada por el presidente del Gobierno de la nación.

En efecto, tras recordar la conocida doctrina constitucional en relación con el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para dictar decretos leyes, el TC aprecia que en este caso la justificación ofrecida por el Gobierno de Aragón (referida a la necesidad de hacer frente a la crisis económica que derivó tanto de la pandemia de la covid-19 como de la agresión rusa a Ucrania iniciada en febrero de 2022, con la finalidad de acelerar la implantación de plantas de producción de energías renovables y el consumo eléctrico de cercanía) no satisface las exigencias que el art. 86.1 CE impone para hacer uso de la potestad legislativa excepcional del decreto ley.

Ello es así porque «estas referencias a la pandemia de la covid-19 o al conflicto armado en Ucrania se hacen de forma abstracta y genérica, lo que no permite cumplir las exigencias de una definición explícita y razonada del presupuesto habilitante, conforme a nuestra doctrina constitucional». Además, «las medidas que implementa el decreto-ley impugnado, como explicó el Gobierno de Aragón en el debate de convalidación en las Cortes de Aragón, van dirigidas a permitir acelerar la implantación de plantas de producción de energías renovables, primero, y el consumo eléctrico de cercanía, después, en una región que ya es puntera en el uso de energías renovables», de lo que se desprende que se trata de «una norma cuya única finalidad es reformar el modelo del uso de las energías renovables en la Comunidad Autónoma de Aragón, para lograr una mayor competitividad», sin que exista ninguna explicación de por qué las reformas que acomete el decreto ley

[...] deben ser aprobadas con una urgencia extraordinaria, sustrayéndolas del procedimiento legislativo en detrimento de las minorías parlamentarias, en especial cuando se trata de una reforma de gran envergadura con repercusión directa en todo el sistema eléctrico y en los costes energéticos y cuya finalidad es cambiar el modelo de energía en la Comunidad Autónoma de Aragón, y todo ello tomando además como punto de partida la circunstancia de que estamos ante un decreto-ley aprobado en una comunidad autónoma, que requiere un menor tiempo en su tramitación en la cámara autonómica (STC 113/2024, FJ 4).

2.3. La STC 121/2024 (Pleno), de 9 de octubre²⁶, también declara la inconstitucionalidad y nulidad de un decreto ley autonómico, al apreciar que

²⁶ Véanse, *infra*, pp. 267-268.

no se justifica la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. Se trata del Decreto Ley 15/2021, de 6 de julio, de creación del fondo complementario de riesgos de la Generalitat de Cataluña, con una dotación inicial de diez millones de euros, cuya finalidad es regular la prestación de garantía en forma de aval o contraaval por la Administración catalana cuando en un proceso penal o contable se considere, en fase de instrucción, la existencia de indicios de criminalidad o, en al ámbito contable, indicios de responsabilidad contable, y se exija garantía de los perjuicios económicos que la actuación de los cargos o el personal público, incurra en dolo, culpa o negligencia grave, haya podido ocasionar a la propia Administración pública que avala o contraavala.

Más en concreto, el Decreto Ley 15/2021 se aprobó con el propósito de aplicarse con carácter inmediato para afianzar el importe que resultaba de la liquidación provisional de 30 de junio de 2021 emitida por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su jurisdicción contable (actuaciones previas núm. 80-2019), por importe de 5 422 411,10 euros, impuesta a funcionarios, altos cargos y miembros del Gobierno de la Generalidad de Cataluña a propósito de la acción exterior de promoción del referéndum ilegal del 1 de octubre de 2017, riesgo que no quedaba cubierto por las pólizas de seguro de responsabilidad civil y patrimonial suscritas por la Generalitat en ese momento.

La estimación del recurso de inconstitucionalidad por este motivo (falta de justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto ley) le permite al TC eximirse de entrar a examinar el resto de los motivos de impugnación del Decreto Ley 15/2021 que planteaban los recurrentes, diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso (STC 121/2024, FJ 4, *in fine*)²⁷.

²⁷ De esta decisión discrepan en sus respectivos votos concurrentes los magistrados Enríquez Sancho y Tolosa Tribiño, por un lado, y Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera y Macías Castaño, por otro, quienes consideran que el TC no debió limitarse a apreciar el incumplimiento de los límites constitucionales del decreto ley, sino que debió haber entrado a examinar las restantes vulneraciones aducidas en el recurso, para concluir que la norma impugnada incurrió también en vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), así como de lo dispuesto en los arts. 117.3, 118 y 136 CE, preceptos que exigen el respeto de la exclusividad de la función jurisdiccional para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (lo que incluye la jurisdicción contable), como manifestación del principio de división de poderes y de la vertiente ejecutiva de la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, y también del art. 9.3 CE, que garantiza los principios de prohibición de la arbitrariedad y de responsabilidad de los poderes públicos.

Por otra parte, la relevancia práctica de la estimación del recurso por la STC 121/2024 resulta escasa o nula, en la medida en que el contenido dispositivo del Decreto Ley 15/2021 pasó a incorporarse a la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2022, de 3 de marzo, del fondo complementario de riesgos de la Generalitat de Cataluña, que deroga dicho decreto ley, sin que esa ley haya sido impugnada²⁸.

La STC 121/2024 recuerda la consolidada doctrina constitucional acerca del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad que habilita al Gobierno para aprobar decretos leyes (art. 86.1 CE), y sobre el decreto ley autonómico, para concluir que el Decreto Ley 15/2021 vulnera los arts. 86 CE y 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por falta del presupuesto habilitante constitucionalmente exigido.

Se razona en la STC 121/2024, FJ 4, que de la valoración conjunta del preámbulo de la norma y del debate parlamentario de convalidación (pues el expediente de elaboración del Decreto Ley 15/2021, posible tercera fuente de justificación al efecto, no se ha aportado) resulta que «la carga primordial de dar razón de los motivos de extraordinaria y urgente necesidad que pudieran haber justificado el dictado de este decreto-ley no ha sido satisfecha». El debate parlamentario no ofrece referencia al presupuesto habilitante, y las consideraciones de orden general contenidas en la exposición de motivos a tal efecto

[...] ilustran, tan solo, sobre la oportunidad y conveniencia o, incluso, sobre el postulado imperativo jurídico (en aras del «principio de indemnidad») de contar con esta normativa, no acerca de la imposibilidad de proponerla al Parlamento mediante un proyecto de ley, de modo tal que la invocación general que allí se hace a su carácter «necesario y urgente» resulta ser, en este contexto, una simple afirmación apodíctica, referida como está, sin precisión alguna, a la «exclusión de determinados riesgos [de las pólizas de seguros] que, eventualmente, puede tener efectos retroactivos», a «situaciones muy diversas en que se pueden encontrar los servidores públicos y que se han ido incrementando en los últimos años» o, en fin, a la «brevedad de los plazos en muchos de estos supuestos».

²⁸ El Decreto Ley 15/2021 también fue impugnado por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de dicho decreto ley por la STC 121/2024 determinó la extinción, por pérdida sobrevenida de objeto, del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por aquellos diputados, en virtud de la STC 127/2024 (Pleno), de 22 de octubre.

2.4. La ya citada STC 141/2024 (Pleno), de 19 de noviembre²⁹, FJ 3, partiendo de la doctrina sentada en la STC 136/2024, aprecia que el impugnado art. 1.1 del Decreto Ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2021, de 7 de mayo, incumple en algunos de sus apartados los límites materiales del decreto ley, al afectar las medidas allí previstas, en el sentido constitucional del término (art. 86.1 CE), al contenido esencial de los derechos fundamentales a la integridad física (art. 15 CE), la libertad personal (art. 17 CE), la libertad de circulación (art. 19 CE) y la de reunión (art. 21 CE), lo que determina la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de dichos apartados³⁰.

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. La STC 111/2024 (Pleno), de 10 de septiembre³¹, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados pertenecientes a diversos grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados contra el Decreto Ley de la Junta de Andalucía 8/2022, de 27 de septiembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía.

Los recurrentes reprochan a la norma impugnada, por un lado, el incumplimiento del presupuesto habilitante de urgencia para dictar normas gubernamentales con rango de ley, y, por otro lado, la vulneración de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), de las competencias estatales *ex* art. 149.1, 18 y 21, CE, así como del principio de igualdad (art. 14 CE).

En el presente apartado de la crónica se examinarán únicamente las impugnaciones vinculadas con la distribución territorial del poder.

La STC 111/2024 realiza una serie de consideraciones previas y estima el óbice procesal alegado por el letrado de la Junta de Andalucía de falta de carga argumental en relación con la impugnación por invasión de las competencias estatales para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas *ex* art. 149.1.18 CE. En este caso, la STC 111/2024 señala que los recurrentes se limitan a invocar, sin razonamiento alguno, una hipotética contradicción entre el art. 18.bis.3 de la Ley 2/2003, en la redacción dada por el Decreto Ley 8/2022, y el art. 84.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), de carácter básico. De acuerdo con la STC 111/2024, el art. 18.bis.3 permite a los vehículos que

²⁹ Véanse, *infra*, pp. 265-266.

³⁰ Herminio Losada González.

³¹ Véanse, *supra*, pp. 244-245.

posean autorizaciones de vehículos de transporte con conductor (VTC) legalmente otorgadas en Andalucía seguir desarrollando su actividad en el ámbito urbano al vencimiento del período establecido en la disposición transitoria única del Real Decreto Ley 13/2018. Para el TC nadie cuestiona que el controvertido art. 18.bis.3 de la Ley 2/2003 haya sido dictado en el ejercicio de las competencias autonómicas para regular en materia de transportes. Es por ello por lo que el TC, en ausencia de una argumentación más desarrollada por los recurrentes, no vislumbra en qué medida una norma como la impugnada, dictada en materia de transporte terrestre de viajeros, puede alterar, interferir o contradecir el régimen de uso del dominio público previsto en la legislación patrimonial del Estado.

En lo que se refiere a la vulneración de la autonomía local, la demanda aduce, en primer lugar, que, en relación con el servicio urbano de arrendamiento de VTC, el Decreto Ley 8/2022 ha optado por atribuir a la comunidad autónoma la competencia para otorgar la pertinente autorización administrativa, así como la práctica totalidad de las competencias normativas y ejecutivas, y ello a pesar de las similitudes que guarda con el servicio urbano de vehículos taxi en donde las referidas competencias son municipales y a pesar de lo regulado en otras comunidades autónomas, como, por ejemplo, Cataluña, en donde se atribuye a los municipios la competencia para otorgar las licencias y modificar las condiciones del servicio urbano de arrendamiento de VTC. Para los recurrentes esto supone desconocer que los ayuntamientos deben tener competencias propias en materia de transporte urbano o, al menos, una muy intensa participación en el ejercicio de las competencias autonómicas.

La STC 111/2024 desestima la referida impugnación, pues considera que en el otorgamiento de las autorizaciones de VTC en el ámbito urbano existe un claro interés supralocal en la coordinación de este tipo de transporte. Esta coordinación es exigida por el art. 4.2 de la Ley autónoma 2/2003, cuando «los servicios urbanos afecten a intereses públicos que trasciendan a los puramente municipales o puedan servir a la satisfacción de necesidades de transporte metropolitano».

De la atribución de la competencia para otorgar la pertinente autorización administrativa a un órgano autonómico no se puede derivar un desconocimiento de las competencias propias de los ayuntamientos en la materia, pues el art. 4.1 de la Ley 2/2003 —no cuestionado en este recurso— declara que «los municipios son competentes, con carácter general, para la planificación, ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales, sin perjuicio de las competencias de la comunidad autónoma de acuerdo con lo previsto en la presente

ley». Por otra parte, en nada se ven afectadas o disminuidas las competencias propias de los municipios con incidencia en el transporte urbano, tales como la utilización del dominio público; la gestión del tráfico urbano, el estacionamiento de vehículos y la movilidad en general, o la protección del medio ambiente y la prevención de la contaminación atmosférica, que pueden llevar a la adopción de medidas restrictivas sobre la circulación o estacionamiento de vehículos.

El Decreto Ley 8/2022 prevé, además, mecanismos para articular la participación de los municipios en la ordenación y gestión de los servicios urbanos de VTC.

Por un lado, atribuye a los ayuntamientos «regular, en su ámbito territorial, el régimen de descanso anual obligatorio para los vehículos adscritos a autorizaciones VTC, durante un máximo de cincuenta y dos días al año, previo acuerdo de las asociaciones representativas del sector, de los consumidores y usuarios y de los sindicatos».

Por otro lado, atribuye, igualmente, a los ayuntamientos, en relación con los servicios urbanos de arrendamiento de VTC, el ejercicio de la potestad sancionadora, lo que se conecta con las competencias atribuidas en el ya citado art. 4.1 de la misma norma.

En segundo lugar, la demanda atribuye la vulneración de la autonomía local a la omisión o no participación local en la elaboración del Decreto Ley 8/2022; en concreto, señala que se han omitido los pertinentes informes del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y del Consejo Andaluz de Concertación Local.

La STC 111/2024 desestima esta segunda queja, pues señala que las normas que regulan ambos consejos no constituyen parámetro alguno de constitucionalidad y, en todo caso, la intervención de estos órganos, como se desprende de las leyes que los regulan, no es preceptiva en el procedimiento de elaboración de la legislación de urgencia de acuerdo con los arts. 86.1 CE y 110.1 EAAnd, en cuanto que el decreto ley es una disposición emanada del Consejo de Gobierno.

Finalmente, se impugna el apartado tercero del art. 18.bis de la Ley 2/2003, en la redacción dada por el Decreto Ley 8/2022, que habilita para la prestación del servicio en el ámbito urbano a quienes ya contaban con una autorización de VTC de ámbito nacional por invasión de las competencias estatales en materia de transportes terrestres (art. 149.1.21 CE), pues consideran los recurrentes que el precepto impugnado contradice lo dispuesto en la normativa estatal, recogida en el art. 42.1 LOTT y en el art. 180.2 ROTT, que exige estar en posesión del pertinente título habilitante —autorización administrativa— para la realización de transporte público de viajeros.

La STC 111/2024 desestima la queja, pues considera que el precepto impugnado en ningún momento habilita para prestar servicios de arrendamiento de VTC en el ámbito urbano sin autorización previa, toda vez que el apartado segundo del mismo precepto exige la obtención de la autorización sin excepción alguna y con independencia del ámbito territorial. Lo que haría el apartado tercero es habilitar para la prestación del servicio en el ámbito urbano a quienes ya contaban con una autorización de VTC de ámbito nacional, lo que, por otra parte, no les exime del cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa legal vigente.

2. La STC 119/2024 (Pleno), de 25 de septiembre, desestima el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la comunidad autónoma de Canarias contra una resolución de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en la que la Administración General del Estado asume la competencia para declarar la caducidad de una concesión de uso y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre sujeta al régimen jurídico de la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

El Gobierno de Canarias considera que la resolución controvertida no respeta el reparto competencial que resulta del bloque de constitucionalidad, al obviar la competencia autonómica sobre la «ordenación y gestión del litoral» prevista en el art. 157.b del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), y que abarcaría la función ejecutiva de la gestión de los títulos habilitantes de la ocupación del demanio marítimo-terrestre.

La STC 119/2024, en relación con el contenido de la competencia exclusiva asumida por la comunidad autónoma de Canarias en el art. 157.b de su Estatuto de Autonomía, se remite al razonamiento contenido en la reciente STC 68/2024, de 23 de abril, FJ 5.C, que ya fue objeto de crítica en una crónica anterior³². Para la STC 119/2024, sobre aquella STC 68/2024:

[...] hemos modulado nuestra doctrina, al entender que las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de competencias estatales al tener su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral. Por tanto, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico del dominio [...] quedando sustraídas del mismo la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del demanio, al pertenecer dichas facultades de ejecución a la competencia exclusiva de ordenación del litoral, posicionamiento

³² Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 132 (2024), pp. 254-256.

constitucional que es proyectable a las comunidades autónomas que tengan reconocida dicha competencia en sus estatutos de autonomía.

Sin embargo, el conflicto es finalmente desestimado, pues, acogiendo el argumento de la Abogacía del Estado, considera el TC que al tratarse de una concesión compensatoria de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas, y no de una concesión ordinaria, la decisión de caducidad de la concesión no se encuadra en la competencia sobre ordenación del litoral, sino que se enmarca en la competencia exclusiva del Estado de definir y establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre *ex art.* 132.2 CE, orientada a preservar sus características propias y a evitar que la naturaleza de los bienes que lo integran sea destruida o alterada.

La declaración de caducidad en este caso no sería un acto de ejecución de la normativa sobre la ordenación del litoral, competencia exclusiva de la comunidad autónoma de Canarias, sino que, según la STC 119/2024, sería un complemento normativo e integrador de los preceptos que determinan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre *ex art.* 132.2 CE, pues pone fin a la excepcionalidad que suponen las concesiones compensatorias en relación con la protección del dominio público marítimo-terrestre.

Con fundamento en tal argumentación, la STC 119/2024 desestima el conflicto y declara que le corresponde a la Administración General del Estado la competencia para resolver la caducidad de una concesión de uso y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre sujeta al régimen jurídico de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas.

Ciertamente, la STC 119/2024 asume que el Estado se puede reservar para sí competencias ejecutivas como son las decisiones de caducidad de las concesiones compensatorias —que de manera impropia designa la STC 119/2024 como un complemento normativo, cuando es evidente que tales decisiones no son normas—, pero no explica qué importantes razones justificarían tal reserva al Estado, cosa que hubiese sido necesario hacer para poder justificar una excepción a la regla general de ejercicio de competencias ejecutivas autonómicas en materia de ordenación del litoral. Si la STC 68/2024 supuso una de cal autonomista, la presente STC 119/2024 supone una de arena centralista. El problema es que, atendiendo a la trascendencia de las decisiones que adoptan en punto a la distribución territorial del poder, hubiera sido deseable que tanto la una como la otra hubieran fundamentado con mayor profundidad la decisión adoptada.

3. La STC 120/2024 (Pleno), de 8 de octubre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad, promovido por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso de los Diputados, contra la totalidad la

Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, y, subsidiariamente, contra sus arts. 1.1, 1.3, 7, 8, 9.2, 10, 11, y 12, y su disposición transitoria.

La STC 120/2024 comienza el enjuiciamiento de carácter competencial con el análisis de la impugnación dirigida contra el conjunto de la Ley autonómica 1/2022, por vulneración del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14, 33 y 139 CE, que los recurrentes consideran vulnerado porque entienden que la ley impugnada regula las condiciones básicas del derecho de propiedad en Cataluña.

La STC 120/2024 recuerda que no puede invocarse en abstracto, como motivo de inconstitucionalidad, la vulneración del art. 149.1.1 CE, sino que ha de aducirse por los recurrentes en cada caso como parámetro la concreta «condición básica» del ejercicio del derecho constitucional que se considere infringida y que ha de estar recogida en una norma estatal, cosa que no habría ocurrido en el presente proceso, puesto que, en el momento de formularse el recurso de inconstitucionalidad, el Estado no había ejercido todavía la habilitación que el art. 149.1.1 CE le otorga para incidir en materia de vivienda.

Ello no es óbice, sin embargo, para que la STC 120/2024 entre a valorar la vulneración del art. 149.1.1 CE, pues en el momento de resolverse el recurso está ya vigente la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, sobre cuya constitucionalidad se habría pronunciado el TC en la STC 79/2024, de 21 de mayo, y que sería la que se constituiría en parámetro para juzgar la conformidad de la norma autonómica con el art. 149.1.1 CE.

Frente a ello, la magistrada Espejel Jorquera, en un voto particular discrepante, considera que la comparación entre la norma autonómica impugnada y la norma estatal referida adolece de una primera deficiencia, dado que el TC todavía no ha resuelto todos los recursos de inconstitucionalidad contra la citada Ley 12/2023 y difícilmente una ley puede ser parámetro de constitucionalidad cuando no se sabe, tan solo se adivina, si es constitucional. O, en otros términos, para la magistrada discrepante resulta que la STC 120/2024 ya presupone, implícitamente, que los restantes recursos de inconstitucionalidad pendientes contra la citada Ley estatal 12/2023 van a ser desestimados en su totalidad.

Sea como fuere, recuerda la STC 120/2024 como, al amparo del art. 149.1.1 CE, el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato, básica o esencial, de todos los españoles en el ejercicio y el contenido de sus derechos de propiedad, pero sin que esa competencia pueda interpretarse de tal manera que vacíe el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las comunidades autónomas cuyo

ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por esta.

La STC 120/2024 rechaza la queja que el recurso de inconstitucionalidad dirige contra el conjunto de la Ley autonómica 1/2022, pues subraya que la competencia del art. 149.1.1 CE no implica que corresponda al legislador estatal en exclusiva la regulación de la función social del derecho de propiedad. Tampoco es posible apreciar, en una valoración que, según la STC 120/2024, necesariamente ha de ser, como la queja, global, que exista una contradicción entre los objetivos perseguidos por la legislación estatal en materia de vivienda recogidos en la Ley estatal 12/2023 y el modelo que configura y la regulación de la Ley autonómica 1/2022.

En relación con esto último, la Ley estatal 12/2023 tiene, como habría asumido la STC 79/2024, un carácter pionero y, desde la perspectiva del art. 149.1.1 CE, regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en relación con diferentes derechos constitucionales, como el derecho de propiedad de la vivienda y el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Según su preámbulo, ello se acomete desde una doble vertiente, una jurídico-pública y otra jurídico-privada. Para la STC 120/2024 se trataría de un modelo perfectamente compatible con el que establece la Ley autonómica 1/2022, que dispone medidas de refuerzo urgentes para evitar la inminente pérdida de la vivienda habitual de miles de familias en Cataluña, fundamentalmente, mediante alquileres sociales.

Frente a ello, el magistrado Tolosa Tribiño, en un voto particular, subraya que los modelos de ambas normas no son compatibles. Para el magistrado discrepante, el modelo establecido por el legislador estatal en el ejercicio de sus competencias —fundamentalmente previstas en el art. 149.1, 1 y 13, CE— para proteger el derecho de acceso a la vivienda descansa en la intervención de las Administraciones públicas competentes mediante actuaciones de fomento, consistentes en el incremento del parque público y privado de viviendas. Para el voto particular, en lo que se refiere a los propietarios de viviendas, la acción pública para evitar la existencia de viviendas desocupadas se concreta en medidas de impulso de la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes (art. 2.g), de fomento, sea de convenios con los titulares de viviendas para su cesión a las Administraciones públicas o para favorecer y estimular la oferta de alquiler social a precio asequible (arts. 10.2.e y 18.5.a), sea de intermediación en el mercado de arrendamiento de viviendas para propiciar su efectiva ocupación (art. 10.2.f), o de incentivos fiscales aplicables en el impuesto sobre la renta de las personas físicas a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda (disposición final segunda) o de gravamen fiscal mediante el recargo

a los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente en el impuesto sobre bienes inmuebles (disposición final tercera).

Señala el magistrado Tolosa Tribiño que del examen de la Ley 1/2022 resulta que esta, con la finalidad de incorporar al mercado las viviendas desocupadas, se aparta de las medidas de fomento dirigidas a estimular la actividad privada y que eran compatibles con la actual legislación estatal. En tal sentido, la norma autonómica impugnada traslada la carga del derecho de acceso a la vivienda de las Administraciones públicas a los propietarios, residenciando en estos el deber de ocupación con título habilitante, que se garantiza mediante medidas administrativas de limitación y sanción. De tal modo que el incumplimiento de dicho deber de ocupación, una vez declarado, comporta medidas de ejecución forzosa, así como la imposición de multas coercitivas, llegando a la expropiación forzosa del derecho de propiedad de la vivienda.

Sin embargo, para la STC 120/2024, el título estatal invocado no representa una prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente respecto de la legislación estatal, pues el propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional, por lo que las comunidades autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho —como en el caso de la propiedad de la vivienda—.

El motivo general de inconstitucionalidad dirigido contra la totalidad de la Ley 1/2022 es, por lo tanto, desestimado, y la STC 120/2024 procede a continuación al análisis de las quejas que el recurso dirige subsidiariamente contra determinados y concretos preceptos de la norma autonómica.

Como primera queja específica dirigida contra el articulado, los recurrentes impugnan los arts. 1.1 y 10 de la Ley 1/2022, por considerar que infringen el art. 149.1.1 CE, en conexión con los arts. 149.1.8 y 33 CE.

Entienden los recurrentes que tal infracción se produce por definir los preceptos referidos un supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda, que puede dar lugar a reacciones negativas sobre el propietario, y por el establecimiento de la facultad de la Administración de resolver la cesión obligatoria de viviendas para su incorporación al fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales sin una compensación adecuada, ya que ello supone romper con el principio de igualdad en cuanto al contenido del derecho de propiedad de las viviendas, incumpliendo con lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, conforme al cual corresponde al Estado establecer las condiciones básicas del régimen de propiedad del suelo urbano consolidado.

Además, afirman que los preceptos referidos inciden materialmente en el derecho privado, al regular un derecho patrimonial, por lo que entran en

conflicto con la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE).

Así, el art. 1.1 de la Ley 1/2022 modifica la letra b) del art. 5.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, según el cual se produce un incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas cuando estos «estén desocupados de forma permanente e injustificada durante un período de más de dos años».

Por su parte, el art. 10 modifica el apartado 1 del art. 7 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, y establece la facultad de la Administración de resolver la cesión obligatoria de viviendas para su incorporación al fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales en el caso de viviendas vacías que sean propiedad de personas jurídicas y cumplan determinadas condiciones.

La STC 120/2024 desestima la queja relativa a la vulneración del art. 149.1.1 CE con los mismos argumentos que le han llevado a desestimar la impugnación general de la Ley 1/2022 por vulneración del citado precepto constitucional. Considera la STC 120/2024 que no existe en la Ley estatal 12/2023 una regulación que pueda entenderse infringida por el precepto que ahora se impugna.

Por lo que se refiere a la posible infracción del art. 149.1.8 CE, para la STC 120/2024 el art. 1.1, al establecer una obligación concreta del propietario de la vivienda prevista en función del logro de un fin de interés público, encuentra amparo en la competencia de la comunidad autónoma de Cataluña sobre vivienda del art. 137 EAC y no supone una invasión de la competencia estatal sobre legislación civil del art. 149.1.8 CE. La norma impugnada se encuentra dirigida a garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, por lo cual la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no sea ni pueda ser igual en relación con todo tipo de bienes, esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, para la STC 120/2024, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses —o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad— establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad.

Por lo que se refiere al art. 10 de la Ley 1/2022, la STC 120/2024 considera que responde al establecimiento de una medida dirigida a garantizar la satisfacción de la función social de la propiedad sobre la vivienda, puesto que

lo que se contempla es la posibilidad de que la Administración acuerde la cesión temporal obligatoria de viviendas vacías, para incorporarlas al fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales durante un plazo de siete años, cuando se cumplan determinadas condiciones. Se trata de una previsión similar a la expropiación de las facultades de uso y disfrute que se examinó en la STC 37/1987, para supuestos de incumplimiento de la función social de la tierra, y que el TC consideró que no suponía una infracción del contenido esencial de la propiedad privada. Para la STC 120/2024, la restricción del contenido del derecho de propiedad no se opera ya solo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada. Así ocurre en el caso de la legislación en materia de vivienda, cuyos objetivos conducen a una regulación de su propiedad que se superpone a la legislación civil propiamente dicha. Así las cosas, para la STC 120/2024 resulta incontestable que, si la comunidad autónoma de Cataluña es titular de una competencia específica para legislar en materia de «vivienda», tal y como se dispone en el art. 137 EAC, dicha competencia incluye la posibilidad de legislar, asimismo, sobre la propiedad de la vivienda y su función social, en el territorio de Cataluña, incluyendo previsiones como la que establece el art. 7.1 de la Ley 24/2015, en la redacción dada por el art. 10 de la Ley 1/2022.

En relación con los arts. 1.3, 11 y 12, y con la disposición transitoria de la Ley 1/2022, los recurrentes formulan dos grupos de quejas. En lo que se refiere a las quejas de índole competencial, por un lado, se imputa a los preceptos impugnados que la obligación de que se ofrezca un alquiler social, como requisito procesal previo para ejercitar acciones ejecutivas y demandas de desahucio, afecta al ámbito de la legislación procesal, con invasión de la competencia estatal del art. 149.1.6 CE, ya que la comunidad autónoma no ostenta competencia en la materia, pues la extensión al ámbito procesal de la obligación administrativa de ofrecer el alquiler social que se establece en la normativa carece de anclaje con el derecho sustantivo catalán.

La STC 120/2024 estima la impugnación contra los arts. 1.3, 12, y la disposición transitoria, pues señala que condicionan el acceso al proceso, pues se impone a los propietarios de viviendas que pretendan ejercer determinadas acciones judiciales el cumplimiento de una obligación con carácter previo a ese ejercicio. La STC 120/2024 subraya que el art. 149.1.6 CE no permite a las comunidades autónomas «innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen». La competencia autonómica en materia de vivienda permite a la comunidad autónoma desarrollar la actividad a que se refiere el art. 137.1 de su Estatuto (establecer condiciones sobre su calidad y habitabilidad, planificarla e

inspeccionarla, fomentarla o promoverla), pero no establecer un requisito de acceso al proceso no previsto por el legislador estatal.

La otra queja de índole competencial que se formula contra los arts. 1.3, 11 y 12 y la disposición transitoria de la Ley 1/2022 denuncia la vulneración de la competencia estatal exclusiva sobre bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE).

Para la STC 120/2024, si se analiza el contenido de los preceptos a los que se achaca la vulneración del art. 149.1.8 CE, se comprueba que la finalidad que el legislador autonómico persigue a la hora de incidir sobre la propiedad inmobiliaria se lleva a cabo a través de la regulación de dos elementos que afectan de manera esencial a la relación contractual civil de carácter arrendaticio («alquiler social»): por una parte, su duración, y, por otra, su renovación, una vez cumplido el plazo inicialmente dispuesto.

Para el TC, se trata de normas que afectan a sendos aspectos de la relación contractual arrendaticia, por lo que tienen una naturaleza eminentemente civil, de manera que su contenido ha de analizarse atendiendo a la doctrina constitucional relativa a la distribución de competencias en este ámbito.

Tras recordar la referida doctrina constitucional, la STC 120/2024 señala que los preceptos impugnados se refieren a un contrato denominado «alquiler social», que determinados propietarios de viviendas especificados en el art. 5.2 de la Ley 24/2015 (personas jurídicas que sean grandes tenedores o que hayan adquirido posteriormente al 30 de abril de 2008 viviendas que sean, en primera o en ulteriores transmisiones, provenientes de ejecuciones hipotecarias, provenientes de acuerdos de compensación de deudas o de dación en pago o provenientes de compraventas que tengan como causa la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario) deben ofrecer antes de promover acciones judiciales de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago del alquiler. Es decir, nos encontramos ante un contrato peculiar, que viene impuesto a aquellos propietarios de manera forzosa, prescindiendo de su voluntad e, incluso, bajo apercibimiento de importantes sanciones pecuniarias, en virtud de una decisión del legislador, y como consecuencia de la cual resultan vinculados a personas o unidades familiares en situación de exclusión residencial a través de una relación jurídica asimilable a la nacida de un contrato, en la que todo el contenido contractual viene predeterminado por disposición legal. Falta, por tanto, el elemento esencial del consentimiento de los contratantes para que pueda hablarse de la existencia de un contrato (art. 1261.1 CC), hallándonos, más bien, ante un supuesto de unas relaciones jurídicas privadas (ya que ambas partes en la relación son sujetos privados) constituidas de manera forzosa y heterónoma.

Para la STC 120/2024 ello supone vulnerar la competencia estatal sobre las bases de las obligaciones contractuales, pues identifica que la normativa básica dictada al amparo del art. 149.1.8 CE se dirige, entre otros aspectos, a comprobar el respeto del principio de iniciativa privada y de libertad de contratación, y que recae, en suma, sobre el núcleo esencial de la estructura de los contratos y de los principios que deben informar su regulación. De manera que la introducción de limitaciones sobre estos extremos, que incidan sobre elementos tan nucleares como los principios de autonomía de la voluntad o la libertad de pactos, queda incluida dentro del ámbito de la competencia exclusiva del legislador estatal.

Para la STC 120/2024, desde el momento en que el art. 10 de la Ley 24/2015 (añadido por el art. 11 de la Ley 1/2022) está imponiendo al propietario de la vivienda la formalización de un nuevo contrato, una vez llegada su extinción por cumplimiento del plazo —si se siguen cumpliendo los requisitos de exclusión residencial establecidos en el art. 5.7—, está excluyendo todo atisbo de libertad de contratación y desvirtuando el principio de autonomía privada, ya que se despoja al propietario de la iniciativa o decisión libre para concertar ese nuevo contrato, que le viene impuesto por una previsión legal que dará origen a la nueva relación contractual, sujeta, además, a unas condiciones predeterminadas legalmente. Eso provoca la alteración de la naturaleza del contrato de arrendamiento urbano, cuya esencia desaparece en virtud de la previsión autonómica, al privar al propietario de toda capacidad de disposición.

Ciertamente, la comunidad autónoma de Cataluña cuenta con competencias en materia de derecho civil (art. 129 EAC), lo que le permitiría, en principio, el establecimiento de normas sobre el contrato de arrendamiento, siempre y cuando no altere su naturaleza ni sus elementos identificadores y nucleares, cuya determinación corresponde a la exclusiva competencia estatal *ex* 149.1.8 CE, como una garantía estructural del mercado único, y que suponen un límite —derivado directamente de la Constitución— a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos, que han de quedar sujetos a las normas básicas estatales que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional.

Y, en este caso, es preciso contrastar la previsión autonómica con las normas que ha fijado el Estado, en ejercicio de la competencia que le asigna el art. 149.1.8 CE, en cuanto a la configuración del núcleo esencial de la estructura de los contratos y de los principios que deben informar su regulación, que ha de incluir, necesariamente, aquellas reglas que incidan en un aspecto tan principal de la

ordenación de los contratos arrendaticios como es el de su duración, para coherenstarlo con el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), así como el derecho a la propiedad privada reconocido por el art. 33 CE y la función social que está llamada a cumplir.

En este sentido, el art. 10.1 LAU, en la redacción dada por el art. 1.5 del Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, ya preveía una prórroga tácita, para el caso de que, a la finalización del plazo de prórroga obligatoria del art. 9.1 LAU, las partes no hubiesen manifestado su voluntad de no renovarlo, prórroga que se extendía obligatoriamente por plazos anuales hasta un máximo de tres. Pero a esta prórroga se antepone de manera decisiva la voluntad de ambas partes.

La disposición final primera de la Ley estatal 12/2023, que ha modificado el art. 10 LAU en su apartado 1, ha mantenido esta regla y ha añadido dos nuevas previsiones. Por una parte, su apartado 2 contempla la posibilidad de aplicar, a solicitud del arrendatario, y una vez finalizado el período de prórroga obligatoria del art. 9.1 o de prórroga tácita del art. 10.1, una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un período máximo de un año, bajo los mismos términos y condiciones en vigor. La solicitud de prórroga requerirá que el arrendatario acredite una situación de vulnerabilidad social y económica sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico, y deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador cuando sea un gran tenedor de vivienda, salvo que se hubiese suscrito entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento. Por otra parte, respecto de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado y dentro del período de vigencia de la declaración de la referida zona conforme a la legislación estatal finalice el período de prórroga obligatoria del art. 9.1 o el de prórroga tácita del art. 10.1, puede prorrogarse de manera extraordinaria el contrato de arrendamiento por plazos anuales, por un período máximo de tres años, aplicándose los mismos términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. La solicitud de prórroga extraordinaria es obligatoria para el arrendador, salvo que las partes hayan fijado otros términos o condiciones o suscrito un nuevo contrato, o bien cuando el arrendador haya comunicado la necesidad de ocupar la vivienda arrendada cumpliendo las previsiones del art. 9.3 LAU.

Las anteriores previsiones introducidas en la Ley de arrendamientos urbanos por la disposición final primera de la Ley estatal 12/2023 fueron declaradas conformes a la Constitución en la STC 79/2024, FJ 9.B, en la que el TC no apreció que se invadieran las competencias autonómicas en materia de vivienda, pues no solo corresponde al Estado la competencia *ex* art. 149.1.8 CE para fijar

legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, o para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales. Esta conclusión se extendió también al elemento de la duración y prórrogas del contrato, que es tan nuclear en el arrendamiento de vivienda como la renta, y al que nuestra legislación histórica ha aplicado de diferentes formas la misma técnica de establecer modulaciones tuitivas sobre la libertad de pactos. Hasta ahora, en la doctrina constitucional, estas medidas han sido analizadas en clave de contenido sustantivo y no competencial, pero el TC no alberga dudas de que su determinación es cuestión que compete al legislador estatal *ex* art. 149.1.8 CE por ser, como la regulación de las reglas para la determinación de la renta, aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado.

Por tanto, en la medida en que el art. 10 de la Ley 24/2015 (introducido por el art. 11 de la Ley 1/2022) no respeta los límites propios del contrato de arrendamiento urbano, que resultan de la configuración que se le da en la normativa estatal, imponiendo a su finalización la celebración de un nuevo contrato, en las condiciones que determina la propia ley, la STC 120/2024 concluye que excede de los límites que impone el art. 149.1.8 CE, por lo que incurre en vulneración de este último y es declarado inconstitucional y nulo. Esta declaración se extiende, igualmente, a la disposición transitoria de la Ley 1/2022, en la parte en que se refiere a la obligación de renovar un alquiler social en los términos del indicado art. 10.

En el caso del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 (añadida por el art. 12 de la Ley 1/2022), nos encontramos con una regla sobre la duración de los contratos de alquiler social obligatorio que se suscriban de acuerdo con lo previsto en aquella ley (no solamente los contemplados en el apartado 1 de la misma disposición adicional), que se remite, en cuanto a su duración mínima, a la normativa vigente en materia de arrendamientos urbanos, sin que, en todo caso, pueda ser inferior a cinco años si el titular de la vivienda es una persona física, o a siete años si es una persona jurídica. Con la remisión a la normativa de arrendamientos urbanos podría quedar resuelta la tacha, si no fuera porque, a continuación, se condiciona esa remisión al determinar, «en cualquier caso», una duración mínima, lo que supone que, si la normativa sobre arrendamientos urbanos estableciera un período menor de duración, se aplicarían de manera preferente los plazos de duración del último inciso del apartado 3. Por tanto, puesto que la voluntad del legislador

autonómico es la de otorgar carácter prevalente a la norma autonómica sobre la estatal, que resulta así relegada, ello da lugar a un exceso competencial que determina la inconstitucionalidad y nulidad del precepto.

4. La STC 136/2024 (Pleno), de 5 de noviembre³³, resuelve el recurso interpuesto por cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra el artículo único, apartado 5, de la Ley 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia.

El recurso se dirige contra el precepto autonómico que da nueva redacción al art. 38 («Medidas preventivas en materia de salud pública») de la Ley 8/2008, a efectos de introducir un amplio elenco de medidas administrativas que son consideradas útiles y necesarias para responder a situaciones de crisis sanitaria.

El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en una pluralidad de motivos: i) infracción de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE); ii) infracción del art. 116 CE por regular medidas que suponen una suspensión o una intensa restricción de derechos fundamentales, propias de la legislación excepcional de los estados de crisis, sin amparo constitucional; iii) vulneración de las competencias estatales sobre bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y sobre fijación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE), e iv) indebida reproducción de normas estatales por la ley autonómica.

La primera cuestión relevante en relación con la presente parte de la crónica referida a la organización territorial del poder es que la STC 136/2024 establece que en los supuestos de impugnación fundada en la infracción simultánea del art. 81.1 CE y del art. 149.1.1 CE el examen que debe realizar el TC ha de dividirse en dos planos de análisis distintos: i) en primer lugar, habrá de examinarse si la norma impugnada regula aspectos esenciales del desarrollo directo de los derechos fundamentales reservados exclusivamente al legislador orgánico o si se limita a configurar aspectos conexos o accesorios que no pertenecen a ese núcleo esencial; ii) en segundo lugar, y para aquellos contenidos que puedan considerarse mera regulación de aspectos conexos (y no auténtico desarrollo de derechos fundamentales a efectos del art. 81.1 CE), habrá de determinarse si esa colaboración internormativa de la ley ordinaria autonómica con la ley orgánica se ha realizado dentro del marco constitucional de distribución de competencias, sin vulnerar los títulos estatales previstos en el art. 149.1.1 y 16 CE.

Así, de una manera clara y explícita, la STC 136/2024 establece que la interpretación del alcance de la reserva de ley orgánica se antepone al análisis

³³ Véanse, *supra*, pp. 241-244.

estrictamente competencial, pues este siempre ha de proyectarse sobre regulaciones legales que, por su propio contenido, queden fuera del espacio reservado al legislador orgánico.

La STC 136/2024 declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de gran parte de los apartados impugnados al tener por objeto el establecimiento de restricciones o limitaciones de derechos fundamentales constituyendo por ello una afectación de los derechos regulados en los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21.1 CE que excede del ámbito propio de la ley ordinaria y aborda aspectos esenciales del desarrollo directo de los derechos fundamentales afectados que exigirían, en su caso, ser regulados en una ley orgánica.

Como quiera que los apartados de la regulación recurrida que comportaban restricciones a los derechos fundamentales han sido ya declarados inconstitucionales y nulos por vulnerar la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, resultaría ya innecesario en relación con ellos pronunciarse sobre los motivos del recurso de inconstitucionalidad basados en una pretendida invasión de las competencias estatales previstas en el art. 149.1, apartados 1 y 16, CE.

Una vez declarada la inconstitucionalidad y nulidad de la mayoría de los apartados impugnados por vulneración de la reserva a la ley orgánica, únicamente le resta al TC resolver la impugnación planteada en relación con la reproducción por parte de la ley gallega de manera casi literal de algunos contenidos que ya figuran en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública.

La STC 136/2024 entra en este punto a examinar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el TC en su doctrina relativa a las llamadas *leges repetitae*, y de acuerdo con la cual se han de distinguir dos supuestos distintos.

El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma. En ese caso, tal reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones: i) que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias, y ii) que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias.

El segundo supuesto tiene lugar, en cambio, cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias. En este caso, la falta de habilitación autonómica debe conducir a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe el precepto estatal. Un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación

autonómica controvertida y la dictada por el Estado. Al legislador autonómico le está prohibido, en definitiva, reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas.

La STC 136/2024 desestima en este punto la impugnación, pues subraya que a) la reproducción de los preceptos estatales se produce en un ámbito donde hay concurrencia de competencias estatales y autonómicas, como es el ámbito sanitario, b) la reproducción de normas estatales contenidas en la norma autonómica contribuye a hacer más comprensible una regulación autonómica realizada al amparo del título competencial de sanidad interior (art. 33.1 EAG), y c) las variaciones introducidas al reproducir los artículos segundo y tercero de la Ley Orgánica 3/1986 son mínimas y, en todo caso, no desnaturalizan el contenido de la norma estatal reproducida.

5. La STC 141/2024 (Pleno), de 19 de noviembre³⁴, resuelve el recurso de inconstitucionalidad, interpuesto, asimismo, por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra el art. 1.1 del Decreto Ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2021, de 7 de mayo, por el que se modifica, entre otras, la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears.

El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta, como lo fue el planteado frente a la ley gallega analizado en el punto anterior, en una pluralidad de motivos: i) infracción de los arts. 86.1 y 53.1 CE, en relación con los límites materiales de los decretos leyes por afectar, en el sentido constitucional del término, los preceptos impugnados al contenido esencial de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15 (derecho a la integridad física), 17.1 (libertad personal), 18.1 (derecho a la intimidad personal), 19 (libertades de circulación y de residencia) y 21 (derecho de reunión) CE; ii) infracción de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE); iii) infracción del art. 116 CE por regular medidas que suponen una suspensión o una intensa restricción de derechos fundamentales, propias de la legislación excepcional de los estados de crisis, sin amparo constitucional; iv) vulneración de las competencias estatales reconocidas en el art. 149.1, apartados 1 y 16, CE, y v) la indebida reproducción de normas estatales por la ley autonómica.

La STC 141/2024 declara la inconstitucionalidad de un buen número de apartados impugnados al tener por objeto la regulación de restricciones o limitaciones de derechos fundamentales que inciden en aspectos esenciales de su regulación, constituyendo por ello una afectación de los derechos regulados en los arts. 15, 17.1, 18.1, 19 y 21.1 CE vedada al decreto ley con arreglo a lo dispuesto en los arts. 86.1 CE y 49.1 EAIB.

³⁴ Véase, *supra*, p. 249.

Como quiera que los apartados de la regulación recurrida que comportaban restricciones a los derechos fundamentales han sido ya declarados inconstitucionales y nulos, bien por infringir los límites materiales de los decretos leyes en contravención de la prohibición prevista en el art. 86.1 CE, bien por vulnerar la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, resulta innecesario pronunciarse sobre los motivos del recurso de inconstitucionalidad basados en una pretendida invasión de las competencias estatales previstas en el art. 149.1, apartados 1 y 16, CE.

6. La STC 142/2024 (Pleno), de 20 de noviembre, desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta y dos diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca.

La interposición del recurso se fundamenta en cuatro motivos. En el presente apartado solo se examinará la impugnación de índole competencial y que afecta a la totalidad de la ley.

Los recurrentes consideran vulnerado el art. 148.1.9 CE, aunque, en realidad, tal y como señala la STC 142/2024, de infringirse el sistema constitucional de competencias, lo que se vería vulnerado es el art. 11.3 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM), puesto que el art. 148.1.9 CE dispone únicamente que las comunidades autónomas podrán asumir competencias sobre «gestión en materia de protección del medio ambiente», siendo el Estatuto de Autonomía el que materializa la disposición anterior, atribuyendo a la comunidad autónoma la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de «Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección».

Los recurrentes sostienen que la ley no puede considerarse básica por no resultar aplicable a la totalidad del territorio nacional. La STC 142/2024 señala que en su doctrina se ha reconocido que la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.23 CE puede dar cobertura a leyes que tienen por objeto un ámbito físico delimitado dentro del territorio nacional, pues «la ordenación básica en materia de medio ambiente no requiere necesariamente que “el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional, puesto que la tesis contraria no se aviene con la lógica de la competencia básica, cuando se ejerce sobre una materia en la que existan distintas peculiaridades subsectoriales y espaciales que demanden la adaptación de la ordenación básica a esas peculiaridades”».

Para el voto particular discrepante, firmado por los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera, Tolosa Tribiño y Macías Castaño, la ley impugnada invadiría las competencias de la comunidad autónoma de la

Región de Murcia en materia de protección del medio ambiente (art. 11.3 EARM), pues consideran que lo que hace la ley impugnada, en abierta contradicción con nuestra doctrina, es regular subrepticamente «el completo régimen jurídico» de un espacio natural protegido que se encuentra, además, en el interior del territorio de una sola comunidad autónoma. Por tal motivo, para los autores del voto particular, el Estado se ha extralimitado en el ejercicio de la competencia legislativa exclusivamente «básica» que le reconoce el art. 149.1.23 CE y ha menoscabado la competencia autonómica de desarrollo legislativo y aprobación de «normas adicionales de protección» del medio ambiente garantizada en el art. 11.3 EARM.

7. En el presente cuatrimestre el TC ha prescindido de tener que entrar a resolver diversas controversias competenciales que se le habían planteado como consecuencia de haber estimado los recursos planteados por vulneración del presupuesto de hecho habilitante para dictar los respectivos decretos leyes autonómicos.

La STC 113/2024 (Pleno), de 10 de septiembre³⁵, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos del Decreto Ley 1/2023, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

El recurso considera, en primer lugar, que el decreto ley incurre en una vulneración del art. 86.1 CE por carecer del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. En segundo lugar, denuncia que una serie de preceptos vulneran la legislación básica sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y bases de régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE), concretamente de determinados preceptos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

La STC 113/2024 comienza analizando la pretensión impugnatoria vinculada a la utilización del instrumento normativo de urgencia y al estimarla considera innecesario resolver las alegaciones competenciales.

La STC 121/2024 (Pleno), de 9 de octubre³⁶, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso contra el Decreto Ley 15/2021, de 6 de julio, de creación del fondo complementario de riesgos de la Generalitat de Cataluña.

La norma impugnada crea el fondo complementario de riesgos de la Generalitat de Catalunya para hacer frente a las obligaciones legales que le corresponden en relación con los riesgos no cubiertos por las pólizas de seguros

³⁵ Véanse, *supra*, pp. 245-246.

³⁶ Véanse, *supra*, pp. 246-248.

de responsabilidad civil, patrimoniales y contables suscritas por la Generalitat de Catalunya por siniestros que puedan afectar a las personas comprendidas en el ámbito subjetivo del decreto ley en el ejercicio de su cargo o funciones que se puedan ver afectadas en su patrimonio por resoluciones o actos administrativos o judiciales en procedimientos administrativos o judiciales que no hayan concluido con resolución firme.

Además de alegarse la falta de concurrencia del presupuesto de hecho habilitante que permitiría dictar un decreto ley, los recurrentes señalan diversas tachas de inconstitucionalidad por motivos competenciales.

Así, consideran infringido el art. 149.1.18 CE al establecer *ex novo* un derecho prestacional de garantía en favor de los empleados públicos de la Administración de Cataluña no previsto en la legislación básica estatal.

Igualmente consideran vulnerado el art. 149.1.6 CE, al establecer una especialidad procesal no amparada en las particularidades del derecho sustantivo de la comunidad autónoma.

Apreciada por la STC 121/2024 la falta de concurrencia del presupuesto habilitante para disponer por decreto ley la cobertura, mediante el fondo, de las responsabilidades en que puedan incurrir el personal y los cargos públicos al servicio de la Generalitat, procede a declarar la inconstitucionalidad del Decreto Ley 15/2021, de 6 de julio, por infracción del art. 86.1 CE, sin que resulte necesario examinar el resto de las vulneraciones denunciadas.

Asimismo, la expulsión del ordenamiento jurídico del Decreto Ley 15/2021, de 6 de julio, apreciada en la referida STC 121/2024, determina, a su vez, que se declare en la STC 127/2024 (Pleno), de 22 de octubre, la pérdida sobrevinida de objeto del recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso de los Diputados contra el mismo decreto ley³⁷.

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. De nuevo sobre el Consejo General del Poder Judicial «en funciones».

Partiendo de la doctrina sentada en las SSTC 128/2023 (Pleno), de 2 de octubre³⁸, y 15/2024 (Pleno), de 30 de enero³⁹, que desestiman los recursos de

³⁷ Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

³⁸ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 130 (2023), pp. 232-235.

³⁹ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 131 (2024), pp. 282-285.

inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, el TC aborda en su STC 139/2024 (Pleno), de 6 de noviembre, el enjuiciamiento de la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los arts. 570.bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, impugnada por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso, cuyo recurso de inconstitucionalidad desestima.

La Ley Orgánica 8/2022 rectifica la reforma introducida por la Ley Orgánica 4/2021 en un único aspecto: la devolución al Consejo General del Poder Judicial «en funciones» de la competencia de proponer el nombramiento de los dos magistrados del TC cuya designación corresponde al Consejo, a lo que se añade un plazo para realizar esa propuesta («en el plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior»)⁴⁰.

La STC 139/2024, FJ 4, comienza descartando, con apoyo en lo declarado en las SSTC 128/2023 y 15/2024 respecto de tachas procedimentales similares dirigidas contra la Ley Orgánica 4/2021, que los defectos en la tramitación parlamentaria de la ley impugnada que alegan los diputados recurrentes (uso fraudulento de la proposición de ley, por vía de urgencia y sin audiencia de los sectores afectados y del Consejo General del Poder Judicial) hayan comportado la infracción del art. 93 CE (en relación con el derecho de

⁴⁰ En su voto concurrente a la STC 139/2024, los magistrados Arnaldo Alcubilla y Espejel Jorquera enfatizan que la ley impugnada restituye al Consejo General del Poder Judicial una facultad de la que fue privado por la Ley Orgánica 4/2021 en clara contravención del art. 159.1 CE. Y recuerdan, en este sentido, que ya advirtieron, en el voto particular formulado a la STC 128/2023, que las consecuencias de la citada Ley Orgánica 4/2021 habían sido reconocidas, en parte, por el propio legislador orgánico, cuando para asegurar la pronta renovación del TC había dictado la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, para restituirle al Consejo General del Poder Judicial «en funciones» no todas las competencias de nombramiento que la ley orgánica allí recurrida le sustrajo, sino únicamente la de designar a dos magistrados del TC. Una «devolución» de funciones que se produce cuando la renovación parcial del TC, pendiente en ese momento, correspondía al tercio compuesto por dos magistrados nombrados a propuesta del Gobierno y otros dos magistrados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (arts. 159.1 CE y 16.1 LOTC), por lo que era necesario que el Consejo designase los dos magistrados que le correspondían para que el Gobierno pudiera, a su vez, designar los dos suyos.

la Unión Europea) o vulnerado el derecho de los diputados al *ius in officium* que garantiza el art. 23 CE.

Asimismo, rechaza la STC 139/2024, FJ 5.A, de nuevo por remisión a la doctrina sentada en la STC 15/2024, que la ley impugnada sea una ley singular o de caso único y autoaplicativa, lo que conduce a descartar la queja de los recurrentes, basada en que se trata de una ley singular que, tanto por su motivación como por su contenido, vulnera el art. 9.3 CE en cuanto a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Según el TC, la Ley Orgánica 8/2022 «no es una ley singular, dado que los artículos 570.bis.1.1 y 599.1.1 LOPJ van dirigidos a aplicarse en todos los supuestos en los que el Consejo esté en funciones y proceda el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional por parte del Consejo General del Poder Judicial y no únicamente a permitir que el Consejo General del Poder Judicial pudiera designar, en el específico momento en que se aprobó la ley orgánica, a los magistrados del Tribunal Constitucional».

Desestima igualmente la STC 139/2024, FJ 5.B, el alegato de los recurrentes según el cual la ley impugnada infringe el art. 165 CE, en relación con el art. 16.1 LOTC, por invadir el contenido reservado a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al regular la designación de magistrados constitucionales y su plazo. La STC 139/2024, con apoyo esta vez en doctrina sentada en la STC 49/2008, de 9 de abril, FF. JJ. 3 y 16, descarta que los arts. 165 CE y 16 LOTC impidan que otras normas puedan desarrollar la regulación constitucional sobre el procedimiento para seguir en la elección de los magistrados del TC, previsto en el art. 159 CE.

Descarta, en fin, la STC 139/2024, FJ 5.C, que la previsión en la ley impugnada de un plazo para efectuar la propuesta de nombramiento de los dos magistrados del TC cuya designación corresponde al Consejo General del Poder Judicial vulnera el art. 159.1 CE, pues este precepto constitucional «no se pronuncia sobre el concreto modo de ejercer la facultad de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, que puede estar influido por las propias características constitucionales de los diferentes órganos constitucionales electores», y tampoco impide «un desarrollo normativo que incluya condicionamientos procedimentales en normas diferentes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, encaminadas a llevar a cabo la elección de los magistrados que constitucionalmente tienen encomendados, entre otros órganos, el Consejo General del Poder Judicial», a lo que «ha de añadirse que el precepto impugnado no anuda al incumplimiento de dicho plazo ninguna consecuencia aflictiva, por lo que su establecimiento no desapodera, en ninguna circunstancia, al Consejo General del Poder Judicial de su potestad de propuesta de dos magistrados del Tribunal Constitucional que le atribuye el artículo 159.1 CE».

2. El principio de presencialidad o personalidad del voto de los parlamentarios.

En la crónica del cuatrimestre anterior dábamos cuenta de cómo, por remisión a la doctrina sentada en la STC 65/2022 (Pleno), de 31 de mayo⁴¹ (reiterada en otras posteriores), el TC estimó en la STC 86/2024 (Pleno), de 3 de junio⁴², que la decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña de habilitar el voto telemático a un diputado huido de la acción de la justicia lesionó el derecho de participación política de los diputados demandantes de amparo, a partir de la premisa de que el principio de personalidad del voto de los parlamentarios establecido en el art. 79.3 CE resulta de aplicación a todos los cargos públicos representativos, y que las excepciones al principio de presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos solo son constitucionalmente admisibles cuando se encuentran justificadas en la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales y respetan el principio de proporcionalidad, lo que no sucede cuando se pretende habilitar el voto telemático a quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española.

En el último cuatrimestre de 2024, el TC ha tenido ocasión de aplicar la doctrina sentada en las SSTC 65/2022 y 86/2024 al resolver, en sus SSTC 109/2024 (Sala Primera) y 119/2024 (Sala Primera), de 9 de septiembre ambas, los recursos de amparo planteados por otros grupos parlamentarios en relación con la misma decisión de la Mesa del Parlamento de Cataluña de habilitar el voto telemático al mismo diputado huido de la acción de la justicia.

Pero el principio de presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de los parlamentarios también ha deparado otros pronunciamientos interesantes en el período considerado en la presente crónica. Nos referimos a las sentencias que resuelven los recursos de amparo planteados contra la decisión de la presidenta del Congreso de los Diputados que rechaza la pretensión de un diputado del grupo parlamentario popular de ejercer su voto presencialmente en la votación de convalidación del Real Decreto Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, después de haber ejercido su voto telemáticamente, por el supuesto error informático del que ese voto estaría afectado, produciéndose una falta de correspondencia entre el sentido del voto emitido y la voluntad de voto del diputado.

La STC 114/2024 (Pleno), de 11 de septiembre⁴³, deniega el amparo al diputado recurrente, al descartar que haya existido lesión de su derecho

⁴¹ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 126 (2022), pp. 276-281.

⁴² Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 132 (2024), pp. 256-257.

⁴³ Véanse, *supra*, pp. 235-237, e, *infra*, p. 276.

al ejercicio del cargo representativo, al constatar que el diputado emitió su voto telemático en la sesión plenaria de 3 de febrero de 2022 con arreglo al sistema establecido por los acuerdos de la Mesa del Congreso de 26 de octubre de 2021 y de 1 de febrero de 2022, ante la pervivencia de la crisis sanitaria causada por la pandemia de covid-19, consistente en el ejercicio del voto a través de la intranet de la Cámara con la introducción de usuario y contraseña, y con el sistema de doble paso con la elección del sentido del voto y su posterior confirmación. Este sistema especial sustituyó transitoriamente, durante la situación de crisis sanitaria, al método ordinario de la comprobación telefónica previsto en la resolución de la Mesa del Congreso de 21 de mayo de 2012. En consecuencia, la presidenta del Congreso no estaba obligada a realizar de oficio esa comprobación telefónica del voto telemático.

Por otra parte, al verificarse el voto telemático mediante la introducción de usuario y contraseña en la intranet del Congreso y no telefónicamente, «no se estaba contraviniendo el Reglamento del Congreso de los Diputados, que no regula esa materia, sino, simplemente, aplicando una regulación especial sobre la comprobación del voto telemático explícitamente habilitada por la Mesa de la Cámara en el ejercicio de sus competencias». A ello se añade que, frente a lo que sostiene el diputado recurrente, la solicitud de comprobación telefónica no fue solicitada antes de la reanudación de la sesión plenaria de 3 de febrero de 2022, sino que «se produjo cuando ya se había llamado a votación»; y, «además, esta solicitud no fue realizada por el propio diputado, sino por su grupo parlamentario» (STC 114/2024, FJ 4)⁴⁴.

La doctrina sentada en la STC 114/2024 se aplica por el TC para resolver los restantes recursos de amparo planteados en relación con el mismo caso. Así, en la STC 129/2024 (Pleno), de 22 de octubre, que desestima el recurso de amparo planteado por la diputada portavoz del grupo parlamentario popular en el Congreso, la STC 137/2024 (Pleno), de 6 de noviembre, que desestima el recurso de amparo planteado por los diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso, y la STC 138/2024 (Pleno), de 6 de noviembre, que desestima

⁴⁴ A la STC 114/2024 formulan voto concurrente los magistrados Arnaldo Alcubilla y Espejel Jorquera, quienes consideran, entre otros extremos, que el TC ha desaprovechado la ocasión de plantearse con más profundidad la relación entre el voto presencial y el telemático, en particular para determinar, siquiera principalmente, en qué supuestos y condiciones es posible la revocación del voto telemático previamente emitido o, más bien, en que supuestos no sería posible dicha revocación, fijando así doctrina general respecto al voto telemático y no limitándose, como ha hecho la sentencia, a la resolución del supuesto concreto planteado.

el recurso de amparo planteado también por la diputada portavoz del grupo parlamentario popular en el Congreso.⁴⁵

3. Tramitación de iniciativas legislativas populares contrarias a la Constitución.

La STC 143/2024 (Pleno), de 20 de noviembre⁴⁶, estima la impugnación del Gobierno de la nación, por la vía del art. 161.2 CE y los arts. 76 y 77 LOTC, referida al acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024, que admite a trámite una iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña», y, en consecuencia, declara inconstitucional y nulo dicho acuerdo, por ser contrario al ordenamiento constitucional⁴⁷.

La STC 143/2024 aprecia que la iniciativa legislativa popular admitida a trámite por el acuerdo parlamentario impugnado incorpora de manera indubitada una propuesta de reforma constitucional que persigue la declaración unilateral de independencia de Cataluña. Por ello, el TC entiende que la Mesa del Parlamento de Cataluña venía obligada a inadmitir la iniciativa, para evitar que la comunidad autónoma de Cataluña, al margen del procedimiento de reforma constitucional, pueda adoptar una disposición normativa que atenta frontalmente contra el principio de unidad, proclamado en el art. 2 CE, y contraviene también lo dispuesto en los arts. 23, 166 y 168 CE, así como lo previsto en los arts. 29.3 y 62.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ello porque la indebida admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña» pone en cuestión los límites expresos, estrictamente formales o de procedimiento, a los que está sometida la revisión constitucional, al tiempo que habilita el ejercicio del derecho fundamental de participación directa en los asuntos públicos sobre el ámbito material propio de las modificaciones constitucionales, donde solo se prevé esa participación directa para el conjunto del pueblo español a través del referéndum de ratificación⁴⁸.

⁴⁵ A las SSTC 129/2024, 137/2024 y 138/2024 formulan voto concurrente los magistrados Arnaldo Alcubilla y Espejel Jorquera, por remisión al emitido respecto de la STC 114/2024.

⁴⁶ Véanse, *supra*, pp. 228-231.

⁴⁷ A la STC 143/2024 formula voto particular el magistrado Sáez Valcárcel, quien considera que la sentencia debió inadmitir la impugnación del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024 por no constituir objeto idóneo del procedimiento constitucional regulado en los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC o, en otro caso, desestimarla.

⁴⁸ Herminio Losada González.

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. En relación con el principio de igualdad, art. 14 CE, en la STC 132/2024 (Sala Segunda), de 4 de noviembre, el TC estimó el recurso de amparo promovido por la demandante contra una sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, y declaró que había sido vulnerado su derecho a la no discriminación por razón de género, art. 14 CE, y su derecho de asociación, art. 22 CE, por no permitirle acceder a la asociación religiosa, por el solo hecho de ser mujer. La recurrente había solicitado incorporarse a la Pontificia, Real y Venerable Esclavitud del Santísimo Cristo de La Laguna, asociación religiosa que se constituyó en el siglo XVII como una asociación de «caballeros», no siendo posible la incorporación de mujeres en su seno al seguir exigiendo el art. 1 de sus estatutos dicha condición. La demandante de amparo recurrió a la vía judicial y tanto el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Santa Cruz de Tenerife como la Audiencia Provincial dictaron sendas sentencias en las que reconocieron su derecho de incorporarse a la asociación religiosa. Sin embargo, el Tribunal Supremo, en la sentencia recurrida en amparo, consideró que no se vulneraba el derecho de la recurrente a la no discriminación por razón de género ni su derecho de asociación, porque, siendo religiosos los fines de la asociación, esta no ostentaba una posición de dominio en los ámbitos económico, profesional o laboral, por lo que ningún perjuicio se le podía ocasionar a la recurrente, que podía crear una nueva asociación religiosa con los mismos fines. El TC considera que la resolución del Tribunal Supremo es contraria al derecho a la no discriminación por razón de género y al derecho de asociación. La sentencia comienza explicando que la exclusión de las mujeres en la Pontificia, Real y Venerable Esclavitud del Santísimo Cristo de La Laguna no puede venir amparada por la autonomía religiosa de dicha asociación, en la medida en que la prohibición de las mujeres de formar parte de la asociación no obedece a ninguna razón de índole religiosa o moral. De este modo, no estando en cuestión las exigencias de la libertad religiosa y del principio de neutralidad religiosa que derivan del art. 16 CE, recuerda que, si bien una asociación privada ostenta el derecho a elegir libremente a quién asocia (art. 22 CE), esta facultad no puede suponer una discriminación por razón de género cuando la asociación ostente una posición «privilegiada» o «dominante» en el campo económico, cultural, social o profesional, de manera que la no pertenencia a dicha asociación suponga un quebranto objetivo de los intereses de las mujeres en dichos ámbitos. La sentencia aprecia que esto es lo que ocurre en el supuesto de la Esclavitud del Santísimo Cristo de La Laguna, porque, si bien las actividades que realiza, y de las que se excluye a la recurrente, son actos de culto religioso y ajenos a toda connotación económica, profesional o laboral, ello no

excluye que estos actos puedan tener también una proyección social o cultural, dado que la cultura y la religión, siendo elementos distintos, no son compartimentos estancos, y un gran número de manifestaciones religiosas en España forman parte de la historia y cultura social de nuestro país. En consecuencia, atendiendo al factor cultural, social e histórico de los actos de culto que realiza la Esclavitud, cuya finalidad es promover el incremento de la devoción y culto a la sagrada imagen del Cristo de La Laguna, una imagen católica que data de finales del siglo XVI, y que constituye una de las imágenes más veneradas en la isla de Tenerife, el TC concluye que la demandante no tiene posibilidad de ejercer esa misma actividad de culto de dicha imagen en otra hermandad o cofradía del municipio. Por lo tanto, la imposibilidad de la recurrente de ingresar en la Esclavitud por el simple hecho de ser mujer constituye una discriminación por razón de género que tampoco puede quedar amparada por la libertad de autoorganización de la asociación. La sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes y dos concurrentes.

2. Con el derecho a la libertad personal en juego, art. 17 CE, en la STC 148/2024 (Sala Segunda), de 2 de diciembre, se estimó el recurso de amparo promovido por la recurrente contra los autos de la Audiencia Nacional que acordaron imponerle la medida cautelar de obligación de comparecencia *apud acta* los días 3 de cada mes, con designación de domicilio y prohibición de salida de territorio nacional con retirada de pasaporte. La cuestión era que en el sumario en cuyo seno se adoptan las medidas cautelares, seguido por su presunta participación en un delito de atentado terrorista el 19 de marzo de 1981, se había decretado el sobreseimiento libre por razón de la prescripción del procedimiento penal y se había adoptado la decisión de puesta en libertad de la recurrente en amparo. La recurrente entendía que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, y a la libertad personal, art. 17.1 CE, por haberse adoptado medidas cautelares restrictivas de la libertad una vez acordado el sobreseimiento libre y mientras se tramita el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal. El TC sostiene que, aunque el art. 539 LECrim permite al juez o tribunal modificar de oficio las medidas cautelares acordadas, ello queda supeditado a la existencia y continuación misma del procedimiento. La razón es puramente lógica: si la finalidad de las medidas cautelares restrictivas de la libertad personal, como es el caso de las que se adoptan en el procedimiento de instancia, es garantizar la presencia del investigado durante el desarrollo del proceso penal, este propósito ya no concurre cuando el proceso penal ha finalizado mediante una resolución de archivo de la causa. El TC explica que la interpretación alcanzada por las resoluciones judiciales impugnadas se opone a la normativa general establecida en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que insta a un inmediato

alzamiento de las medidas cautelares en casos de resolución de archivo de la causa penal. Y, por tanto, tal interpretación ha de considerarse restrictiva del derecho a la libertad personal del art. 17 CE y del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.

3. Sobre el art. 23 CE se han dictado varias sentencias en este período. En la STC 114/2024 (Pleno), de 11 de septiembre⁴⁹, el TC desestimó el recurso de amparo formulado por un diputado contra la decisión de la entonces presidenta de la Cámara de computar el voto telemático emitido por el recurrente el 3 de febrero de 2022 en la sesión de convalidación del Real Decreto Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. El recurrente en amparo, diputado del Congreso, votó telemáticamente, sin embargo, con posterioridad solicitó a la Mesa del Congreso que se le permitiera votar de nuevo presencialmente. La presidenta del Congreso consideró verificado el voto telemático y decidió no convocar la Mesa de la Cámara para que se pronunciase acerca de la petición del diputado. El TC desestima el recurso al considerar que las resoluciones de la presidenta del Congreso no vulneraron el derecho al ejercicio del cargo representativo del recurrente. Por un lado, el régimen de votación telemática vigente establecía un método de verificación de la emisión personal del voto a través de la intranet de la Cámara con la introducción de usuario y contraseña, y no por vía telefónica, como pretendía el diputado. Por otro lado, no se dieron las condiciones para que operara el procedimiento de autorización de voto personal a quien ha votado previamente de modo telemático, toda vez que ha de mediar una solicitud o actuación personal tempestiva del propio diputado que acredite su expresa voluntad de optar por el ejercicio presencial de su voto y por la anulación del voto telemático autorizado y emitido. En este caso, no consta que el interesado instara por sí mismo la revocación de su voto telemático, sino únicamente que lo hicieron los miembros de la dirección de su grupo parlamentario. En sentido similar, la STC 129/2024, de 22 de octubre. Ambas sentencias cuentan con un voto particular discrepante firmado por dos magistrados.

En la STC 152/2024 (Sala Primera), de 16 de diciembre⁵⁰, el TC desestimó la demanda de amparo promovida por el recurrente contra la resolución de la Junta Electoral Central en la que se declaraba que concurría la causa de inelegibilidad sobrevenida establecida en el art. 6.2.b de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). La sentencia consideró que la resolución impugnada no había lesionado los derechos políticos del recurrente. El

⁴⁹ Véanse, *supra*, pp. 235-236, 271-273 y 276.

⁵⁰ Véase, *supra*, p. 237.

demandante cuestionaba la competencia de la Junta Electoral Central para adoptar la decisión de aplicar el art. 6.2.b LOREG y declararle inelegible. Asimismo, consideraba que la decisión en sí de la Junta Electoral Central al declarar inelegible, a pesar de que la condena por la comisión de un delito de desobediencia no era firme, había lesionado, entre otros, su derecho reconocido en el art. 23 CE. También planteaba dudas de que le fuera aplicable y sobre su constitucionalidad. El TC razona en la sentencia que la Junta Electoral Central era el órgano competente para adoptar la decisión cuestionada. La sentencia recuerda que la Administración electoral es una «Administración de garantía» del proceso electoral y que tiene por finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad. Por ello, la Junta Electoral Central «se instituye como la máxima autoridad competente para la interpretación y aplicación de la normativa electoral», siendo un órgano independiente, perfectamente separado del Ejecutivo y ajeno a cualquier tutela de los poderes públicos. La sentencia señala que en el procedimiento seguido por la Junta Electoral Central y su posterior impugnación ante el Tribunal Supremo se respetaron todas las garantías procesales del recurrente, sin que haya sufrido indefensión o menoscabo de sus posibilidades de defensa. También se descarta cualquier lesión de la presunción de inocencia alegada por el recurrente, puesto que la aplicación del art. 6.2.b LOREG no tiene contenido penal, sino que es la mera aplicación de una causa de inelegibilidad como consecuencia de una condena penal, aun no firme, por un delito de desobediencia. El TC subraya que no se pueden olvidar «los bienes, valores o finalidades constitucionales a las que dicha provisión pretende servir, en este caso, se incluyen en la de un mejor funcionamiento de las instituciones representativas y, en su caso, la necesidad de garantizar la ejemplaridad social de los representantes de los ciudadanos que han de ser merecedores de la confianza para participar en las manifestaciones más importantes de la voluntad popular y del ejercicio del control político». La sentencia también desestima todas aquellas alegaciones planteadas por el recurrente en relación con la supuesta vulneración del principio de legalidad penal, del derecho a la doble instancia penal o del principio de *non bis in idem*, puesto que, reitera el TC, la aplicación del art. 6.2.b LOREG carece de contenido penal y constituye, simplemente, la mera aplicación de una consecuencia jurídica por una condena previa del recurrente por el delito de desobediencia cometido.

4. En la STC 115/2024 (Sala Segunda), de 23 de septiembre⁵¹, el TC ha estimado el recurso de amparo, promovido contra sendas resoluciones de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Guipúzcoa y del Juzgado de

⁵¹ Véase, *supra*, p. 238.

Violencia sobre la Mujer de San Sebastián, dictadas en relación con el cumplimiento del régimen de visitas establecido respecto de la hija común de la recurrente y su actual exmarido. Estas resoluciones apercibían a la recurrente en amparo para que se ejecutase la sentencia de divorcio en sus propios términos en materia de visitas de la menor. Ante el rechazo de la niña, el punto de encuentro familiar suspendió las visitas que, al existir una denuncia contra el padre por violencia de género, se estaban desarrollando bajo el régimen establecido, pero sin la participación de la madre, siendo la abuela materna quien llevaba a la menor al punto de encuentro. El Juzgado de Violencia entendía que, si bien el fallo de la sentencia de divorcio no imponía un deber personalísimo a la madre de llevar a la hija menor al punto de encuentro familiar, sí le exigía una actitud de cooperación que no estaba ejerciendo por no adoptar la abuela una posición proactiva en favor de los encuentros y las visitas que la menor se negaba a realizar. El TC sostiene que las resoluciones de la instancia vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente en su vertiente de obtener una resolución judicial motivada y fundada en derecho, art. 24.1 CE. El argumento que sustenta este fallo es que las resoluciones deberían haber formulado una motivación reforzada y razonable, que tuvieran en cuenta el contexto de violencia de género en que se estaba desarrollando el régimen de visitas y el impacto de tal situación en el interés superior de la menor. La sentencia sostiene que requerir judicialmente a la progenitora custodia una actitud favorecedora de la realización del régimen de visitas y/o estancias establecido en un proceso de divorcio contencioso, o presumir en sede judicial que el interés superior de la menor solo quedará preservado en un contexto en el que se favorezcan las relaciones con el padre no custodio, contraviene el canon de motivación exigido por el art. 24.1 CE. La sentencia cuenta con un voto particular discrepante.

En una línea similar, en la STC 145/2024 (Sala Segunda), de 2 de diciembre, se estimó el recurso de amparo, promovido contra las resoluciones del Juzgado de Violencia sobre la Mujer de San Sebastián y la Audiencia Provincial de Guipúzcoa, dictadas en procedimiento de divorcio contencioso, por las que se introdujeron las pernoctas en el régimen de estancias de la hija menor de la demandante de amparo y su actual exmarido. La recurrente alegó que las resoluciones impugnadas conculcaron su derecho a la tutela judicial efectiva *ex art.* 24.1 CE, al ignorar en su motivación los informes periciales que aconsejaban continuar con la progresión en el régimen de visitas sin incorporar las pernoctas hasta que la menor normalizara la relación con su padre. Recomendación que la demandante de amparo siempre vinculó a la apreciación, en la persona del progenitor no custodio, de elementos psicológicos de riesgo de conductas compulsivas, y a la apertura de las diligencias penales que

terminaron en la condena de su exmarido por tres delitos de maltrato no habitual y un delito leve de vejaciones injustas. La sentencia, en aplicación de la doctrina sentada por la STC 115/2024, de 23 de septiembre, reitera el deber de las autoridades competentes de abordar la regulación y aplicación de los regímenes de custodia, estancias y visitas de menores, hijos e hijas de progenitores separados o divorciados, teniendo en cuenta los incidentes de violencia de género. Constatando que la incorporación judicial de las pernотas se fundamentó en la conexión entre la negativa de la hija menor de acceder a las estancias con el progenitor no custodio y el contexto de conflictividad familiar en el que dicha negativa se produce, con especial mención a la actitud de desconfianza mostrada por la recurrente frente a su exmarido y la familia de este, el TC afirma que las resoluciones judiciales impugnadas desatendieron los indicios fundados de violencia machista, contribuyendo con ello a la perpetuación de roles estereotipados de la mujer, como es el de impulsora y favorecedora de los vínculos filiales. El TC sostiene que así se vulneró el deber de motivación reforzado que impone el art. 24.1 CE a nuestros órganos judiciales en contextos de violencia de género. La sentencia cuenta con un voto particular discrepante y un voto particular concurrente.

En la STC 118/2024 (Pleno), de 25 de septiembre, el TC estimó el recurso de amparo interpuesto por una madre contra un auto del Tribunal Supremo que inadmitió por extemporánea su demanda de error judicial. En su auto, el Tribunal Supremo computó los plazos para presentar la demanda desde la fecha de notificación de la resolución judicial supuestamente errónea y no desde la fecha en la que se produjo el daño, esto es, desde la muerte de su hijo presuntamente a manos del exmarido de la recurrente y padre del niño. El exmarido de la recurrente en amparo había sido condenado por delito de coacciones en el ámbito familiar a la pena de seis meses de prisión. Se acordó la suspensión de la ejecución de esta pena, supeditada a que no delinquiera en el plazo de dos años y que cumpliera con las prohibiciones de aproximación y comunicación establecidas en la sentencia. El mismo Juzgado de Violencia sobre la Mujer condenó por delito de quebrantamiento de condena a la pena de cuatro meses de prisión al exmarido de la recurrente de amparo y, por auto de la misma fecha, también se acordó la suspensión de su ingreso en prisión. El 25 de julio de 2019 el exmarido de la recurrente, presuntamente, propinó varias puñaladas al hijo de ambos hasta causarle la muerte y, posteriormente, se suicidó. Con fecha de 23 de octubre de 2019, la recurrente de amparo interpuso demanda de error judicial ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo contra el auto que suspendía el ingreso en prisión del exmarido. Esta demanda fue inadmitida por Auto de 25 de junio de 2020, por considerarla extemporánea. A juicio del Tribunal Supremo, el plazo de tres meses para interponer la demanda por

error judicial, previsto en el art. 293.1.a LOPJ, debe comenzar a contarse desde la fecha en que se dictó la resolución presuntamente errónea. La recurrente acude en amparo ante el TC denunciando la vulneración de derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción. El Pleno del TC otorga el amparo con base en los siguientes razonamientos. El art. 293.1.a LOPJ establece que el plazo de tres meses para el ejercicio de la acción de error judicial debe comenzar a contarse «a partir del día en que pudo ejercitarse». El Tribunal Supremo siempre ha identificado ese momento con la fecha de la resolución que presuntamente ha causado el error. Con carácter general, esta es una interpretación del todo válida constitucionalmente, pues en la inmensa mayoría de los casos de error judicial ya en ese momento pueden conocerse las pretendidas consecuencias negativas de la resolución judicial. No obstante, en casos excepcionales, los tribunales ordinarios deben flexibilizar este criterio y comenzar el cómputo para presentar la demanda, no desde la fecha de notificación de la resolución judicial, sino desde que se produce el daño. Este es el caso del presente recurso de amparo, pues, al tiempo de dictarse el Auto de 19 de junio de 2019, la demandante no podía razonablemente prever el suceso que finalmente tuvo lugar, esto es, la muerte de su hijo presuntamente a manos de su exmarido y padre del niño. Por otra parte, el auto recurrido no satisface el canon reforzado que deriva de las exigencias del principio *pro actione*, pues no tuvo en cuenta que la demanda hacía alusión a un supuesto de violencia vicaria en el que, además, se habían visto afectados derechos fundamentales. Finalmente, la aplicación de la regla general del cómputo de plazos para presentar la demanda por error judicial, que comienza en el momento de notificación de la resolución, supuso un obstáculo desproporcionado e irrazonable para el objetivo de la demanda presentada por la recurrente, que era posteriormente reclamar la responsabilidad patrimonial al Estado por error judicial. Por todo ello, el TC acuerda la estimación del recurso de amparo, la nulidad de la resolución judicial recurrida y la retroacción de las actuaciones para que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo decida sobre la admisión a trámite de la demanda de error judicial, con pleno respeto al derecho fundamental vulnerado. La sentencia cuenta con cinco votos particulares discrepantes.

En la STC 124/2024 (Sala Segunda), de 21 de octubre, se otorga el amparo al recurrente que impugnaba el auto dictado por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial que desestimaba el recurso de apelación interpuesto contra el auto del Juzgado de lo Penal, y por el que se desestimó, a su vez, el recurso de reforma contra la providencia dictada por el mismo órgano que autorizaba la expulsión gubernativa del ahora recurrente, en su condición de penado. En su resolución, el Juzgado de lo Penal aplicó lo dispuesto en el

art. 57.7 LOEx, de forma que autorizó la expulsión tras haber recabado únicamente el informe del Ministerio Fiscal exigido en ese precepto, sin esperar a la finalización del plazo concedido a las demás partes personadas (señaladamente, al penado) para que presentaran sus alegaciones, que no se tuvieron en cuenta al dictarse la resolución con anterioridad a la expiración de ese plazo y a la presentación de los respectivos escritos. El recurrente considera que las resoluciones impugnadas vulneran los derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión, art. 24.1 CE, así como los derechos a la defensa y a un proceso con todas las garantías, art. 24.2 CE, sobre la base de dos argumentos principales: por un lado, que la resolución que acordó autorizar su expulsión se dictó antes de que el recurrente presentara sus alegaciones, y, por tanto, sin tener en cuenta sus argumentos, con la consiguiente indefensión, y, por otro, que el traslado a las partes para informe está previsto en la normativa sobre extranjería que, en consecuencia, se ha infringido. Subraya el TC que la pena de prisión de dos años a la que, entre otras, fue condenado el recurrente no se tradujo en su expulsión como sustitutivo penal, sino que se hallaba suspendida por tiempo de tres años, sin que consten en la sentencia las circunstancias —personales, de arraigo o vinculadas a finalidades punitivas— que fundaron tal decisión. En el marco de la ejecución de la sentencia, la Policía solicitó, en oficio de 7 de febrero de 2023, al Juzgado de lo Penal núm. 8 de Palma de Mallorca, autorización para ejecutar la expulsión gubernativa del condenado el 9 de febrero de 2023. Para responder a la solicitud, el juez concedió un plazo común de una audiencia al Ministerio Fiscal y demás partes personadas. Sin embargo, el mismo día del traslado, 7 de febrero de 2023, el fiscal informó de que no se oponía a la autorización y, sin solución de continuidad, por providencia de la misma fecha, el juzgado accedió a la expulsión gubernativa. Al día siguiente, 8 de febrero, se notificó la providencia a la representación procesal del recurrente y se comunicó al subgrupo operativo de extranjería de la comisaría local de Manacor. Esa misma tarde, dentro del plazo de audiencia conferido, el recurrente formuló escrito de alegaciones en el que solicitaba la denegación de la autorización de expulsión en atención a las circunstancias del hecho delictivo y de la condena impuesta. Y, al mismo tiempo, recurrió en reforma la mencionada providencia, solicitando la suspensión urgente de la ejecución recurrida. Las autoridades policiales comunicaron al Juzgado de lo Penal núm. 8 de Palma de Mallorca, en oficio de 9 de febrero, que el recurrente había sido trasladado el día anterior para su expulsión por vía aérea. El auto de 19 de febrero de 2023 del Juzgado de lo Penal núm. 8 de Palma de Mallorca desestimó el recurso de reforma, con base en la previsión de audiencia solo al Ministerio Fiscal del art. 57.7 LOEx, motivo que reiteró la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, en el auto que desestimó la

apelación. Esta secuencia, no controvertida en las resoluciones judiciales, muestra que la decisión que autorizaba la expulsión —y descartaba implícitamente la existencia de razones contrarias a su adopción— se tomó sin oír al interesado y, por ello, sin atender sus alegaciones. El órgano judicial desconoció la necesidad de someter a debate contradictorio una decisión que, si bien no es la de expulsión, condiciona su ejecución, y en la que debe realizarse una ponderación individualizada de circunstancias. El TC considera que carece de la más absoluta lógica jurídica ofrecer audiencia al afectado, y posibilitar que formule alegaciones en defensa de sus intereses, para luego desentenderse del método del contradictorio y despreciar cualesquiera de sus argumentos, ignorándolos completamente al dictar la resolución antes incluso de que transcurriera el plazo concedido y sin que hubiera podido materialmente presentar su escrito. Por todo ello, el TC considera que la actuación judicial en este caso, al suprimir *de facto* la audiencia previa del interesado, vulneró su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión, puesto en relación con el derecho a la defensa y a un proceso con todas las garantías.

En la STC 126/2024 (Sala Segunda), de 21 de octubre, el TC estimó el recurso de amparo interpuesto por una madre con hijos menores de edad y en situación de vulnerabilidad a la que no se había aplicado la suspensión del procedimiento de desahucio y del lanzamiento en la vivienda en la que familia vivía de alquiler, suspensión prevista para el caso de que se trate de arrendatarios vulnerables sin alternativa habitacional. El juzgado de instancia que había conocido del caso había interpretado que esa suspensión podía solicitarse solamente una sola vez, lo que determinó el rechazo de la solicitud de la recurrente en amparo, al haber instado hasta tres incidentes de suspensión. Esa interpretación impedía aplicar las prórrogas sucesivas de esta suspensión que se han ido aprobando por real decreto ley, pese a que se mantenía la situación de vulnerabilidad que determinó la aplicación de la medida. La sentencia estima que la interpretación que el órgano judicial hizo de la norma aplicada en el caso, el art. 87 del Real Decreto Ley 8/2023, de 27 de diciembre, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de la exigencia de una resolución judicial fundada en derecho que no incurra en irracionalidad o arbitrariedad. Recuerda que los sucesivos reales decretos leyes (desde la crisis de la covid-19, ocho en total) han ido ampliando el plazo máximo de vigencia de esta medida de suspensión de los lanzamientos en casos en los que exista una situación de vulnerabilidad, de suerte que, en este momento, está vigente hasta el 31 de diciembre de 2024. El TC aprecia que la resolución judicial adolece, además, del necesario juicio de motivación reforzada en aquellas decisiones que afecten a menores, en tanto que la unidad familiar de la recurrente estaba formada por su esposo y cinco hijos menores de edad y esa circunstancia no

es tenida en cuenta por el órgano judicial. La sentencia contiene un voto particular concurrente.

El TC, en la STC 128/2024 (Pleno), de 22 de octubre⁵², estimó el recurso de amparo formulado por dos directivos de una empresa de transporte por carretera contra la decisión de la Sala de Conflictos de Jurisdicción que atribuyó a la jurisdicción militar el conocimiento de la investigación por delitos de falsedad documental, uso de información privilegiada y cohecho activo en la que se hallaban incurso. Los supuestos delitos investigados en la causa penal eran procesalmente conexos con otros contra la hacienda militar y cohecho atribuidos indiciariamente a personal militar. Esta circunstancia motivó que el Juzgado de Instrucción núm. 42 de Madrid se inhibiera parcialmente en favor de la jurisdicción militar, exclusivamente para el conocimiento de los delitos atribuidos a diversos militares. El Juzgado Togado Militar núm. 1, al que correspondió el conocimiento de la causa, aceptó la inhibición parcial, pero requirió, a su vez, de inhibición al Juzgado de Instrucción núm. 42, reclamándole la totalidad de la causa. Dicho requerimiento de inhibición no fue aceptado por la jurisdicción ordinaria, lo que dio lugar a un conflicto de competencia cuya resolución corresponde a la Sala de Conflictos de Jurisdicción (art. 39 LOPJ). La sentencia de la Sala de Conflictos de Jurisdicción resolvió el conflicto en favor de la jurisdicción militar, decisión que es objeto del recurso de amparo. El TC, en atención a su propia jurisprudencia (STC 60/1991, de 14 de marzo) y la del Tribunal Europeo de Derechos, reitera que el art. 117.5 CE reduce a límites muy estrechos el ámbito competencial de la jurisdicción militar, cuyo ejercicio está constitucionalmente previsto solo en el ámbito estrictamente castrense (art. 117.5 CE). En tal medida, el TC recuerda que son tres los condicionantes constitucionales que se requieren para el ejercicio de la función jurisdiccional militar: que el delito investigado o atribuido proteja un bien jurídico estrictamente militar; el carácter militar de las obligaciones o deberes cuyo incumplimiento se tipifica como delito, y la condición de militar del sujeto activo del delito; requisito este último que no puede orillarse al delimitar el concepto de lo «estrictamente castrense». En aplicación de dicha doctrina, la decisión estimatoria declara vulnerado el derecho al juez predeterminado por la ley de los demandantes de amparo, debido a que el ámbito de lo estrictamente castrense no puede quedar determinado en atención exclusiva a la necesidad de tutela de bienes jurídicos militares, dejando de lado la condición civil o militar de los investigados. La sentencia concluye señalando que, pese a la conexidad procesal existente en el caso analizado entre los delitos civiles y militares objeto de investigación, el conflicto de jurisdicción

⁵² Véanse, *supra*, pp. 236-237.

ha de resolverse con especial atención a que los recurrentes de amparo son civiles que habrían cometido, presuntamente, delitos civiles competencia de la jurisdicción ordinaria, y no delitos militares. La sentencia cuenta con cinco votos discrepantes.

Sobre el derecho a no padecer dilaciones indebidas, la STC 135/2024 (Sala Primera), de 4 de noviembre⁵³, se refiere a un caso de dilaciones estructurales en las que el órgano judicial, por una sobrecarga de trabajo, señaló el juicio para años más tarde, en un plazo claramente excesivo. Es interesante que el TC aclara en esta sentencia lo siguiente:

[...] no podría apreciarse en supuestos como el presente en que las dilaciones se deben a razones de carácter estructural, un incumplimiento reiterado de los órganos judiciales o una negativa manifiesta a acatar la doctrina constitucional, puesto que [...] no existe la intención por parte del órgano judicial de separarse de la doctrina constitucional, antes, al contrario, su cumplimiento deviene imposible materialmente por razones estructurales. Como ya hemos señalado, para apreciar una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina constitucional señalado en la STC 155/2009, FJ 2 f), es necesario, entre otros requisitos, «la voluntad manifiesta de no proceder a su aplicación; o, dicho en otras palabras, a una decisión consciente de soslayarla» (STC 83/2018, de 16 de julio, FJ 3), algo que, obviamente, no concurre en este tipo de dilaciones estructurales. Tampoco puede hablarse de un incumplimiento general y reiterado de la doctrina constitucional cuando la razón expuesta por el órgano judicial para inaplicar la jurisprudencia del TC es la imposibilidad material, como ocurre en este tipo de dilaciones de carácter estructural.

La sentencia, antes de estimar el recurso de amparo y declarar la violación del derecho a no padecer dilaciones indebidas de la recurrente, recuerda que

[...] el art. 121 de la Constitución impone al Estado la obligación de indemnizar los daños causados por error judicial o que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la administración de justicia. Si la dilación indebida constituye, de acuerdo con una doctrina casi unánime, el supuesto típico de funcionamiento anormal es forzoso concluir que, si bien el derecho a ser indemnizado puede resultar del mandato del art. 121 no es en sí mismo un derecho invocable en la vía del amparo constitucional, la lesión del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas genera, por mandato de la Constitución, cuando no puede ser remediada de otro modo, un derecho a ser indemnizado por los daños

⁵³ Véanse, *supra*, p. 234.

que tal lesión produce. La ley podrá regular el alcance de tal derecho y el procedimiento para hacerlo valer, pero su existencia misma nace de la Constitución y ha de ser declarada por nosotros.

En definitiva, considera el TC lo siguiente:

[...] en casos como el presente, en el que la dilación se produce por causas estructurales, sin responsabilidad personal del titular del órgano judicial, los efectos limitados de las sentencias de este tribunal para reparar la lesión del derecho fundamental a no padecer dilaciones indebidas, puede verse contrarrestada por la correspondiente indemnización por un funcionamiento anormal de la administración de justicia, acción que será pertinente y útil, incluso, sin necesidad de plantear un recurso de amparo que, en caso de estimación, tendrá efectos meramente declarativos.

En la STC 146/2024 (Sala Primera), de 2 de diciembre, el TC ha estimado la demanda de amparo promovida contra una sentencia de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que acordó anular parcialmente un laudo emitido por un colegio arbitral que resolvía las controversias suscitadas entre dos empresas del sector de transporte con licencia VTC, por incumplimiento de contrato y prácticas de competencia desleal. La entidad recurrente alegó en su demanda de amparo la vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, por haber incurrido la Sala del Tribunal Superior de Madrid en un exceso de jurisdicción al sustituir a los árbitros en la labor que solo a estos corresponde de seleccionar en un arbitraje de derecho las normas aplicables para resolver el asunto planteado. La Sala de instancia apreció que el laudo dictado había infringido el orden público, al dejar de aplicar dicho laudo el art. 101 del Tratado para el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en el que se recogen los supuestos de prácticas restrictivas de la competencia y sus excepciones. El TC, tras sistematizar la doctrina constitucional en la materia, destaca la prohibición al juez de revisar el fondo del asunto sometido a arbitraje y a sustituir la decisión del árbitro por la suya propia, en particular, revalorizar la eficacia de las pruebas del procedimiento arbitral o efectuar la selección e interpretación de la norma sustantiva aplicable, como tampoco puede el juez acometer la tarea de subsunción de los hechos en la norma. El TC razona que la decisión del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de verificar una eventual inaplicación —por el laudo— del art. 101 TFUE sí entraría dentro de sus funciones en el marco de la acción de anulación por contravención del orden público (art. 41.1.f Ley de Arbitraje 60/2003), toda vez que aquella misma doctrina del TC incluye dentro de ese

control las normas que son imperativas (prohibitivas), como sería este caso. Y, además, porque así lo declaró la Sentencia de 1 de junio de 1999 del entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; sentencia en la cual, además, señaló que procedía controlar su aplicación por los Estados miembros en el ámbito también del recurso o acción prevista en cada uno para revisar judicialmente laudos arbitrales. En tal sentido, el TC aclara la doctrina constitucional sobre el control de los laudos en la acción de anulación, en el sentido de incluir aquellos preceptos declarados de orden público por la jurisdicción comunitaria, teniendo en cuenta, también, los principios de equivalencia y efectividad del derecho de la Unión Europea. En consecuencia, la Sala entra a resolver el caso afirmando que la sentencia del Tribunal Superior de Madrid que anula parcialmente el laudo realiza un control de fondo de la controversia en sustitución de los árbitros, partiendo para ello de un punto de partida erróneo, pues lo cierto es que el laudo sí había aplicado el art. 101 TFUE mediante la remisión que hace el art. 1.4 de la Ley de Defensa de la Competencia a las normas comunitarias. La sentencia concluye que se ha producido la vulneración del derecho fundamental alegado, lo que acarrea la nulidad tanto de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia como de un auto posterior que rechazaba un incidente de nulidad de actuaciones contra la sentencia, obligando a la retroacción de actuaciones para que la Sala competente dicte otra sentencia que sea respetuosa con el derecho fundamental reconocido. Finalmente, es de interés indicar que la sentencia aprobada formula una aclaración ante la tesis esgrimida por el Tribunal Superior de Justicia acerca de un supuesto derecho suyo «a la discrepancia razonada» con las resoluciones de este TC. Tal derecho no existe reconocido en nuestro ordenamiento, se le recuerda, pudiendo, de hecho, admitirse a trámite un recurso de amparo por negativa manifiesta de un órgano judicial a acatar una doctrina constitucional, como, en concreto, se aprecia que ha sucedido en este caso⁵⁴.

⁵⁴ Carlos Ortega Carballo.