



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete del Presidente

Oficina de Prensa

NOTA INFORMATIVA Nº 73/2022

MEMORIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 2021

El Presidente del Tribunal Constitucional, Pedro González-Trevijano, ha entregado hoy a Su Majestad el Rey la Memoria correspondiente a 2021, de cuya lectura se desprenden los siguientes datos de interés:

I. Actividad jurisdiccional

- A) Se ha producido un importante aumento de la demanda de justicia constitucional: en 2020, en plena pandemia, se registraron 6.570 nuevos asuntos, en 2021 esa cifra ascendió hasta los 8.370, con un crecimiento del 27,39 por 100. Ello se explica en buena medida por el aumento de las solicitudes de amparo constitucional (8.294 en 2021, frente a 6.515 en 2020)
- B) La cifra de recursos de inconstitucionalidad también ha experimentado un incremento en 2021: se han presentado 39 frente a los 24 de 2020. Sobresale el número promovido por los diferentes grupos parlamentarios (26 de 39), que se completan con los recursos de contenido competencial: ocho promovidos por el Presidente del Gobierno frente a leyes autonómicas y cinco por instituciones autonómicas respecto de leyes estatales.
- C) También aumentan las cuestiones de inconstitucionalidad (35 en 2021, 27 en 2020). El número de conflictos positivos de competencia promovidos descendió de tres a uno; se presentó igualmente un conflicto negativo de competencia. Ninguna impugnación de disposiciones autonómicas y ningún conflicto entre órganos constitucionales.
- D) El número de sentencias es similar (192 frente a las 195 en 2020). De ellas, 36 han resuelto procesos de inconstitucionalidad y 156, demandas de amparo.
- E) El Tribunal dictó 7.204 resoluciones en 2021, de las que 6.915 fueron definitivas. El número de asuntos resueltos fue menor al de nuevo ingreso (8.370).
- F) Un año más, la mayor parte de asuntos de nuevo ingreso son demandas de amparo, 8.294 lo que supone un 99,09 por 100. No obstante, el número de recursos de amparo que se admite a trámite sigue siendo limitado, 133.

Entre otras sentencias y por su interés jurídico-político, destacan las SSTC 148/2021, de 14 de julio, 168/2021, de 5 de octubre, y 183/2021, de 27 de octubre, en las que el Pleno del Tribunal enjuició la conformidad con la Constitución de varios reales decretos de declaración del estado de alarma para hacer frente a la crisis sanitaria causada por la COVID-19.

De indiscutible transcendencia práctica puede calificarse asimismo la STC 182/2021, de 26 de octubre, que completó una serie de pronunciamientos sobre la adecuación a la Constitución de la regulación legal del impuesto sobre incremento de valor de los bienes de naturaleza urbana que arranca de las SSTC 59/2017, de 11 de mayo, y 126/2019, de 31 de octubre.

También la STC 13/2021, de 28 de enero, que complementó la STC 172/2020, de 19 de noviembre, ambas pronunciadas en procesos que tuvieron por objeto diversos preceptos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Y en la STC 169/2021, de 6 de octubre, se resolvió el recurso de inconstitucionalidad en relación con el artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, que introdujo la pena de prisión permanente revisable.

Asimismo, las cinco sentencias dictadas por el Pleno que desestimaron los recursos de amparo promovidos por algunos de los condenados por la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo 459/2019, de 14 de abril, pronunciada en la causa especial 20907-2017: las SSTC 91/2021, de 22 de abril; 106/2021, de 11 de mayo; 121/2021 y 122/2021, de 2 de junio, y 184/2021, de 28 de octubre.

II. Actividad institucional

En el ámbito institucional, el Tribunal Constitucional ha mantenido incólume su compromiso institucional, materializado en diversos actos, con las víctimas del terrorismo. En particular, el 14 de febrero de 2021 se cumplían 25 años del asesinato del que fue su segundo presidente, Francisco Tomás y Valiente, a manos de la banda terrorista ETA. Coincidiendo con esta efeméride, no sólo tuvo lugar la ofrenda floral que dedica anualmente el Tribunal, sino que se celebró un acto solemne de entrega del valioso fondo documental del jurista por parte de su familia.

Por otro lado, en 2021, por primera vez, tuvo lugar el 12 de julio el acto solemne de izado de la bandera nacional en honor al Tribunal Constitucional, organizado por el Estado Mayor de la Defensa con motivo del 41 aniversario de la entrada en funcionamiento de la institución. Tendrá a partir de ahora una periodicidad anual y se suma a los tres actos solemnes que ya se celebran, y que son presididos por una alta autoridad del Estado.

Asimismo, el Tribunal ha mantenido intacto su esfuerzo por avanzar hacia la mayor cercanía con la sociedad. Ese compromiso ha merecido el reconocimiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuyo informe de publicidad activa le otorga una puntuación del 100 por 100 por su cumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley durante el año 2021, en línea con la excelente valoración alcanzada en ediciones previas.

Con ese mismo objetivo de aproximación a los ciudadanos, se ha seguido con la constante actualización de la web del Tribunal, con contenido jurisdiccional e institucional. Así, se ha continuado la labor comunicativa a través de las notas de prensa (113, una cifra similar a ejercicios anteriores) y las redes sociales Twitter, Instagram y Youtube. En esta misma línea, del 13 al 21 de octubre, en colaboración con la Asociación de la Prensa de Madrid, se organizó el programa formativo para periodistas *«El Tribunal Constitucional y los medios de comunicación»*.

Este esfuerzo de cercanía tiene igualmente su reflejo en la política de puertas abiertas, que permite visitar en grupos la sede de forma gratuita. El 31 de mayo se reanudaron dichas visitas ordinarias, suspendidas desde marzo de 2020 en el marco de la pandemia, con una reducción de aforo y de número de visitas por día.

El Tribunal ha continuado desarrollando una importante actividad internacional, en ocasiones de manera virtual, con la activa participación en diferentes foros, tanto bilateral como multilateralmente. Por ejemplo, en la Conferencia Europea de Cortes Constitucionales con una reunión virtual del Círculo de Presidentes del XVIII Congreso de la CECC en febrero, auspiciada por el Tribunal Constitucional checo.

También se asistió a la Conferencia internacional «*UEunidos en la diversidad: entre tradiciones constitucionales comunes e identidades nacionales*», organizada por la Corte Constitucional de Letonia y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En el marco del Consejo de Europa, destaca la presencia en los actos solemnes con ocasión de la apertura del año judicial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo el 10 de septiembre, así como la reunión de trabajo realizada con el presidente de la Comisión de Venecia en la sede del Tribunal el pasado 2 de junio.

A nivel bilateral, se recibieron visitas por parte de delegaciones de los Tribunales Constitucionales de Moldavia (22 de octubre) y de Indonesia (1 de diciembre), órganos con las que se firmaron sendos memorándum de entendimiento en octubre y en diciembre respectivamente.

ASUNTOS INGRESADOS

Al registro general del Tribunal Constitucional llegaron a lo largo del año un total de 8.370 asuntos jurisdiccionales nuevos, es decir, 1.800 asuntos más que en 2020, año en el que habían ingresado 6.570 demandas de justicia constitucional. Este incremento de 27,39 por 100 se explica en gran medida por el crecimiento de las solicitudes de amparo constitucional (8.294 en 2021, frente a 6.515 en 2020). También se registró un incremento en el número de recursos de inconstitucionalidad (39 en 2021, frente a 24 en 2020) y cuestiones de inconstitucionalidad (35 en 2021, 27 en 2020). El número de conflictos positivos de competencia promovidos descendió de tres a uno; se presentó igualmente un conflicto negativo de competencia. (Cuadro 1).

Las cifras proporcionadas ponen de manifiesto, una vez más, la persistente preponderancia de los recursos de amparo: 8.294, es decir, el 99,09 por 100 de los asuntos de nuevo ingreso. La práctica totalidad de estos nuevos recursos de amparo fue promovida por particulares: 8.256, de los cuales 7.416 fueron interpuestos por personas físicas y 840 por personas jurídicas de Derecho privado. Los entes públicos plantearon 33 demandas de amparo, el Defensor del Pueblo una y el Ministerio Fiscal otras dos.

Con respecto a su origen, persistió el ya tradicional predominio de los recursos de amparo planteados en relación con resoluciones del orden jurisdiccional penal: 4.255, el 51,30 por 100 (3.416, el 53,42 por 100 en 2020). Se incrementó el número de amparos procedentes de todos los órdenes jurisdiccionales. Así, las demandas procedentes del orden jurisdiccional civil ascendieron a 1.534, el 18,49 por 100 (en 2020 se registraron 1.154, el 17,71 por 100); del contencioso-administrativo se recibieron 2.101 demandas, el 25,33 por 100 (en 2020 fueron 1.585, el 24,32 por 100); desde el orden social ingresaron 334 demandas, el 4,02 por 100 (310, el 4,75 por 100 en 2020) y procedentes de la jurisdicción militar se plantearon 28 demandas de amparo (21 en 2020). Se promovieron igualmente 26 recursos de amparo frente a actos parlamentarios sin valor o fuerza de ley promovidos por el cauce del art. 42 LOTC, un número prácticamente idéntico al de 2020, cuando fueron 25 los recursos de amparo de procedencia parlamentaria. Hubo cuatro recursos de amparo electorales.

CUADRO 1

Asuntos ingresados	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos de inconstitucionalidad	47	12	27	24	39
Cuestiones de inconstitucionalidad	33	42	33	27	35
Recursos de amparo	6.286	6.918	7.554	6.515	8.294
Conflictos positivos de competencia	3	-	5	3	1
Conflictos negativos de competencia	-	-	1	1	1
Conflictos entre órganos constitucionales	2	-	-	-	-
Conflictos en defensa de la autonomía local	-	-	-	-	-
Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las CC.AA	4	3	1	-	-
Requerimientos sobre tratados internacionales	-	-	-	-	-
Cuestiones prejudiciales sobre normas forales fiscales	6	2	-	-	-
Total	6.381	6.977	7.621	6.570	8.370

En 6.600 de los recursos se solicitaba el amparo para una o varias de las garantías procesales proclamadas en el artículo 24 de la Constitución (lo que significa que estos derechos fueron invocados en el 79,57 por 100 de las demandas de amparo). El derecho a la igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución fue invocado en 1.245 demandas de amparo (15,01 por 100 de los recursos de amparo). De los restantes derechos fundamentales y libertades públicas protegidos en amparo destacan las 848 invocaciones del derecho a la legalidad penal (10,22 por 100), las 504 del derecho a la libertad y seguridad (6,07 por 100) y las 304 de los derechos a la intimidad, honor y propia imagen del artículo 18 de la Constitución (3,66 por 100).

Se interpusieron 39 nuevos recursos de inconstitucionalidad. La mayoría de ellos, 26, fueron planteados por diputados o senadores (17 respecto de leyes estatales y los otros nueve frente a leyes autonómicas); el presidente del Gobierno interpuso ocho frente a leyes autonómicas. Las asambleas legislativas y gobiernos autonómicos recurrieron cinco leyes estatales. El Defensor del Pueblo no interpuso ningún recurso de inconstitucionalidad en 2021.

CUADRO 2

Comunidad Autónoma (*)	Recursos de inconstitucionalidad		Conflictos positivos de competencia	
	Sobre leyes del Estado	Sobre leyes de una CC.AA.	Planteados por el Gobierno de la Nación	Planteados por el Gobierno de una CC.AA.
País Vasco	1	1	1	-
Cataluña	2	10	-	-
Galicia	-	2	-	-
Andalucía	-	1	-	-
Asturias	-	1	-	-
Cantabria	-	-	-	-
La Rioja	-	1	-	-
Murcia	-	-	-	-
Valencia	-	1	-	-
Aragón	-	-	-	-
Castilla-La Mancha	-	1	-	-
Canarias	2	2	-	-
Navarra	-	-	-	-
Extremadura	-	-	-	-
Baleares	1	1	-	-
Madrid	-	1	-	-
Castilla y León	-	-	-	-
TOTAL	6	22	1	-
TOTALES	28		1	

(*) Las Comunidades Autónomas se relacionan por el orden de aprobación de sus Estatutos de Autonomía.

A lo largo del año se presentaron dos cuestiones internas de inconstitucionalidad y los órganos judiciales presentaron otras 33 cuestiones de inconstitucionalidad. Los tribunales superiores de justicia plantearon 21 (tres en relación con leyes del Estado y 18 respecto de preceptos autonómicos con rango de ley). Los juzgados unipersonales plantearon nueve (dos y siete, respectivamente). El Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional elevaron una cuestión cada uno, en relación con sendas leyes estatales. Las audiencias provinciales no plantearon ninguna cuestión de inconstitucionalidad.

El Gobierno de la Nación no promovió ningún conflicto positivo de competencia frente a normas y actos de las comunidades autónomas. El Gobierno vasco planteó un conflicto positivo de competencias en relación con un reglamento estatal. El único conflicto negativo de competencias se interpuso por una entidad mercantil.

RESOLUCIONES DICTADAS

CUADRO 3

Resoluciones dictadas	2017	2018	2019	2020	2021
Sentencias					
Pleno	107	96	80	56	54
Sala Primera y sus Secciones	18	23	39	63	54
Sala Segunda y sus Secciones	31	23	59	76	84
Total	156	142	178	195	192
Autos definitivos					
Pleno	34	34	21	20	11
Sala Primera y sus Secciones	10	5	3	7	3
Sala Segunda y sus Secciones	10	3	-	-	-
Total	54	42	24	27	14
Providencias de inadmisión y terminación					
Pleno	-	-	-	1	3
Sala Primera	3.158	3.142	3.325	3.342	3.388
Sala Segunda	2.952	3.513	3.047	3.522	3.324
Total	6.110	6.655	6.372	6.865	6.715
Autos interlocutorios	119	90	160	147	101
Providencias de admisión	140	151	227	214	182
Total de resoluciones definitivas (*)	6.320	6.839	6.574	7.087	6.921
Total de resoluciones dictadas	6.579	7.080	6.961	7.448	7.204

(*) *Sentencias, Autos definitivos y Providencias definitivas.*

Durante el año 2021, se dictaron 6.921 resoluciones definitivas, una cantidad inferior a la de 2020 (año el que se dictaron 7.087). De ellas, 192 fueron sentencias. El Pleno dictó 54: en procesos de inconstitucionalidad, conflictos constitucionales e impugnaciones de disposiciones autonómicas dictó 34 (23 en recursos de inconstitucionalidad, siete en cuestiones de inconstitucionalidad y cuatro en conflictos positivos de competencia); las restantes 20 sentencias fueron pronunciadas en procesos de amparo cuyo conocimiento había sido previamente avocado por el Pleno.

La Sala Primera dictó 54 sentencias (52 resolutorias de recursos de amparo y dos recaídas en cuestiones de inconstitucionalidad cuyo conocimiento no se había reservado para sí el Pleno en el trámite de admisión) y la Sala Segunda, 84 (todas ellas en procesos de amparo).

Además de resolver mediante sentencia los recursos, el Tribunal ha dictado un elevado número de resoluciones de otro tipo (autos y providencias) con las que decide sobre admisión o inadmisión a trámite o impulsa y ordena los procesos constitucionales. El número total de autos dictados en 2021 fue de 115. El Pleno dictó 45, 23 la Sala Primera y 20 la Sala Segunda; los 27 autos restantes fueron dictados por las Secciones.

EL TRÁMITE DE ADMISIÓN DE RECURSOS

CUADRO 4

Motivos de admisión de los recursos de amparo	Número de recursos	Porcentaje
Ausencia de doctrina constitucional	25	18,80
Aclaración o cambio de doctrina, consecuencia de un proceso de reflexión interna	9	6,76
Aclaración o cambio de doctrina, consecuencia de cambios normativos	5	3,76
Eventual origen normativo de la vulneración	15	11,27
Eventual vulneración por reiterada interpretación jurisprudencial de la ley	-	-
Incumplimiento general y reiterado de la doctrina constitucional, resoluciones judiciales contradictorias	1	0,75
Eventual negativa al acatamiento de doctrina constitucional por resoluciones judiciales	21	15,79
Repercusión social o económica	3	2,26
Consecuencias políticas generales	3	2,26
Varios motivos	51	38,35
TOTAL	133	100

Durante 2021 el Pleno admitió a trámite 49 procesos de inconstitucionalidad y conflictos constitucionales y diez recursos de amparo. Inadmitió mediante auto cuatro recursos de inconstitucionalidad, otras tantas cuestiones de inconstitucionalidad, un conflicto negativo de competencia y un recurso de amparo. Las Salas y Secciones admitieron a trámite 123 recursos de amparo y dictaron 6.436 providencias de inadmisión y 286 providencias de terminación previas a la decisión sobre la admisión.

Consecuentemente, del total de decisiones sobre admisión y tramitación adoptadas a lo largo del año en materia de amparo, solo el 2,63 por 100 dio lugar a la tramitación de los recursos de amparo para su posterior resolución por sentencia y el restante 97,37 por 100 conllevó el archivo del recurso.

La Memoria incorpora un cuadro de sistematización de las causas de admisión de los recursos de amparo, estructurada según los criterios empleados en las distintas providencias. En 2021 la mayoría de los recursos de amparo admitidos a trámite lo fueron por la concurrencia de varios motivos de admisión (51, es decir el 38,35 por 100); el segundo lugar lo ocupó la ausencia de doctrina constitucional (25, el 18,80 por 100), seguido por las admisiones fundadas en la eventual negativa al acatamiento de la doctrina constitucional por resoluciones judiciales (21, el 15,79 por 100); el eventual origen normativo de la lesión constitucional denunciada (15, el 11,27 por 100) o la voluntad de aclarar o cambiar la doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna (nueve, 6,76 por 100).

En cuanto a las causas de inadmisión, los datos siguen mostrando el predominio de la causa relativa a la insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional (2.299, el 35,70 por 100), seguida de la relativa a la falta de especial trascendencia constitucional (1.659, el 25,77 por 100), la falta de subsanación de defectos procesales oportunamente comunicados al recurrente (736, el 11,43 por 100); la falta absoluta de justificación de la concurrencia del requisito de especial trascendencia constitucional de la demanda (644, el 10 por 100) o la falta de agotamiento de la vía judicial previa (641, 9,95 por 100).

CUADRO 5

Motivos de inadmisión de los recursos de amparo	Número de recursos	Porcentaje
Falta de justificación de la especial trascendencia constitucional	644	10,00
Insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional	2.299	35,70
Falta de especial trascendencia constitucional	1.659	25,77
Inexistencia de vulneración del derecho fundamental invocado	166	2,58
Falta de denuncia de la vulneración del derecho fundamental	23	0,36
Falta de agotamiento de la vía judicial previa	641	9,95
Extemporaneidad del recurso	219	3,40
Falta de subsanación de defectos procesales	736	11,43
Varios motivos	29	0,45
Otros motivos	23	0,36
TOTAL	6.439	100

PENDENCIA

Al finalizar 2021 se encontraban admitidos a trámite para dictar sentencia del Pleno 105 procesos, sin ninguno acumulado: 48 recursos de amparo previamente avocados; 41 recursos de inconstitucionalidad; 15 cuestiones de inconstitucionalidad y un conflicto positivo de competencia.

Al cerrar el año se encontraban pendientes de resolver sobre su admisibilidad 19 cuestiones de inconstitucionalidad, dos recursos de amparo avocados y un conflicto negativo de competencia.

En las salas se hallaban pendientes de sentencia 118 procesos de amparo, con igual número de asuntos: 54 en la Sala Primera y 64 en la Sala Segunda. Los recursos de amparo pendientes de resolver sobre su admisibilidad ascendían a 5.037: 2.515 en la Sala Primera y 2.522 en la Sala Segunda.

CUADRO 6

Resoluciones judiciales anuladas (*)		
	Sentencias	Otras resoluciones
Tribunal Supremo	8	14
Tribunales Superiores de Justicia	6	7
Audiencia Nacional	2	3
Audiencias Provinciales	3	6
Juzgados	6	62

(*) Se cifran por separado sentencias y otras resoluciones (autos o providencias), y se indican sólo los órganos judiciales autores de las resoluciones anuladas por fallos del Tribunal Constitucional, al margen de cuántas resoluciones sean anuladas en cada fallo; si un fallo constitucional anula una o varias sentencias y, al mismo tiempo, otras resoluciones del mismo órgano judicial, sólo se registra la anulación de la sentencia.

CUADRO 7

Asuntos resueltos	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos de inconstitucionalidad	75	55	35	16	28
Cuestiones de inconstitucionalidad	40	48	37	28	13
Recursos de amparo					
Por sentencia	53	55	117	170	156
Por auto de inadmisión	8	4	4	2	2
Por providencia de inadmisión	5.690	6.168	6.218	6.714	6.428
Por otras causas	433	484	153	147	280
Acumulado con los anteriores	-	5	2	11	3
Total	6.186	6.721	6.494	7.044	6.869
Conflictos positivos de competencia	12	11	4	2	4
Conflictos negativos de competencia	-	-	1	-	1
Conflictos entre órganos constitucionales	-	3	-	-	-
Conflictos en defensa de la autonomía local	2	-	-	-	-
Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las CC.AA.	3	2	3	-	-
Requerimiento sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales	-	-	-	-	-
Cuestión prejudicial sobre normas forales fiscales	6	2	1	-	-
Total de asuntos resueltos	6.322	6.842	6.575	7.090	6.915

CUADRO 8

Asuntos admitidos pendientes de sentencia	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos de inconstitucionalidad	78	36	28	32	47
Cuestiones de inconstitucionalidad	15	15	7	10	18
Conflictos positivos de competencia	13	2	3	4	1
Conflictos negativos de competencia	-	-	-	-	-
Conflictos entre órganos constitucionales	3	-	-	-	-
Conflictos en defensa de la autonomía local	-	-	-	-	-
Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las CC.AA.	-	2	-	-	-
Requerimiento sobre constitucionalidad de los tratados internacionales	-	-	-	-	-
Cuestiones prejudiciales sobre normas forales fiscales	1	1	-	-	-
Recursos de amparo	84	139	187	205	187
Total de procesos pendientes de sentencia de Pleno	117	93	74	89	114
Total de procesos pendientes de sentencia de Sala y Sección	76	102	151	162	139
Total de procesos pendientes de sentencia	193	195	225	251	253
Total de asuntos pendientes de sentencia de Pleno	118	93	75	90	114
Total de asuntos pendientes de sentencia de Sala y Sección	84	104	151	163	139
Total de asuntos pendientes de sentencia	202	197	226	253	253

CUADRO 9

Asuntos pendientes de admisión	2017	2018	2019	2020	2021
Total asuntos pendientes de admisión en Pleno	10	5	7	11	19
Total asuntos pendientes de admisión en Salas	2.378	3.180	3.505	3.356	4.959

Madrid, 5 de septiembre de 2022