

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE  
EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2022

Doctrine of the Constitutional Court during the First Four-  
Month Period of 2022

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA

Tribunal Constitucional  
duque@tribunalconstitucional.es

CARLOS ORTEGA CARBALLO

Tribunal de Constitucional  
ortega@tribunalconstitucional.es

HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ

Tribunal Constitucional  
losada@tribunalconstitucional.es

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI

Universidad Autónoma de Madrid  
tomas.quadra@uam.es

**Cómo citar/Citation**

Duque Villanueva, J. C., Ortega Carballo, C.,  
Losada González, H. y De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2022).  
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2022.  
*Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, 185-234.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.125.07>

---

**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. Iniciando este apartado de la crónica con los pronunciamientos recaídos en los recursos de inconstitucionalidad, en la STC 16/2022 (Pleno), de 8 de febrero<sup>1</sup>, se desestima la causa de inadmisión del recurso aducida por la representación procesal del Parlamento y del Gobierno de la comunidad autónoma porque la senadora comisionada solo ostentaba la representación de cuarenta y ocho senadores, ya que respecto de uno de ellos no constaba la habilitación para actuar en su nombre y representación, de modo que el recurso habría sido promovido por un número inferior a los cincuenta senadores que son necesarios.

El TC recuerda que, en tanto que la falta de acuerdo para impugnar dentro de plazo no es subsanable, sí lo es, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, la falta de presentación del poder conferido al comisionado, subsanación que puede producirse dentro del plazo concedido a tal efecto por el propio TC, aunque este se hubiera otorgado cuando el plazo de caducidad para la interposición del recurso de inconstitucionalidad hubiera expirado, y tal oportunidad de subsanación «abarca tanto la posibilidad de presentar un poder ya otorgado, pero que no fue presentado, como la de otorgar y presentar el poder en periodo de subsanación».

Atendidas las circunstancias del caso, el TC concluye, con invocación del principio *pro actione*, que se han justificado

[...] documentalmente las razones (de salud) por las que el senador no suscribió en su momento el poder, aunque sí había expresado su voluntad, en unión de los restantes senadores, que suscriben el documento, tanto de impugnar la norma, como de designar para ello en calidad de comisionada a la senadora que actúa en su nombre”, por lo que “ha de concluirse que se cumple el requisito de la legitimación para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad” (FJ 2).

---

<sup>1</sup> Véanse, *infra*, pp. 196-197.

Por su parte, en la STC 29/2022 (Pleno), de 24 de febrero, se declara la pérdida sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad porque la disposición impugnada había perdido su vigencia, sin que hubiera producido ningún efecto jurídico, al ser dejada sin vigencia y sustituida para el mismo período impositivo —apenas tres meses después— por una disposición legal posterior. También resulta decisivo para la apreciación de la pérdida de objeto del recurso que el Estado había cumplimentado en la elaboración de la norma derogatoria el trámite de informe del Parlamento de Canarias previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución y en el art. 167 del Estatuto de Autonomía, obteniendo un informe favorable para su reforma (FJ 2).

2. En relación con las cuestiones de inconstitucionalidad, por ATC 20/2022 (Pleno), de 26 de enero, se inadmite a trámite una cuestión de inconstitucionalidad, además de porque se aprecia un déficit en la formulación del juicio de aplicabilidad y relevancia, por no haberse cumplimentado correctamente el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, pues «no se ha desarrollado de forma simultánea, en el plazo común de diez días, sino de manera sucesiva y separada», ni haberse identificado en la providencia de apertura de dicho trámite los preceptos legales cuestionados ni los constitucionales con los que podrían estar en contradicción.

Por otra parte, la razón de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en el ATC 60/2022 (Pleno), de 24 de marzo, radica en que la duda de constitucionalidad y el juicio de relevancia se expresan en abstracto en relación con un determinado sistema normativo, no con los concretos preceptos cuestionados, siendo doctrina del TC que este proceso constitucional «no es cauce adecuado para la impugnación de un bloque o una parte del sistema normativo o del ordenamiento jurídico, [...] sino únicamente un instrumento para el examen de la conformidad con la Constitución de una norma con rango de ley que sea aplicable al caso sometido al conocimiento del órgano judicial que la promueva y de cuya validez dependa el fallo que aquel haya de emitir».

En fin, en una inadecuada exteriorización de los juicios de aplicabilidad y relevancia se funda la inadmisión a trámite de las cuestiones de inconstitucionalidad en los AATC 68 y 74/2022 (Pleno), de 7 y 27 de abril, respectivamente.

3. Por ATC 39/2022 (Pleno), de 10 de febrero, se inadmite a trámite un conflicto negativo de competencias con el que la demandante quería identificar qué Administración territorial —la Administración del Estado o la de la comunidad autónoma de Castilla y León— era competente sobre la solicitud de interrupción o suspensión, por causa de fuerza mayor, del plazo de concesión para la ocupación privativa de un monte catalogado.

El TC considera que no concurre la doble exigencia requerida para que se pueda admitir a trámite el conflicto. De un lado, porque, declinada la competencia de la primera Administración requerida, la segunda petición no se reitera ante el Consejo de Ministros, sino ante la ministra de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico, de modo que se incumple el requisito legal de que «sea el órgano superior colegiado que dirige la administración requerida en segundo término, el que se pronuncie sobre la existencia o no de competencia para acceder a lo solicitado». Y, de otro, porque el conflicto carece de la dimensión constitucional exigida, pues no se solicita del TC «un juicio sobre el alcance o sentido de las reglas competenciales del bloque de la constitucionalidad», sino la identificación de la Administración que debe resolver una situación determinada —qué Administración debe realizar las funciones relativas al control de la duración del título concesional—, respecto de la que no se discute quién tiene competencias y el alcance de estas.

4. 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 2/2022 [Sala Segunda], de 24 de enero —motivación insuficiente de resolución administrativa que determina los servicios mínimos durante la convocatoria de una huelga en una actividad conexas con un sector estratégico—; 5/2022 [Sala Primera], de 24 de enero, y 55/2022 [Sala Primera], de 4 de abril —denegación discriminatoria del reconocimiento de situación de gran invalidez derivada de contingencia común porque el solicitante se encontraba en situación de jubilación anticipada por discapacidad<sup>2</sup>—; 8/2022 [Pleno], de 27 de enero —conflicto entre la libertad de expresión y el derecho al honor en el contexto de las redes sociales—; 10/2022 [Sala Primera], de 7 de febrero —derecho de los funcionarios a recurrir a una defensa técnica en las controversias que susciten en sede judicial frente a la Administración pública e instar la tasación de costas por el honorarios del letrado<sup>3</sup>—;

---

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

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

13/2022 [Sala Segunda], de 7 de febrero —investigación insuficiente de una denuncia de malos tratos que se afirma que fueron sufridos bajo custodia policial<sup>4</sup>—; 23/2022 [Sala Segunda], de 21 de febrero —garantías procesales y materiales en la imposición de una sanción muy grave de la ley del mercado de valores y su incidencia en el derecho a la protección de datos personales como consecuencia de su publicación en el *BOE*—; 30/2022 [Sala Primera], de 7 de marzo —resoluciones judiciales que deniegan la personación de periodistas, que no son parte en el proceso penal, para impugnar la adopción de medidas que afectan a sus derechos a la intimidad, la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones y profesional—; 31/2022 [Sala Segunda], de 7 de marzo —imposición de sanción por la realización de una encuesta para la que se trataron, sin consentimiento expreso y por escrito de sus titulares, datos atinentes a la ideología de los entrevistados<sup>5</sup>—; 35/2022 [Pleno], de 9 de marzo —designación de los miembros de la Mesa de la Asamblea legislativa que no respeta el mandato de proporcionalidad exigido por el estatuto de autonomía—; 39/2022 [Sala Segunda], de 21 de marzo —falta de competencia de la fiscalía para abrir diligencias preprocesales en materia disciplinaria a jueces y magistrados<sup>6</sup>—; 40/2022 [Sala Segunda], de 21 de marzo —denegación de la aplicación de una bonificación fiscal a uniones de hecho inscritas en un registro administrativo municipal—; 42/2022 [Sala Segunda], de 21 de marzo —imposición de multa por transferencia internacional de datos a servidores ubicados en un Estado no perteneciente a la Unión Europea<sup>7</sup>—; 45<sup>8</sup>, 46 y 47/2022 [Pleno], de 24 de marzo —condena por delitos de

<sup>4</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso reflexión interna (STC 155/2009, FJ 2.b).

<sup>5</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (STC 155/2009, FJ 2.g).

<sup>6</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (STC 155/2009, FJ 2.g).

<sup>7</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (STC 155/2009, FJ 2.g).

<sup>8</sup> También se apreciaron como motivos de especial trascendencia constitucional que el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia del surgimientos de nuevas realidades sociales (STC 155/2009, FJ 2.b)

sedición y malversación de caudales públicos—; 50/2022 [Sala Segunda], de 4 de abril —anulación de laudo arbitral fundada en una irrazonable extensión de la noción de orden público—; 56/2022 [Pleno], de 5 de abril —resoluciones de la Mesa de una Asamblea legislativa que establecen el sistema de votación para designar senador en representación de la comunidad autónoma<sup>9</sup>—, y 58/2022 [Pleno], de 7 de abril —inviolabilidad parlamentaria: causa penal seguida contra el recurrente por haber participado en la decisión de admisión y tramitación de iniciativas parlamentarias contrarias a pronunciamientos del TC<sup>10</sup>—).

- 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 3/2022 [Sala Primera], de 24 de enero —cosa juzgada material en relación con la revisión del importe de una pensión—; 12/2022 [Sala Segunda], de 7 de febrero —investigación insuficiente de una denuncia de malos tratos que se afirma que fueron sufridos en el ámbito penitenciario—; 15/2022 [Pleno], de 8 de febrero —admisión a trámite de iniciativas parlamentarias que incumplen el deber de acatar lo resuelto por el TC<sup>11</sup>—; 34/2022 [Sala Segunda], de 7 de marzo —insuficiente investigación de malos tratos que se afirma que fueron padecidos bajo custodia policial—; 41/2022 [Sala Primera], de 21 de marzo —falta de traducción de sentencia dictada en apelación que priva al condenado de su derecho a conocer los fundamentos de la desestimación de sus pretensiones y la posibilidad de impugnarlos en casación<sup>12</sup>—, y 53/2022 [Sala Primera], de 4 de abril

---

y que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (STC 155/2009, FJ 2.g).

- <sup>9</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).
- <sup>10</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).
- <sup>11</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).
- <sup>12</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental (STC 155/2009, FJ 2.b).

- investigación insuficiente de lesiones padecidas en el curso de enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas del orden—).
- c) (STC 155/2009, FJ 2.b) que el recurso pueda dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental (SSTC 11/2022 [Sala Segunda], de 7 de febrero —calificación penal de los hechos con arreglo a un principio de especialidad que no causa indefensión y no aplicación razonada de la atenuante muy cualificada de dilaciones indebidas; 14/2022 [Sala Segunda], de 7 de febrero —inadecuada utilización de la dirección electrónica habilitada como primer emplazamiento en procedimiento de ejecución hipotecaria—, y 32/2022 [Sala Segunda], de 7 de marzo —revocación de la suspensión de la pena de prisión por no haberse satisfecho la responsabilidad civil—).
- d) (STC 155/2009, FJ 2.c) la vulneración denunciada pudiera provenir de la ley o de una disposición de carácter general (SSTC 1 y 4/2022 [Sala Primera], de 24 de enero —preceptos reglamentarios que limitan el disfrute de becas a alumnos matriculados en universidades públicas del sistema universitario valenciano—, y 55/2022 [Pleno], de 5 de abril —precepto que condiciona el disfrute de una bonificación tributaria a que el domicilio social de la entidad radique en las Islas Canarias—).
- e) (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 7/2022 [Sala Segunda], de 24 de enero —emplazamiento indebido practicado en la persona de un procurador designado por la demandada para su representación en otros procesos—; 9/2022 [Sala Segunda], de 7 de febrero, y 44/2022 [Sala Primera], de 4 de abril —ausencia de control judicial de cláusulas abusivas que desconoce el derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia—; 22/2022 [Sala Segunda], de 21 de febrero —inadmisión a trámite de una petición de *habeas corpus* por falta de legitimación de la abogada de los detenidos—; 32/2022 [Sala Segunda], de 7 de marzo —causa de interrupción de la prescripción no prevista en la norma aplicada—; 43/2022 [Sala Primera], de 21 de marzo —denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita al no haberse solicitado en primera instancia ni acreditado que las circunstancias económicas y condiciones necesarias para su obtención sobrevinieran posteriormente—; 48/2022 [Sala Segunda], de 4 de abril —falta de diligencia en la averiguación del domicilio real para emplazamiento personal en proceso de liquidación de gananciales—; 49/2022 [Sala Segunda], de

4 de abril —inadmisión de solicitud de *habeas corpus* por motivos de fondo—, y 51 [Sala Segunda] y 54/2022 [Sala Primera], de 4 de abril —emplazamiento edictal sin haber agotado las posibilidades de notificación personal en procedimiento de ejecución hipotecaria y en juicio de desahucio arrendaticio—).

- f) (STC 155/2009, FJ 2.g) el asunto suscitado trasciende del caso concreto al plantear una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica (STC 6/2022 [Sala Segunda], de 24 de enero —ausencia de control judicial de cláusulas abusivas que desconoce el derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia—).
- g) (STC 155/2009, FJ 2.g) el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener consecuencias políticas generales (SSTC 24/2022 [Pleno], de 23 de febrero —admisión a trámite de iniciativas parlamentarias que incumplen el deber de acatar lo resuelto por el TC—; 26/2022 [Pleno], de 23 de febrero —denegación de medidas cautelares frente a acuerdos de la Junta Electoral Central que deniegan tener por efectuado el acatamiento a la Constitución para la adquisición de la condición de diputado del Parlamento Europeo—, y 38/2022 [Pleno], de 11 de marzo —denominación de grupo parlamentario integrado por un solo miembro y funciones y facultades de participación en las actividades de la Cámara—).
- h) (STC 155/2009, FJ 2.g) el asunto suscitado trasciende del caso concreto al plantear una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica y porque pudiera tener consecuencias políticas generales (STC 25/2022 [Pleno], de 23 de febrero —condena por delito de desobediencia que conlleva la inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos de quien era presidente de la Generalitat de Cataluña—).

5. En relación con el requisito de la especial trascendencia constitucional, persiste en algunas resoluciones la confusión ya advertida en anteriores crónicas sobre su carácter material, el momento procesal idóneo para su apreciación —el trámite de admisión del recurso— y la eventualidad de que el TC pueda revisar su concurrencia al dictar sentencia, invocándose al respecto la conocida doctrina constitucional sobre la posibilidad de reconsiderar en sentencia el cumplimiento de los presupuestos y requisitos procesales de la demanda de amparo (en este sentido, SSTC 10/2022 [Sala Primera], de 7 de febrero, FJ 2, y 24/2022 [Pleno], de 23 de febrero, FJ 2), o apreciar en este momento procesal un nuevo motivo de especial trascendencia constitucional, respecto al

apreciado en el trámite de admisión (en este sentido, STC 34/2022 [Sala Segunda], de 7 de marzo, FJ 2).

Durante este cuatrimestre se han seguido explicitando en la fundamentación jurídica de algunas resoluciones las razones por las que se estima que concurren el motivo o los motivos de especial trascendencia constitucional apreciados en el trámite de admisión de la demanda de amparo, que quedan reflejados en los antecedentes de las sentencias en caso de admisión del recurso (SSTC 2/2022 [Sala Segunda], de 24 de enero, FJ 2; 15/2022 [Pleno], de 8 de febrero, FJ 2; 24/2022 [Pleno], de 23 de febrero, FJ 2; 30/2022 [Sala Primera], de 7 de marzo, FJ 2; 40/2022 [Sala Segunda], de 21 de marzo, FJ 2, y 41/2022 [Sala Primera], de 21 de marzo, FJ 2, entre otras).

6. En la STC 35/2022 (Pleno), de 9 de marzo<sup>13</sup>, se desestima la denunciada falta de legitimación de la diputada demandante, candidata a un puesto en la Mesa de la Cámara en su sesión constitutiva, y la de su grupo parlamentario. Tras invocar, con cita de los AATC 192 y 193/2010, de 1 de diciembre, la doctrina constitucional sobre la relación entre los arts. 162.1.b CE y 46.1 LOTC, en el sentido de entender que las fórmulas del art. 46.1 LOTC complementan las del art. 162.1.b CE, el TC afirma, respecto a la diputada recurrente, que ha impugnado el acto constitutivo de la composición de la Mesa «y con ello es suficiente para entender que ha manifestado su oposición expresa al acto que constituye el objeto del recurso de amparo», sin que para reconocerle legitimación resulte exigible que hubiera «cuestionado el modo de designación de los miembros de la mesa, ni su composición en el reemplazo de las vacantes que se han producido posteriormente en dicho órgano». Por lo que se refiere a la supuesta falta de legitimación del portavoz del grupo parlamentario al que pertenece la diputada demandante, por no haberse aún constituido los grupos parlamentarios cuando se eligió a los miembros de la Mesa, en la sentencia se recuerda que los grupos parlamentarios «ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de sus miembros relacionados con el ejercicio del cargo representativo», de modo que, si la diputada recurrente acude en amparo para «la tutela de su derecho como candidata designada por la formación política para presentarse a las diferentes votaciones para ocupar distintas posiciones de la mesa», el portavoz defiende los derechos de su grupo, «también cuando todavía era una formación política, de estar presente en la mesa» (FJ 2).

---

<sup>13</sup> Véanse, *infra*, pp. 216-217 y 229.

7. El TC entiende en la STC 39/2022 (Sala Segunda), de 21 de marzo, que no incurre en arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente la interpretación judicial que considera hábil el mes de agosto a los efectos de interponer incidente de nulidad de actuaciones en un procedimiento especial en materia de derechos fundamentales (128.2 LJCA), frente al régimen general del cómputo del plazo para promover dicho incidente (art. 183 LOPJ). En consecuencia, estima que la decisión de inadmisión del incidente por extemporáneo no resulta lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, tal extemporaneidad no ha de determinar también la inadmisión del recurso de amparo, ya que resulta factible la interpretación alternativa sostenida por la demandante, «atendiendo a que el incidente de nulidad de actuaciones es, en rigor, un auténtico proceso de defensa de los derechos fundamentales que se desarrolla ante la jurisdicción ordinaria y que está dotado de sustantividad propia, motivo por el cual tampoco habría objeción jurídica a entender aplicables las disposiciones del artículo 183 LOPJ». En consecuencia, el TC concluye que la interposición en este caso del incidente de nulidad estimando inhábiles los días del mes de agosto «no puede considerarse un defectuoso agotamiento de la vía judicial previa», ya que, aunque impidió en la vía judicial previa una respuesta de fondo, resultaba una cuestión jurídicamente controvertida (FJ 3).

8. En relación con la satisfacción de los requisitos del agotamiento de la vía judicial previa e invocación del derecho fundamental vulnerado cuando se denuncia la falta de imparcialidad de uno de los componentes del órgano judicial, la STC 26/2022 (Pleno), de 23 de febrero<sup>14</sup>, insiste en que, de conformidad con una reiterada doctrina del TC, el «instrumento primordial para preservar el derecho a la imparcialidad del juzgador es la recusación»; «que el derecho a plantearla es de configuración legal», y «que forma parte de tal configuración legal la obligación de que, quien denuncia la falta de imparcialidad del juzgador, proponga la recusación tan pronto como se tenga conocimiento de la existencia de la causa en que se funde». En definitiva, la falta de interposición del incidente de recusación «equivale a la ausencia de denuncia formal en el proceso, una vez existió la oportunidad para ello, de la vulneración del derecho al juez imparcial».

Afirma el TC que el incidente de recusación es un recurso efectivo a la luz del art. 13 CEDH, «porque se trata de un recurso ante una instancia competente, que ofrece al justiciable la posibilidad de obtener el examen de una queja defendible basada en la Convención [...] y, eventualmente, la reparación adecuada [...] [q]ue no tiene que pasar [...] por la estimación de la

<sup>14</sup> Véase, *infra*, pp. 228-229.

pretensión defendida por quien hace uso del recurso». En otras palabras, «la definición legal del incidente de recusación encaja en la noción de recurso efectivo a la luz del Convenio europeo de derechos humanos, al tener por finalidad lograr el adecuado desarrollo de un procedimiento judicial interno, sobre el que no se cierne la duda de la ausencia de garantías suficientes» (FJ único).

9. El TC descarta en la STC 56/2022 (Pleno), de 5 de abril<sup>15</sup>, que el recurso de amparo hubiera perdido objeto porque la Cámara, para la cobertura de la vacante de senador en representación de la comunidad autónoma, hubiera designado a persona distinta a la inicialmente propuesta por el grupo parlamentario al que le correspondía dicha vacante, ni porque hubiera concluido la legislatura y al iniciarse la siguiente se hubiera procedido a la designación de nuevos senadores en representación de la comunidad autónoma, pues, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia constitucional, «el enjuiciamiento del Tribunal se concreta en atención al momento y circunstancias de la formulación de la demanda de amparo, a fin de dilucidar si pervivía, entonces, la vulneración del derecho que se adujo» (FJ 2).

10. Los AATC 15 (Sección Tercera), 38 (Sección Segunda) y 54/2022 (Sección Primera), de 24 de enero, 10 de febrero y 22 de marzo, respectivamente, reiteran la doctrina del ATC 73/2021, de 13 de julio<sup>16</sup>, con base en la cual se confirma en súplica la inadmisión a trámite de un recurso de amparo como consecuencia de la tramitación simultánea en un mismo proceso judicial de dos solicitudes de nulidad de actuaciones —una ante el Tribunal Superior de Justicia y otra ante el Tribunal Supremo—, al no haber agotado el demandante debidamente, o, en otras palabras, al haberlo hecho defectuosamente, la vía judicial previa, dando así a los órganos judiciales la posibilidad analizar y resolver fundadamente la vulneración de derechos fundamentales que se denuncia en la demanda de amparo. El TC entiende que el demandante, con su actuación, ha puesto en riesgo el carácter subsidiario del recurso de amparo, ya que el tribunal de instancia se ha pronunciado sobre la solicitud de nulidad sin conocer que el recurso de casación que cuestionaba su decisión de fondo podría ser aún admitido a trámite y, en su caso, estimado. Y, por su parte, el Tribunal Supremo analizó la solicitud de nulidad de actuaciones promovida sin conocer que la decisión impugnada en casación habría de ser de nuevo examinada por el tribunal de instancia. La omisión en las peticiones de nulidad de las circunstancias procesales relevantes que concurrían permite

<sup>15</sup> Véanse, *infra*, pp. 217-218.

<sup>16</sup> Reseñado en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 123, 2022, p. 238.

apreciar —observa el TC— que, en cada caso, fueron analizadas y resueltas desconociendo la existencia de otra impugnación pendiente que, de modo hipotético, podría llegar a reparar la eventual vulneración de derechos fundamentales que justificaba su simultánea pretensión de nulidad<sup>17</sup>.

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. Escasos han sido los pronunciamientos del TC en este período que aborden problemas de fuentes del derecho. Cabe así mencionar la STC 16/2022 (Pleno), de 8 de febrero<sup>18</sup>, referida a un supuesto de límites materiales de las leyes de presupuestos. En ella, el TC estima el recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta senadores contra una disposición contenida en la ley de presupuestos generales de Castilla-La Mancha para 2020 que suprime la obligación, establecida en la ley de hacienda de esa comunidad autónoma, de informar periódicamente al Parlamento acerca de las subvenciones de concesión directa otorgadas por el Gobierno autonómico.

Tras recordar su consolidada doctrina acerca de los límites materiales de las leyes de presupuestos, predicables en principio de la ley de presupuestos generales del Estado por imperativo de lo dispuesto en el art. 134.2 CE, pero aplicables también a las leyes de presupuestos autonómicas, el TC procede a examinar si la disposición legal controvertida en el recurso puede tener cabida en el «contenido eventual», no necesario o no imprescindible de la ley de presupuestos, en particular a la luz de anteriores pronunciamientos en relación con modificaciones en materia de subvenciones públicas llevadas a cabo mediante una ley de presupuestos: STC 206/2013 (Pleno), de 5 de diciembre, y STC 152/2014 (Pleno), de 25 de septiembre.

Partiendo de esa doctrina, el TC concluye que la disposición controvertida excede del contenido eventual de una ley de presupuestos, lo que determina su declaración de inconstitucionalidad y nulidad. Aprecia el TC lo siguiente:

[...] no se puede descartar una cierta conexión entre la medida que se impugna y la ejecución del gasto público así presupuestado, pero tal conexión es claramente insuficiente, pues no expresa una relación «directa» de la norma con los ingresos o gastos autonómicos [...] o con su gestión. No produce efecto inmediato alguno sobre el gasto público destinado a subvenciones en un concreto

<sup>17</sup> Juan Carlos Duque Villanueva.

<sup>18</sup> Véase, *supra*, p. 186.

ejercicio presupuestario, ya que, en todo caso, nos sitúa en un momento posterior al de la efectiva asignación del gasto a una determinada finalidad. Se trata, por el contrario, de una regulación sustantiva en la que se suprime la obligación de informar trimestralmente al parlamento autonómico de una concreta decisión de gasto, las subvenciones ya concedidas de forma directa a determinadas personas o instituciones. Obligación de información que operaba con posterioridad a la realización del gasto de forma que no tenía relación directa con las partidas de gasto público destinadas a esta finalidad, en cuanto que la decisión de gasto ya se había adoptado y de tal remisión de información no se deducía consecuencia directa alguna sobre la previa decisión de gasto.

A ello se añade que «tampoco es evidente que la medida constituya un complemento necesario de la política económica del Gobierno autonómico o sirva para la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto que son, aparte de la “relación directa”, los otros dos vínculos con el contenido esencial de la ley de presupuestos que la doctrina de este tribunal ha admitido para permitir la inclusión de una norma no estrictamente presupuestaria». Pues, «pese a su ubicación sistemática en un precepto dedicado a los procedimientos de concesión de subvenciones», la inclusión de la disposición impugnada en la ley de presupuestos «no se debe a la incidencia en el gasto público ni a su relación con orientación alguna de política económica», sino que «tiene una finalidad directamente relacionada con la información a suministrar por el Gobierno autonómico y, por tanto, con el modo de cumplir los principios de publicidad de la actividad subvencional y de transparencia en la actuación de la administración, facilitando el conocimiento de la gestión de los fondos públicos, de las actuaciones administrativas y de sus beneficiarios», lo que resulta ajeno al contenido eventual de la ley de presupuestos (STC 16/2022, FJ 4).

2. La STC 25/2022 (Pleno), de 23 de febrero<sup>19</sup>, que desestima el recurso de amparo de quien fuera presidente de la Generalitat de Cataluña contra la sentencia que le condenó como autor de un delito de desobediencia (por su negativa a cumplir la orden de la Junta Electoral Central de retirar las banderas *esteladas* y los lazos amarillos que puedan encontrarse en cualquier edificio público dependiente de la Generalitat de Cataluña), descarta en su FJ 8 que proceda plantear ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea las cuestiones prejudiciales que solicitaba el recurrente, con un razonamiento que reitera la doctrina del TC acerca de cuál es su posición en cuanto al

<sup>19</sup> Véanse, *infra*, pp. 231-232.

ordenamiento jurídico de la Unión Europea y, en particular, sobre su eventual obligación de formular el oportuno reenvío judicial en virtud de lo previsto en el art. 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En efecto, el TC se reconoce como «órgano jurisdiccional» en el sentido de lo dispuesto en el referido precepto convencional, como lo viene haciendo desde que, en el ATC 86/2011, de 9 de junio, planteó por primera vez (y única hasta el momento) al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuestiones prejudiciales, en el llamado caso *Melloni*, pero niega que en el caso examinado resulte procedente el reenvío judicial que solicita el recurrente en amparo, porque «las cuestiones planteadas en la demanda no versan sobre dudas de interpretación o validez de las disposiciones de la Unión Europea (art. 267 TFUE), sino sobre aspectos fácticos cuya relevancia de constitucionalidad ya ha sido desestimada en los fundamentos jurídicos correspondientes» de la STC 25/2022.

En el mismo sentido, la STC 45/2022 (Pleno), de 23 de marzo<sup>20</sup>, que desestima el recurso de amparo interpuesto por dos de los políticos catalanes condenados por sedición y malversación por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, descarta en su FJ 17 la procedencia de plantear ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea las cuestiones prejudiciales interesadas por los recurrentes, con una serie de razonamientos detallados que abundan en la doctrina sobre el deber del TC de llevar a cabo, en su caso, el planteamiento de la cuestión prejudicial en virtud de lo previsto en el art. 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Así, la STC 45/2022 rechaza plantear algunas de las cuestiones prejudiciales propuestas por los recurrentes porque no revisten relación alguna con el objeto del recurso de amparo, recordando al efecto que el reenvío al Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene un carácter incidental indisponible, de modo que no cabe su planteamiento

[...] cuando la interpretación del Derecho de la Unión Europea que se pretende del Tribunal de Justicia no tiene «relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal» (SSTJUE, entre otras, de 4 de diciembre de 2018, asunto *Minister for Justice and Equality y Commissioner of the Garda Síochána c. Workplace Relations Commission*, C-378/17, § 27, y de 17 de octubre de 2019; asunto *Caseificio Cirigliana Srl., y otros c. Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali y otros*, C-569/18, § 24).

En cuanto al resto de las cuestiones prejudiciales suscitadas por los recurrentes, el TC descarta su planteamiento al apreciar «que ya existen criterios

<sup>20</sup> Véanse, *infra*, p. 232.

interpretativos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las disposiciones de Derecho de la Unión Europea relevantes, de modo que ha procedido a resolver conforme a ellos las quejas formuladas en la demanda, entendiéndose por ello que sería redundante y por tanto innecesario recabar el auxilio judicial interpretativo del Tribunal de Justicia a estos efectos»<sup>21</sup>.

### III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Durante el primer cuatrimestre de 2022, entre los pronunciamientos en materia de organización territorial del Estado, cabría destacar los siguientes.

1. La STC 17/2022 (Pleno), de 8 de febrero, estima la cuestión de inconstitucionalidad de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid respecto de las disposiciones transitorias primera, apdo. primero, y tercera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid.

La Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 sustituyó a la Ley 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid, estableciendo una nueva estructura de los cuerpos de policía local de dicha Comunidad.

La cuestionada disposición transitoria primera, apdo. primero, prevé la integración en las nuevas categorías de los miembros de los cuerpos de policía local que, a la entrada en vigor de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, ocupen plazas clasificadas en los subgrupos correspondientes, siempre que cuenten con la titulación académica exigible.

Se plantea que ello contravendría la normativa básica estatal relativa al régimen de la promoción interna de los funcionarios de carrera que se encuentra recogida en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TRLEEP). Norma que en su art. 16.3.c define la promoción interna vertical como aquella que «consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que este no tenga subgrupo, a otro superior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18». Precepto este último que dispone que «[l]os funcionarios deberán poseer los requisitos exigidos para el ingreso, tener una antigüedad de, al menos, dos años de servicio activo en el inferior subgrupo, o grupo de

<sup>21</sup> Herminio Losada González.

clasificación profesional, en el supuesto de que este no tenga subgrupo y *superar las correspondientes pruebas selectivas*».

La norma autonómica cuestionada, atendiendo solamente al requisito de la titulación, determina la integración directa y automática en los subgrupos A1, A2 o C1, correspondientes a las escalas técnica, ejecutiva y básica previstas en el art. 33 de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, respectivamente, de todos aquellos funcionarios de policía local que ostenten la titulación académica correspondiente a dichos subgrupos. Sin embargo, como se acaba de exponer, en el sistema de promoción interna que regulan las bases estatales, la posesión de la titulación académica es un requisito necesario, pero no suficiente, puesto que también se requiere superar unas pruebas selectivas. Frente a la taxativa exigencia de un proceso selectivo como requisito para la promoción interna, la norma autonómica dispone, por el contrario, que esa integración en los nuevos subgrupos, consecuencia de la nueva estructura introducida por la ley controvertida, sea directa y queda únicamente condicionada a ostentar la titulación académica correspondiente, sin hacer mención a prueba selectiva alguna.

En consecuencia, la STC 17/2022 dispone que la disposición transitoria primera, apdo. primero, de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018 es inconstitucional y nula por contradecir los citados preceptos estatales.

A igual conclusión llega la STC 17/2022 respecto de la disposición transitoria tercera por cuanto prevé unos efectos retributivos que tienen como presupuesto la integración prevista en aquella. Siendo inconstitucional y nula la previsión de integración directa, también lo son sus efectos retributivos.

Hay un pronunciamiento adicional de la STC 17/2022 que tiene su interés. Para el TC el precepto cuestionado no admite un pronunciamiento sobre su entendimiento conforme a la Constitución como se corrobora a la vista del Acuerdo de 4 de diciembre de 2018, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, que recogió el compromiso de la comunidad autónoma de tramitar una iniciativa legislativa de modificación de la disposición transitoria primera de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2018, precisamente para establecer que el acceso a los subgrupos C1 y A2 de la nueva clasificación se realizará mediante procesos de promoción interna «atendiendo a los requisitos y procedimientos establecidos en la legislación básica».

Los acuerdos de modificación normativa adoptados en el seno de las comisiones bilaterales normalmente se materializan cuando ya ha vencido el plazo de interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad, por lo que su cumplimiento depende de la lealtad del que se ha comprometido al cambio. El Estado no impugnó en su día la norma de Madrid, pues, en el

marco del procedimiento de cooperación bilateral previsto en el art. 33.2 LOTC, la comunidad autónoma se comprometió a «tramitar una iniciativa legislativa en la Asamblea de Madrid» para modificar su redacción en los términos referidos. Este compromiso de modificación normativa casi cuatro años después no se había cumplido.

La STC 17/2022 ha validado la constitucionalidad de la modificación a la que se comprometió en su día la comunidad autónoma por exigencia del Estado, pero es indudable que este debería tomar buena nota antes de pactar en el futuro acuerdos modificativos con aquellas comunidades autónomas que, contraviniendo el principio de lealtad, incumplen los compromisos adquiridos y tratan de sortear, así, la eventual impugnación en plazo de sus disposiciones. Ciertamente en esta ocasión ha sido una cuestión de inconstitucionalidad la que ha permitido depurar el ordenamiento, evitando, así, que la comunidad autónoma de Madrid se pudiese beneficiar una vez más de tal falta de lealtad a la hora de cumplir sus compromisos, pero no siempre será posible que se produzca tal supuesto.

2. La STC 18/2022 (Pleno), de 8 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los apdos. b) y d) del art. 20.1 y 30 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral, que atribuyen a los ayuntamientos competencia para otorgar «autorizaciones» para actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas.

De acuerdo con la STC 18/2022, la posibilidad prevista en el art. 115 de la Ley de costas, norma del Estado, de que la legislación autonómica atribuya a los ayuntamientos competencia sobre las concretas materias aludidas en el propio precepto no menoscaba las competencias de las comunidades autónomas ni las del Estado para atribuir a los ayuntamientos competencias adicionales. Así, las competencias enumeradas en el art. 115 de la Ley de costas —relativas a la posibilidad de informar en los expedientes de deslinde o en los que se inicien para atender solicitudes de reserva, adscripción, concesión o autorización, cuya resolución corresponde en todo caso a la Administración estatal— no son las únicas competencias que en materia de ordenación del litoral las comunidades autónomas, o el Estado, puedan atribuir a los ayuntamientos.

Para la STC 18/2022, el art. 115 de la Ley de costas de 1988 invocado en el recurso no impide a esta comunidad autónoma atribuir a los ayuntamientos la competencia, que aquella tiene atribuida en el bloque de constitucionalidad, para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre «respetando el régimen general del dominio público» establecido por el Estado

(art. 149.3 EAC), como han hecho los preceptos impugnados. Ello lleva a la desestimación de la impugnación.

3. También en una materia vinculada con lo local, la STC 19/2022 (Pleno), de 9 de febrero, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del inciso recogido en el art. 74.2 de la Ley 5/2010, de autonomía local de Andalucía, que atribuye la aprobación de las modificaciones de los estatutos de las mancomunidades municipales a las propias mancomunidades; más precisamente, a su órgano de representación.

Para el órgano promotor de la cuestión ello entraría en contradicción con el art. 44.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que obliga a seguir un procedimiento «similar» al establecido para la constitución de las mancomunidades, imponiendo, así, la aprobación de aquellas modificaciones por parte de los plenos de cada uno de los ayuntamientos mancomunados (art. 44.3 LBRL). Al no ajustarse a la indicada previsión básica, el legislador andaluz —que, en lugar de establecer que las modificaciones las hagan los plenos de cada uno de los ayuntamientos mancomunados, ha previsto que las haga el órgano de representación municipal de la propia mancomunidad— habría invadido mediatamente la competencia que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado.

Para valorar si el art. 44.4 LBRL puede reputarse legislación básica, la STC 19/2022 comienza recordando que, en punto a la organización, funcionamiento e instrumentos de colaboración de los municipios, la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE se contrae en buena medida al régimen de los órganos de gobierno y al reparto entre ellos de las atribuciones locales. Todo lo demás corresponde primariamente a los propios municipios por virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). La Constitución no excluye el juego de otra legislación, pero esta «ha de ser, en principio, autonómica». De modo que «las técnicas organizativas y los instrumentos de cooperación forman parte, de entrada, de la potestad de auto organización local y de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las comunidades autónomas». En esta submateria, la extensión de las bases debiera ser, pues, reducida, limitada a un núcleo de elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales a los que sirve el Estado, sin que quepa agotar el espacio normativo que corresponde a los municipios y a las comunidades autónomas. No siendo las mancomunidades «entidades locales» previstas en la Constitución, una regulación estatal podría exceder del ámbito de lo básico «si no fuera necesaria para garantizar la autonomía de los municipios mancomunados». De modo que el Estado no puede regular el entero procedimiento de constitución y

modificación de las mancomunidades. Puede todo lo más establecer alguna previsión instrumental de la autonomía local, sin perjuicio de las que pudieran eventualmente apoyarse en otros principios constitucionales.

Recordado lo anterior, la STC 19/2022 señala el carácter materialmente básico de las reglas relativas al procedimiento de constitución de las mancomunidades (art. 44.3 LBRL), atendiendo, precisamente, a su propósito garantizador de la autonomía local: la elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores; las diputaciones involucradas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos, y los plenos de todos los ayuntamientos aprobarán los estatutos. El art. 44.4 LBRL se limita a trasladar algunos de esos elementos tuitivos de la autonomía local al procedimiento de modificación y supresión de las mancomunidades: «Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades». Se trata, por tanto, de una previsión formal y materialmente básica, lo que, por lo demás, ninguna de las partes en el proceso ha puesto en duda.

De acuerdo con la STC 19/2022, el art. 44.4 LBRL, al limitarse a establecer que la modificación seguirá un procedimiento similar al de la constitución, se hace cargo de que no le corresponde al legislador estatal regular acabadamente estas cuestiones. Han de hacerlo los propios municipios en ejercicio de una autonomía que tienen ya constitucionalmente reconocida, con sujeción, en su caso, a leyes autonómicas de régimen local, así como a una serie mínima de condiciones básicas instrumentales de esa garantía constitucional establecidas por la legislación del Estado *ex* art. 149.1.18 CE, entre ellas, justamente, la exigencia de que la modificación de las mancomunidades se ajuste a un procedimiento similar al seguido para su constitución que requiere la aprobación del pleno de cada uno de los ayuntamientos concernidos.

Para la STC 19/2022, a la hora de acotar el significado de la indicada limitación básica, no puede dejar de atenderse al concreto contenido y alcance de la reforma de los estatutos tomada en consideración. Ello no es, desde luego, incompatible con el tenor literal del precepto básico, que se refiere no a toda reforma de los estatutos, sino a las que puedan reputarse «modificaciones de la mancomunidad», lo que pudiera dar a entender que la semejanza con el régimen de constitución solo se impone para las decisiones sustanciales o estructurales. Se trata, para la STC 19/2022, de la única interpretación congruente con la finalidad tuitiva de la autonomía de los municipios mancomunados a la que responde la norma básica. Nótese que, si el Estado hubiera pretendido condicionar el régimen de aprobación de reformas estatutarias que no conciernen verdaderamente la autonomía de los municipios asociados, habría podido exceder su ámbito competencial, de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta.

Para la STC 19/2022, la exigencia básica de que la modificación de las mancomunidades se lleve a cabo por un procedimiento similar al de la constitución inicial implica que, en la medida en que la reforma proyectada afecte sustancialmente a la autonomía local, los municipios mancomunados han de tener garantizada una capacidad decisoria equivalente a la ejercida para la aprobación del acuerdo inicial de creación de la entidad. Dicha afectación sustancial a la autonomía local se producirá, en principio, cuando la reforma altere o modifique alguno los elementos que el art. 44.2 LBRL enuncia como contenido mínimo estatutario en tanto que en ellos se expresa la garantía de la autonomía de los municipios integrantes de la mancomunidad. En tales supuestos los municipios mancomunados han de tener garantizada una capacidad decisoria equivalente a la ejercida para la aprobación del acuerdo inicial de creación de la entidad.

Dicho de otro modo, para la STC 19/2022, si en el momento inicial de transferencia de poder decisorio hacia la mancomunidad se impuso un determinado estándar de autonomía municipal (aprobación por todos los plenos municipales), la exigencia legal de un procedimiento similar encierra justamente la necesidad de respetar ese estándar para cambiar los contenidos fundamentales inicialmente decididos. Ello implica que la aprobación de aquellas reformas estatutarias sustanciales deba corresponder a los plenos de todos los ayuntamientos mancomunados o realizarse mediante un procedimiento que asegure condiciones «similares» en la formación y expresión de la voluntad municipal. Pero ello implica, al mismo tiempo, que la aprobación de aquellas reformas estatutarias que no sean sustanciales no requerirá tal procedimiento similar.

Sentado el carácter básico del art. 44.4 LBRL y aclarados su sentido y alcance, procede la STC 19/2022 a examinar el contenido del cuestionado art. 74.2 de la Ley andaluza 5/2010 y a determinar si entre uno y otro hay una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Para la STC 19/2022, el precepto autonómico se aparta del sentido y alcance del art. 44.4 LBRL que ha quedado ya precisado por el propio TC, pues no toma en consideración la entidad de la reforma de los estatutos en lo relativo al grado de afectación a la autonomía constitucionalmente garantizada de los municipios integrantes de la mancomunidad. Por el contrario, los incondicionados y generales términos «en todo caso» en los que atribuye la aprobación de las modificaciones estatutarias a un órgano de la propia mancomunidad hacen que esa previsión se aplique siempre que se modifiquen los estatutos y, por lo tanto, también en los casos de modificaciones estructurales o sustanciales en el sentido del art. 44.2 LBRL, modificaciones respecto de las cuales la ley reguladora de las bases del régimen local reclama una intervención municipal similar a la que tuvo lugar en la inicial aprobación de los estatutos.

Al disponer que la aprobación de todas las modificaciones estatutarias, con independencia de su entidad, corresponde a un órgano de la mancomunidad, el art. 74.2 de la Ley 5/2010 no garantiza que los municipios asociados, ante reformas sustanciales que afectan a su autonomía, puedan ejercer una capacidad decisoria semejante a la garantizada en el momento fundacional, ni, en consecuencia, puede considerarse similar a la que prevé el art. 44 LBRL en punto a la aprobación inicial de esos estatutos, por lo que la cuestión es estimada y el precepto es declarado inconstitucional y nulo por invadir de modo mediato la competencia para establecer las bases del régimen local, que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado.

La STC 19/2022 considera que la circunstancia de que el municipio pueda decidir abandonar la mancomunidad no permite afirmar que las modificaciones sustanciales aprobadas en contra de su voluntad preservan esencialmente el estándar de participación local garantizado en el momento constitutivo inicial. Es de todo punto desproporcionado el planteamiento de que la única solución ante la discrepancia respecto a la modificación estatutaria sea la del abandono de la mancomunidad.

4. La STC 20/2022 (Pleno), de 9 de febrero, resuelve una cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional en relación con el art. 41.9.2.a de la Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

El art. 41 «crea» con efectos a partir del día 1 de julio de 2012, como tributo propio de la comunidad autónoma de Canarias, el impuesto sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito de Canarias (apdo. primero). Los siguientes apartados (segundo a decimosegundo) de este art. 41 regulan los restantes elementos del impuesto. En concreto, el apdo. noveno regula la «cuota tributaria». Dispone que «[l]a cuota íntegra será el resultado de aplicar a la base imponible la siguiente escala de gravamen», que detalla (subapdo. 1), y a continuación (subapdo. 2) establece que «[d]e la cuota íntegra resultante se deducirán las cantidades siguientes: a) el 50 por 100 de la cuota íntegra *cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias*», siendo este último el inciso cuestionado.

La STC 20/2022 fundará la estimación en que el trato discriminatorio que el inciso dispensa a los no residentes no puede considerarse acorde con el art. 14, en relación con el 31.1, CE. No obstante lo anterior, la STC 20/2022 se refiere a la posible contravención de otros preceptos constitucionales sin llegar a animarse a considerarlos explícitamente vulnerados.

Así, se refiere la STC 20/2022 a los arts. 139 CE y 157.2 CE, señalando que en materia tributaria los arts. 157.2 CE y 9.c LOFCA son «especificación»

del art. 139 CE, por lo que «les es extrapolable la doctrina constitucional» sobre este último, en concreto, la prohibición de «medidas tributarias proteccionistas».

El precepto cuestionado establece un impuesto a las entidades de crédito que operan económicamente en Canarias, pero constituye una diferencia de trato, la aplicación de una deducción del 50 % de la cuota, en función de que tengan o no tengan su domicilio social en Canarias.

Determinado ese primer aspecto, el TC señala que es preciso comprobar si la diferencia de trato que establece la norma fiscal cuestionada responde a una finalidad objetiva y razonable que legitime el trato desigual de unas y otras empresas; pues «ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional para la utilización de la residencia como un elemento diferenciador entre contribuyentes, siempre y cuando, claro está, la diferencia de trato responda a un fin constitucionalmente legítimo y, por tanto, no se convierta la residencia, por sí sola, en la razón del trato diferente».

Para explorar la existencia de una justificación de la diferencia de trato, la STC 20/2022 acude tanto a la exposición de motivos de la Ley 4/2012, que estableció el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito, para constatar que no ofrece ninguna justificación de esa diferencia de trato, como a las alegaciones ante el TC de los letrados del Gobierno y Parlamento autonómicos que aluden a dos: i) fomentar la inversión en Canarias y ii) favorecer el establecimiento de entidades de crédito en la comunidad autónoma.

Por lo que se refiere a la primera justificación, el fomento de la inversión no puede respaldar una deducción fiscal desconectada de las inversiones efectuadas y vinculada exclusivamente al domicilio fiscal. Esto es, tiene que responder a una real y efectiva realización de inversiones por parte del sujeto pasivo.

Por lo que se refiere a la segunda justificación, la finalidad de atraer el establecimiento de entidades de crédito en Canarias o de compensar unos imprecisos mayores costes derivados de esa circunstancia no son más para la STC 20/2022 que la plasmación expresa de una diferencia de trato fiscal basada en la procedencia, origen, residencia o domicilio fiscal del contribuyente, beneficiando al local por su condición de local y perjudicando al foráneo por su condición de foráneo. Cualquier medida tributaria que persiga favorecer a los operadores económicos locales en perjuicio de los foráneos podría justificarse aludiendo a esas finalidades, por lo que admitirla supondría, según la STC 20/2022, dejar sin efecto práctico el art. 14 CE.

Pierde aquí el TC una magnífica oportunidad de identificar que una normativa autonómica que beneficia al operador local por su condición de local y perjudica al foráneo por su condición de foráneo es, en realidad, contraria a

un precepto más específico que el art. 14 CE; es contraria al art. 139.1 CE —o incluso al art. 157.2, como concreción del art. 139 CE— cuando dispone que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado».

Ciertamente, el art. 139.1 CE no puede contener un mandato de absoluta uniformidad en los derechos y obligaciones por la muy obvia razón de que tal cosa es contradictoria con la pluralidad de ordenamientos jurídicos que se derivan de la estructura autonómica del Estado. Se debe interpretar, entonces, el apdo. 1 del art. 139 CE como un mandato de igualdad de todos los españoles «ante cada ordenamiento autonómico» en el sentido de imponer una prohibición de discriminación de los ciudadanos por las CC. AA. por razón de factores de conexión territorial. La exigencia de uniformidad de trato dentro de cada ordenamiento autonómico significaría, por tanto, la prohibición de que se trate en cada comunidad autónoma de forma discriminatoria a vecinos o naturales de otras comunidades por el hecho de serlo. El art. 139.1 CE convierte la residencia o vecindad en una de las *suspected categories* ya explicitadas en el 14 CE y respecto de las que cualquier diferenciación exige un plus de justificación.

5. Las SSTC 37/2022 (Pleno), de 10 de marzo, y 57/2022 (Pleno), de 7 de abril, resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por más de 50 Diputados del Grupo Popular en el Congreso y por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

El grueso de las impugnaciones queda resuelto en la STC 37/2022, en la que los diputados recurrentes formulan tanto quejas materiales como otras relacionadas con el orden constitucional de distribución de competencias frente a aquellos preceptos de la ley autonómica que establecen un régimen especial de contención de rentas para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en las denominadas áreas con mercado de vivienda tenso.

En el presente apartado de esta crónica nos referiremos, como no podía ser de otra manera, únicamente a las quejas competenciales.

De acuerdo con la STC 37/2022, la regulación autonómica impugnada tiene por objeto establecer una serie de medidas de contención de la renta que percibir en un contrato, el de arrendamiento de vivienda, lo que pone de manifiesto la naturaleza netamente civil de las regulaciones que se refieran a este tipo de contrato, en especial, si se refieren a aspectos esenciales de este.

Para el TC, la regulación se inserta de forma natural en la materia de derecho civil y, dentro de esta, en el ámbito de las obligaciones y contratos. La razón es que el régimen jurídico que prevé el art. 6 de la norma impugnada afecta a la prestación que configura la obligación principal del arrendatario en los contratos de alquiler de viviendas, es decir, a la determinación del precio, cuya fijación se limita en la norma autonómica mediante el establecimiento de unos topes tanto para su estipulación inicial como para sus posteriores incrementos. Trata, por tanto, un aspecto propio de la materia civil, como es la regulación sustantiva de los derechos y obligaciones derivados del contrato de arrendamiento de vivienda en punto a la determinación y pago de la renta, afectando, así, a la estructura obligacional de las relaciones contractuales privadas en la medida en que condiciona legalmente el alcance de la obligación principal del arrendatario.

El TC recuerda que la competencia exclusiva estatal para establecer las bases de las obligaciones contractuales supone un límite absoluto que ha de ser respetado en el ejercicio de cualesquiera competencias autonómicas en relación con el derecho civil propio. Debemos felicitarnos de que el TC parezca renegar de aquella interpretación que era posible realizar de alguna afirmación recogida en la reciente STC 157/2021, de 16 de septiembre, de la que parecía desprenderse que los límites al derecho foral derivados de la reserva al Estado de la competencia sobre las bases de las obligaciones contractuales pudieran ser distintos dependiendo si estamos ante un supuesto de conservación o ante un supuesto de modificación y desarrollo del derecho civil propio. Ahora la competencia estatal ha de ser respetada «en el ejercicio de cualesquiera competencias autonómicas en relación con el Derecho civil». Así se ratifica por la STC 37/2022, cuando subraya que, si ese límite no fuera respetado, resultaría irrelevante determinar si la regulación cuestionada puede ser considerada modificación, conservación o desarrollo de instituciones preexistentes en el derecho civil especial o foral, ya que, en todo caso, esa regulación sería contraria al orden competencial al no respetar la atribución exclusiva al Estado de la competencia para determinar las bases de las obligaciones contractuales.

El art. 149.1.8 CE, al reservar al Estado la fijación de las bases de las obligaciones contractuales, le atribuye la competencia para establecer los criterios de ordenación general del sector de la contratación privada en aquellos territorios autonómicos que cuenten con derecho civil propio. La finalidad de la reserva estatal en materia de derecho de contratos estriba en la necesidad de garantizar un común denominador en los principios que deben regir las obligaciones contractuales, lo que se logra cuando las categorías generales son las mismas en todo el territorio nacional. De ahí que la competencia estatal de las «bases de las obligaciones contractuales» del art. 149.1.8 CE deba ser

entendida, prosigue la STC 37/2022, como una garantía estructural del mercado único, y supone un límite en sí —un límite directo desde la Constitución— a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos.

Ciertamente, cabría recordar que las bases de las obligaciones contractuales son, en parte, una garantía estructural, pues se refieren al núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación, lo que debe necesariamente ser inferido de la legislación vigente. Pero al tiempo podrá haber bases que, más que una garantía estructural, un límite directo desde la Constitución, sean, en terminología de la STC 79/2017, de 17 de julio, una garantía dinámica de aquel mercado único, puesto que el Estado puede explícitamente identificar tales bases y el alcance de estas de manera variable, pues las bases lo son, pero en ausencia de tal identificación, y una vez, claro, se ha preservado el núcleo esencial inferido del derecho civil vigente, cabría la existencia de una pluralidad regulatoria en materia contractual.

Sea como fuere, para la STC 37/2022, entre los principios que han de informar la regulación de los contratos, se encuentra la autonomía de la voluntad. En ese sentido, se señala el carácter eminentemente dispositivo del derecho contractual, en el que, como regla general, debe regir el principio de la libertad de pactos. El Código Civil, entendido como ordenamiento estatal regulador de las relaciones contractuales entre privados, contempla como regla básica la autonomía de la voluntad y la libertad de pactos (art. 1255 del CC), en garantía de la libertad individual (art. 10.1 CE) y de empresa (art. 38 CE), en las que la institución del contrato encuentra su fundamento, pues, salvo excepciones justificadas, estamos en presencia de un sistema jurídico eminentemente dispositivo.

En el caso concreto del arrendamiento de vivienda, y más específicamente en cuanto a la renta en este tipo de contratos, este reconocimiento del principio de autonomía de la voluntad que deriva del art. 1255 del CC encuentra concreción específica en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, cuyo art. 17.1 («La renta será la que libremente estipulen las partes») sienta el principio de libre estipulación de la renta inicial del alquiler, sin perjuicio de las reglas de actualización o modulación que incluyen los arts. 18 a 20.

Por tanto, este principio de libre estipulación de la renta en los arrendamientos urbanos ha de considerarse una base de las obligaciones contractuales, inferida de la legislación actualmente vigente, en cuanto define uno de los elementos estructurales de este tipo de contrato, el cual, salvo algunos aspectos determinados imperativamente por el legislador (ámbito de aplicación del contrato, fianza y formalización), se rige por los pactos, cláusulas y condiciones determinados por la voluntad de las partes. Pero no solamente por ser una

plasmación o concreción de la regla general de primacía de la autonomía de la voluntad, sino, además, porque la regulación de la renta y de los criterios para su determinación tiene también una incidencia relevante en la actividad económica por cuanto afecta al sector inmobiliario y al alquiler de viviendas, lo que justifica su regulación estatal en garantía del principio de unidad de mercado.

Llama poderosamente la atención que lo que indudablemente es *ratio* en la STC 37/2022 para estimar el recurso, que la autonomía de la voluntad es una base del derecho civil, no fuera *ratio* para decidir, apenas unos meses antes, en la STC 157/2021, de 16 de septiembre, la conformidad o disconformidad con la Constitución de instituciones forales como la dación en pago obligatoria. La STC 157/2021 desconoció que la ausencia dentro del Código Civil de restricciones a la autonomía de la voluntad no puede interpretarse como un ámbito material no regulado, que podría copar el derecho foral. La ausencia de un régimen estatal —de dación en pago o de liberación de la deuda pagando al cesionario lo que este abona al cedente— es fruto de una opción clara y deliberada del Estado en favor de la igualdad de las partes y de la primacía de la autonomía de la voluntad.

Ahora en la STC 37/2022 la reserva al legislador estatal de la competencia para la regulación tanto de la regla general como de sus posibles excepciones o modulaciones excluye que cualquier legislador autonómico pueda condicionar o limitar la libertad de las partes para determinar la renta inicial del alquiler de viviendas.

La STC 37/2022 concluye que el art. 6 de la Ley 11/2020 es contrario al orden competencial, pues el legislador autonómico carece de competencia para incidir sobre las reglas para la determinación de la renta derivadas del contrato de arrendamiento de vivienda.

Las reglas de limitación de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda previstas en el art. 6 de la Ley 11/2020 vulneran el principio de libre determinación del precio, entendido este como una base de las obligaciones contractuales actualmente contemplada en el art. 17.1 de la Ley 29/1994.

Reiteramos que, pudiendo compartirse, en este punto, la doctrina de la STC 37/2022, sería conveniente que el TC fuese algo más coherente en el futuro en la aplicación de la doctrina de la autonomía de la voluntad como base de las obligaciones contractuales.

Alcanzada la conclusión de que el art. 6 que establece un régimen de contención de rentas es inconstitucional, la misma suerte corren los arts. 15 y 16.2, que tipifican infracciones en relación con los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos al régimen de contención de rentas que deriva de la Ley 11/2020. Esta vulneración no es solamente predicable del mencionado art. 6 y de los arts. 15 y 16.2, sino también de todas aquellas previsiones de la Ley

11/2020 que se refieren a tales limitaciones a las rentas de los contratos, a las que, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), extiende la STC 37/2022 la declaración de inconstitucionalidad y nulidad. Se trata de los arts. 1, 6 a 13, 15 y 16.2; las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; la disposición transitoria primera, y la disposición final cuarta, letra b).

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de todos estos preceptos provoca la pérdida de objeto de los demás motivos del recurso no competenciales que se dirigen contra ellos.

Asimismo, se estima la impugnación de la disposición adicional cuarta cuando dispone que se resuelven en juicio verbal, con independencia de la cuantía, las demandas judiciales que tengan por objeto la determinación de la renta y el reembolso de cantidades pagadas en exceso en contratos de arrendamiento de vivienda sujetos al régimen de contención de rentas regulado por la Ley 11/2020. Una vez declarado inconstitucional y nulo el régimen de limitación de rentas de los contratos de arrendamiento de vivienda previsto en la Ley 11/2020, no existe una peculiaridad del derecho sustantivo autonómico a la que pudiera asociarse esta disposición adicional cuarta, por lo que no hay amparo en el art. 130 EAC, que, de acuerdo con el art. 149.1.6 CE, atribuye a la Generalitat la aprobación de «las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña».

Sin embargo, la STC 37/2022 desestima la impugnación del art. 3 de la Ley 11/2020, pues regula el procedimiento para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso. La desestimación de la impugnación se funda en que los efectos de la declaración de un área con mercado de vivienda tenso no se agotan en la aplicación del ya examinado régimen de limitación de rentas que se ha considerado inconstitucional por motivos competenciales, pues, conforme al art. 4.1:

[...] la declaración de un área con mercado de vivienda tenso debe incluir una relación de las actuaciones que las administraciones implicadas, tanto la administración que la formula como, si es distinta, la que la instó, llevarán a cabo durante todo el período de vigencia del correspondiente régimen, a fin de atenuar o revertir la situación de mercado tenso, en ejercicio de las respectivas competencias y en colaboración con otras administraciones, en el marco de los instrumentos locales, supralocales y generales de planificación y programación de vivienda.

Asimismo, la STC 37/2022 se pronuncia en relación con el cuestionamiento de los apdos. 2, 3 y 4 del art. 3 por considerar que vulneran la competencia del Estado para la fijación de las bases del régimen jurídico de las

Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE al permitir la asunción de la competencia para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso al Ayuntamiento de Barcelona y al Área Metropolitana de Barcelona. Tal atribución competencial a las referidas entidades locales no respetaría para los recurrentes lo previsto en los arts. 7.4 y 25 LBRL, en punto a los requisitos para la atribución de competencias por los entes locales, ni tampoco el art. 27 LBRL, en lo relativo a la delegación de competencias en los entes locales.

Sin embargo, para la STC 37/2022 se trata de una competencia propia atribuida directamente por la ley, esto implica que se excluya que se trate de una delegación de competencias de las previstas en el art. 27 LBRL y que, por lo tanto, exista contradicción con este precepto. Esta misma consideración conduce a desestimar la impugnación basada en la supuesta contradicción con el art. 7.4 LBRL. Como tuvo ya oportunidad de aclarar el TC, este precepto, en la redacción dada por el art. 1.3 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, fija los requisitos materiales y formales a que se somete el ejercicio, por parte de las entidades locales, de «competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación». Encontrándonos, sin embargo, ante una competencia propia específica, resulta claro que los apdos. 2 y 3 del art. 3 de la Ley 11/2020 no contradicen lo previsto en el art. 7.4 LBRL.

La impugnación queda circunscrita, por tanto, a la compatibilidad con el art. 25 LRBL de los apdos. 2 y 3 del art. 3 de la Ley 11/2020 y, específicamente, del régimen especial que para la ciudad de Barcelona diseñan esos apartados. La atribución competencial que en ellos se realiza al Área Metropolitana de Barcelona no puede contradecir lo dispuesto en el art. 25 LBRL, pues este precepto solamente se refiere a la atribución de competencias propias específicas a «los municipios», con lo que no se aplica a otras entidades locales como las áreas metropolitanas previstas en el art. 93 EAC y en los arts. 3.2.b y 43 LBRL. Estas últimas son entidades con un fuerte grado de «interiorización» autonómica, por lo que corresponde a las comunidades autónomas determinar y fijar las competencias de las entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales.

Finalmente, cabe señalar que la STC 37/2022 ha optado por modular el alcance de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad que en esta se realiza, al considerar que no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, pues el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE y la necesidad de atender al fin legítimo de procurar la estabilidad en las relaciones contractuales preexistentes aconsejan limitar los efectos de la sentencia, de manera que la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos mencionados tendrá solo efectos *pro futuro*, manteniéndose en sus términos los contratos de

arrendamiento de viviendas celebrados con anterioridad al momento de la resolución y a los que resultasen de aplicación las mencionadas normas.

6. La STC 28/2022 (Pleno), de 24 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los apdos. 1, 2 y 3 del art. único del Decreto Ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19.

El único motivo del recurso es la vulneración por la comunidad autónoma de la competencia del Estado sobre «legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas» del art. 149.1.6 CE, al condicionar los tres apartados del precepto impugnado la admisión de ciertas acciones judiciales,

El apdo. 1 establece la *obligación de acreditar que se ha formulado una propuesta de alquiler social* y se atribuyen a su cumplimiento o incumplimiento unos efectos que trascienden al plano procesal, ya que, solo «una vez» cumplida esa obligación, «el demandante podrá iniciar el procedimiento judicial», haciéndolo, además, «a través de una demanda acompañada necesariamente de la documentación que acredite» ese cumplimiento. De ello se sigue que el apdo. 1 impugnado es una norma procesal que se dirige a los jueces y, por tanto, que resultan de aplicación el art. 149.1.6 CE y la doctrina de este TC que lo ha interpretado. De acuerdo con la STC 28/2022, como corresponde a las instituciones autonómicas «ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables», y en este caso no lo han hecho, se estima el recurso y se declara la inconstitucionalidad y nulidad del apdo. 1.

El apdo. 2 dispone que «los procedimientos iniciados en que no se haya acreditado la formulación de la oferta de alquiler social se tienen que interrumpir a fin de que esta oferta pueda ser formulada y acreditada». Para la STC 28/2022, la competencia autonómica en materia de vivienda permite a la comunidad autónoma desarrollar la actividad a que se refiere el art. 137.1 EAC (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, por lo que declara el apartado inconstitucional y nulo. La STC 28/2022 señala que, si así no se entendiera, resultaría subvertido por entero el sistema de distribución de competencias en materia procesal, pues bastaría a las comunidades autónomas con aprobar una norma cualquiera dentro de su acervo competencial para trasladar esta obligación a las leyes procesales que el art. 149.1.6 CE quiere comunes y «uniformes» con las únicas excepciones que puedan considerarse «necesarias», no simplemente convenientes.

Para el TC, el inciso final del art. 149.1.6 no permite «sin más» a las comunidades autónomas

[...] introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión «necesarias especialidades» del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas.

Por identidad de razón, el apdo. 3, cuando dispone la *suspensión de lanzamientos durante el estado de alarma o mientras se produzcan restricciones de movilidad*, es también declarado inconstitucional y nulo. Para la STC 28/2022, el apartado contiene una norma inequívocamente procesal, y tiene, además, un «contenido equivalente» a la suspensión establecida por el Estado mediante el Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo. Así pues, ni hay propia y auténtica especialidad procesal, sino repetición o reformulación incompatible con el art. 149.1.6 CE, ni hay tampoco previa particularidad del derecho sustantivo autonómico que la justifique, como exige la citada cláusula constitucional.

7. La STC 36/2022 (Pleno), de 10 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social.

El recurso de inconstitucionalidad sigue dos líneas de impugnación: una de ellas se refiere al conjunto de la Ley 21/2017, denunciando su inconstitucionalidad *in toto*, y la otra denuncia los excesos competenciales en los que incurrirían determinados preceptos.

La STC 36/2022 desestima la primera línea de impugnación que el abogado del Estado funda en la finalidad que presuntamente se persigue con la aprobación de dicha ley, al considerar el TC que se basa en un juicio sobre las intenciones.

Para el TC, que la ley, recordemos que aprobada en septiembre de 2017 en plena espiral secesionista, en su preámbulo afirme que «las competencias actuales y las que puedan ser asumidas por la Generalidad en materia de protección social en el marco del proceso político actual deben ser asumidas por la agencia que se crea con la presente ley» no es motivo para declarar su inconstitucionalidad, pues ello llevaría el debate al campo de las «intencionalidades políticas».

Para el TC, que la ley solo haga referencia en su preámbulo al art. 150 EAC y no mencione ni las competencias de los arts. 165 y 166 EAC ni las estatales establecidas en la Constitución tampoco es motivo para declarar la inconstitucionalidad de la ley.

En lo que se refiere a las impugnaciones concretas, estas son desestimadas, la mayoría de ellas por su carácter preventivo.

Únicamente cabría destacar la interpretación conforme que se lleva al fallo del párr. h) del art. 3.1 que prevé la competencia de la Agencia Catalana de Protección Social para recaudar todo tipo de contribuciones, recursos, cuotas u otras cantidades que deban ser pagadas por conceptos relacionados con la protección social, en el marco de las competencias que tiene atribuidas en esta materia la Generalitat.

Para el TC cabe entender el precepto en el sentido de que no alude a competencias que sean, hoy, de titularidad estatal, supuesto en que la norma sería inconstitucional sin más, sino al eventual ejercicio por la Administración del Estado, al tiempo de adoptarse esta disposición legal, de algunas funciones en el ámbito de las prestaciones sociales que podrían, sin embargo, reconducirse a las competencias estatutarias de la comunidad autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes trasposos de servicios. Así entendido, el precepto no merecería reproche constitucional, pues nada hay que objetar a que esta norma de ley disponga que la estructura de la Agencia Catalana de la Protección Social se organice en atención a una eventual asunción de funciones que la comunidad autónoma, si así fuera, aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo, con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ciertamente el precepto es constitucional, sin necesidad de haber realizado tal interpretación conforme, simplemente porque prevé la competencia de la Agencia Catalana de Protección Social para recaudar en el marco de las competencias sobre protección social que tiene atribuidas en esta materia la Generalitat<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

#### IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. La STC 35/2022 (Pleno), de 9 de marzo<sup>23</sup>, estima el recurso de amparo parlamentario promovido por diputados del Grupo Parlamentario Más Madrid, en la Asamblea de Madrid, contra el acto del presidente de la mesa de edad de esta Cámara en su sesión constitutiva de su IX legislatura (ya concluida), por el que se proclamó a los miembros de la Mesa de la Asamblea.

La STC 35/2022 considera que la designación de los miembros de la Mesa de la Asamblea de Madrid, para la que no fue elegido ningún diputado del Grupo Parlamentario Más Madrid (pese a haber obtenido más votos en las elecciones a la Asamblea y tener más diputados que otro grupo parlamentario, Vox, que sí consiguió la designación de uno de sus diputados para formar parte de la Mesa), no respetó el mandato de proporcionalidad recogido en el Estatuto de Autonomía de Madrid, vulnerando, en consecuencia, el derecho de participación política de los diputados recurrentes (el amparo se otorga con carácter declarativo, al referirse el acto impugnado a una legislatura ya terminada).

La solución a la que llega la STC 35/2022 no deja de ser curiosa, porque, al margen de la interpretación que se da al mandato de proporcionalidad que el art. 12.2.c del Estatuto de Autonomía de Madrid dirige al Reglamento de la Asamblea de Madrid en cuanto a la composición de la Mesa, es lo cierto que las votaciones para la elección de los miembros de la Mesa de la Cámara se llevaron a cabo siguiendo lo previsto en los arts. 11.2, 51.2 y 52 de dicho Reglamento (votaciones sucesivas, mediante papeletas y voto secreto), sin que en las sucesivas votaciones allí previstas la diputada del Grupo Parlamentario Más Madrid, cuya candidatura propuso este grupo, obtuviese los votos necesarios para ocupar ninguno de los puestos de la Mesa. La STC 35/2022 reprocha al presidente de edad en la sesión constitutiva que no hiciera ninguna mención al mandato de proporcionalidad contenido en el art. 12.2.c del Estatuto de Autonomía de Madrid y afirma que le correspondía aplicar ese mandato de proporcionalidad en el proceso de conformación de la Mesa (*vid.* antecedente 2.c y FJ 4.c), si bien no aclara cómo debía llevar a cabo esa aplicación (FJ 5), a la vista del tenor de lo previsto en los arts. 11.2, 51.2 y 52 de dicho Reglamento (¿habría bastado con que hubiera advertido a los diputados del mandato de proporcionalidad del Estatuto de Autonomía antes de iniciarse las votaciones para la elección de los miembros de la Mesa?; ¿hubiera sido necesario, además, que ordenase la repetición de las votaciones, y de cuáles, hasta que la candidata del Grupo Parlamentario Más Madrid alcanzase alguno de

---

<sup>23</sup> Véanse, *supra*, p. 193, e *infra*, p. 229.

los puestos de la Mesa a los que presentó su candidatura?). En realidad, los razonamientos de la STC 35/2022 parecen apuntar a una eventual contradicción de las previsiones del Reglamento de la Asamblea de Madrid en cuanto a la elección de los miembros de la Mesa con el mandato de proporcionalidad contenido en el art. 12.2.c del Estatuto de Autonomía de Madrid, que debería haber dado lugar al planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad (art. 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

2. Alguna relación con el pronunciamiento de la comentada STC 35/2022 guarda la STC 56/2022 (Pleno), de 5 de abril<sup>24</sup>, que también estima un amparo parlamentario, por entender que el acto impugnado (designación autonómica de senadores, *ex art.* 69.5 CE) vulnera el principio de proporcionalidad, al permitir el veto a la ratificación del candidato presentado por el grupo parlamentario en sustitución del designado en su día a propuesta de ese mismo grupo y, en consecuencia, lesiona el derecho a la representación política de los parlamentarios recurrentes<sup>25</sup>.

Los diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar en la XII legislatura del Parlamento de Cataluña (ya concluida) reaccionaron en amparo contra la decisión de esta Cámara de acudir al sistema de votación electrónica y secreta para la elección del senador que habría de sustituir al designado en su día por la Generalitat a propuesta de aquel grupo, tras su renuncia al escaño que ocupaba en el Senado. Los diputados recurrentes consideraban que, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, a su grupo le correspondía un senador de los que debían representar a la Generalitat, y, por tanto, proponer al candidato que debía sustituir al que dio lugar a la vacante; en consecuencia, sostenían que el sistema de votación elegido por la Mesa de la Cámara, en cuanto permite el voto contrario a la propuesta formulada por el único grupo parlamentario legitimado para hacerla, priva a este, y a la ciudadanía a la que representa, de la representación proporcional en el Senado que le corresponde, en la persona que solo a este grupo corresponde proponer.

La STC 56/2022 entiende que, en efecto, la elección por la Mesa del Parlamento de Cataluña del sistema de votación electrónica y secreta para la elección del senador que habría de sustituir al designado en su día por la Generalitat a propuesta del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, en cuanto permite el voto negativo a la propuesta, no garantizaba la efectiva designación por la Cámara como senador del candidato propuesto por ese

<sup>24</sup> Véase, *supra*, p. 195.

<sup>25</sup> A la STC 56/2022 formulan votos particulares los magistrados Narváez Rodríguez y Sáez Valcárcel.

grupo parlamentario<sup>26</sup>. La STC 56/2022, aunque reconoce que el sistema de votación elegido por la Mesa tiene cobertura expresa en el Reglamento de la Cámara, aprecia que esa decisión:

[...] desconoció la necesidad de evitar el bloqueo de las facultades de propuesta de candidatos que proporcionalmente correspondían al grupo parlamentario afectado el cual, en su petición de reconsideración, puso de manifiesto las especiales circunstancias que determinaban en este caso la posibilidad que el sistema de votación electrónica ofrecía de que pudiera producirse un bloqueo mediante la utilización por otros grupos parlamentarios de la facultad de votar negativamente la candidatura.

Por ello, el TC coincide con los diputados recurrentes en que el sistema de votación por papeletas, con consignación del nombre del candidato (previsto tanto en la Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalitat en el Senado, como en el Reglamento del Parlamento de Cataluña), «era la única opción respetuosa, dadas las circunstancias, con el derecho de representación política del grupo parlamentario afectado», por lo que concluye que el rechazo a elegir este sistema de votación entrañó una vulneración del derecho de participación política de los parlamentarios recurrentes (FJ 4).

En suma, la STC 56/2022 entiende que el *ius in officium* de los diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar incluye el derecho a que el candidato propuesto por ese grupo no sea bloqueado por el Pleno de la Cámara, lo que en la práctica supone que la votación para la elección del senador que habría de sustituir al designado en su día por la Generalitat de Cataluña, a propuesta de dicho grupo parlamentario, debía conducir necesariamente a elegir el candidato propuesto por ese grupo, al que le correspondía dicho senador por criterios de proporcionalidad, lo que significa que debía haberse optado por un sistema de votación que asegurase ese resultado.

3. Resulta, asimismo, de interés la STC 38/2022 (Pleno), de 11 de marzo, que resuelve también un recurso de amparo parlamentario. En este caso, el problema suscitado estribaba en dilucidar la legitimidad constitucional de las decisiones de la Mesa de una Cámara legislativa que se orientan a no dar

---

<sup>26</sup> La votación se llevó a cabo en el Pleno del Parlamento de Cataluña por el sistema electrónico, efectivamente, resultando rechazado el candidato propuesto por el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar (obtuvo 25 votos a favor, 65 en contra y 39 abstenciones).

visibilidad a una determinada formación política y a limitar su margen de actuación parlamentaria (gráficamente, la demanda de amparo afirma que la formación política recurrente ha sido objeto de un «cordón sanitario» por parte de otras formaciones políticas existentes en la Cámara). En concreto, la diputada recurrente, del partido Vox, única diputada de esta formación política en el Parlamento Vasco, y, por ello, la única miembro integrante del Grupo Parlamentario Mixto de esa Cámara, sostenía que la Mesa vulneró su *ius in officium* al tomar una serie de acuerdos en virtud de los cuales: i) al fijar los órdenes del día y los tiempos de debate en las sesiones plenarias de la legislatura, le asignó al Grupo Mixto, integrado por la única diputada de Vox, un régimen de intervenciones e iniciativas parlamentarias muy reducido, cuando el Reglamento de la Cámara prevé que el Grupo Mixto disponga de «idénticas» posibilidades que el resto de grupos parlamentarios; ii) le impidió utilizar la denominación de Grupo Mixto-Vox, cuando es la única diputada integrada en dicho grupo y los usos parlamentarios, no prohibidos por el Reglamento del Parlamento Vasco, han permitido en legislaturas anteriores aquella denominación a otras configuraciones del Grupo Mixto con un único diputado, y iii) le asignó un único asistente colaborador, en lugar de los tres que había solicitado y a los que entendía tener derecho conforme a los usos parlamentarios.

Tras descartar que el acuerdo de la Mesa de la Cámara relativo a la asignación de un único asistente colaborador vulnera el *ius in officium* de la diputada recurrente (FJ 7), la STC 38/2022 considera que esa vulneración sí se ha producido en lo que atañe al acuerdo de la Mesa que deniega la denominación solicitada para el Grupo Mixto (Grupo Mixto-Vox), pues «la denominación de un partido político y la identificación por sus siglas o símbolos constituyen, para la opinión pública y para los ciudadanos en general, rasgos inequívocos que singularizan aquella formación política de las demás que participan en la vida política y concurren a los procesos electorales», y, por tanto:

[...] la ocultación de las siglas propias repercute en la genuina labor parlamentaria del miembro del Grupo Mixto, que no puede proponer iniciativas con cita expresa de la formación política a la que pertenece, ni tampoco hacer aquella manifestación explícita de la misma a la hora de ejercer su función de control político del Gobierno. De ello se deduce que la denominación de dicho grupo como Grupo Mixto-Vox es relevante para el conocimiento, tanto dentro como fuera de la Cámara vasca, de la labor parlamentaria de la única representante que lo integra.

Se trata, en consecuencia, concluye la STC 38/2022, del derecho a la denominación, que, por aplicación de la facultad de autoorganización que a

los grupos parlamentarios reconoce el art. 25.2 del Reglamento de la Cámara, se integra en el estatuto jurídico del Grupo Mixto, y que le ha sido denegado por la Mesa «sin razón en derecho que justifique aquella negativa» (FJ 8).

En fin, también considera la STC 38/2022 vulnerado el *ius in officium* de la diputada recurrente por la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco que limita las intervenciones e iniciativas parlamentarias del Grupo Mixto. Aprecia el TC que el Parlamento Vasco, en el ejercicio de su autonomía normativa y con una vocación protectora del respeto al derecho de los grupos minoritarios, ha establecido en el Reglamento de la Cámara (apdos. 1 y 3 del art. art. 25) un régimen de participación «idéntica» para todos los grupos parlamentarios. Un régimen de igualdad que la impugnada decisión de la Mesa ha respetado para todos los grupos de la Cámara, excepto para el Grupo Mixto: a este le ha aplicado el criterio de la representatividad, mientras que al resto de grupos parlamentarios les ha aplicado el de equiparación, estableciendo, en consecuencia, «un trato diferencial que quiebra la igualdad en el ejercicio del derecho de participación política de los recurrentes, tanto del Grupo Mixto como de la parlamentaria que lo integra, imponiéndole esta limitación, con carácter general, para toda la legislatura»<sup>27-28</sup>.

## V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. En relación con el art. 14 CE, principio de igualdad, en la STC 40/2022 (Sala Segunda), de 21 de marzo, el TC considera lesionado el citado artículo y otorgó el amparo a la integrante de una pareja de hecho inscrita en un registro municipal madrileño —Rivas Vaciamadrid— que había impugnado la decisión de la Administración tributaria, ratificada judicialmente, que le denegó la bonificación autonómica en la cuota tributaria en un caso de donación de una parte de la vivienda familiar que compartía con su pareja. El TC ha considerado vulnerados los derechos a la igualdad en la aplicación judicial de la ley y a la tutela judicial efectiva de la recurrente al constatar que la decisión administrativa y la judicial no tomaron en consideración su situación de convivencia estable acreditada, dado que la denegación vino fundada, exclusivamente, en no hallarse inscrita en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid. La sentencia argumenta que las respuestas

<sup>27</sup> A la STC 56/2022 formulan voto particular conjunto los magistrados Conde-Pumpido Tourón y Sáez Valcárcel y la magistrada Montalbán Huertas; asimismo, formula voto particular el magistrado Xiol Ríos.

<sup>28</sup> Herminio Losada González.

administrativa y judicial vulneraron el art. 14 CE, al otorgar a la recurrente un trato desigual no justificado entre parejas de hecho que, de forma acreditada por un título público, reúnen los requisitos materiales exigidos para acceder a la bonificación fiscal. Entiende el TC que las decisiones impugnadas hicieron una interpretación literal de la exigencia legal de inscripción en el registro autonómico que desatiende su finalidad material, que no es otra que permitir expresar la voluntad de quienes integran la unión de hecho y garantizar la seguridad jurídica constatando que no se trata de una unión de conveniencia. Además, recuerda que, para favorecer la igualdad de trato, la ley autonómica prevé en su disposición adicional única la existencia de otros registros públicos semejantes al autonómico con los que debe coordinarse. Asimismo, explica el TC que, desde hace años, el contexto normativo muestra que el acceso a prestaciones sociales reconocido en favor de las parejas de hecho se reconoce en favor de quien, por cualquier medio probatorio, acredite los requisitos materiales a los que la prestación se haya sometida. Además, entiende que la inscripción municipal generó en la demandante la expectativa de poder acceder a los beneficios reconocidos en las normas madrileñas en favor de las uniones de hecho, dado que —para ser aceptada— se les exigió cumplir los requisitos materiales establecidos en la ley autonómica y se les expidió una certificación pública oficial acreditativa de la inscripción.

2. Sobre el deber de investigación de denuncias de torturas o tratos degradantes protegidos por el art. 15 CE, en relación con el art. 24 CE, en la STC 12/2022 (Sala Segunda), de 7 de febrero, el recurrente en amparo había presentado escrito de denuncia por malos tratos que dijo haber padecido en el centro penitenciario en el que se encontraba interno. El referido escrito fue trasladado a un juzgado, que, tras oír al denunciante y a los funcionarios acusados, y a la vista del informe médico remitido por el establecimiento, acordó el sobreseimiento provisional y archivo de las actuaciones al no aparecer debidamente justificada la comisión del delito. El TC otorga el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a no padecer torturas ni tratos inhumanos o degradantes al considerar que la investigación judicial no satisfizo las exigencias de suficiencia y efectividad establecidas en la doctrina constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Tampoco se valoró suficientemente el hecho de que el denunciante se hallara ingresado en el módulo de aislamiento del centro penitenciario y que, inmediatamente después de los hechos denunciados, fuera objeto de una medida de aislamiento provisional con sujeción mediante correas. En esta misma línea, se rechaza la utilización de la demora en la formulación de la denuncia como indicio contrario a la existencia de los hechos delictivos; a mayor abundamiento,

el centro penitenciario demoró hasta diez días la remisión del escrito de denuncia al juzgado de guardia, lo que invita a pensar que pueda existir una cierta resistencia a la colaboración de la Administración penitenciaria para el esclarecimiento de los hechos. Además, para el TC, resulta insuficiente el razonamiento de la decisión judicial de apelación por el que no se aceptó la práctica de las medidas de investigación instadas por el demandante. En particular, debiera haberse citado a declarar como testigos a los tres funcionarios y un jefe de servicio que habían reconocido haber acudido a la celda donde habrían tenido lugar los hechos, y solicitado ampliación de la documentación entregada por el centro sobre la variedad de asistencias y partes médicos que se afirmaba que se habían sucedido. También podría haberse llamado a los internos que pudieran haber sido testigos auditivos de los hechos. De modo que la investigación se archivó cuando no se habían despejado las sospechas razonables de comisión del delito y pese a haber medios suficientes para aclararlo.

En términos similares, la STC 13/2022 (Sala Segunda), de 7 de febrero, consideró que se vulneró el derecho de la demandante a la tutela judicial efectiva, en relación con el de no ser sometida a tratos degradantes, al considerar insuficiente la investigación judicial de su denuncia penal. La recurrente denunció ante los juzgados de Badajoz haber sido sometida a un innecesario y vejatorio cacheo con desnudo integral durante su detención policial, acordada judicialmente, como autora de un supuesto delito de desobediencia. La denuncia fue admitida a trámite y, como diligencias de investigación, la magistrada-juez instructora solicitó al jefe de la Unidad policial de Familia y Mujer, de la que formaban parte los agentes que habían practicado la detención, que remitiera el atestado entonces elaborado, identificara a la funcionaria policial que practicó el cacheo denunciado e informara sobre su necesidad y el protocolo aplicable para su realización. La denunciante presentó los informes médicos que recogían la asistencia que le había sido prestada durante y después de la detención. Una vez recibido el informe policial solicitado, en el que se indicaba al juzgado que en ningún momento se ordenó a la detenida que se desnudara integralmente, oyó personalmente en declaración a la denunciante. Durante su declaración, la denunciante entregó al juzgado varias grabaciones de audio que había realizado de forma subrepticia desde que fue detenida hasta que ingresó en el calabozo policial. Descartado que el desarrollo de la detención hubiera sido recogido por las cámaras de vídeo existentes en la dependencia policial, la juez instructora sobreseyó provisionalmente la denuncia tras considerar que la investigación había sido suficiente, que los hechos denunciados no habían quedado debidamente acreditados ni, de haberlo sido, serían penalmente relevantes, por no constituir el atentado a la integridad moral que había sido denunciado. Recurrída en reforma y apelación la decisión ante el

propio juzgado de instrucción y la Audiencia Provincial de Badajoz, la denunciante solicitó que, a la vista del resultado de la grabación, se oyera presencial y contradictoriamente a la agente policial femenina que practicó el registro corporal para que explicara las indicaciones que a ella se le atribuían, según las cuales «debía quitárselo todo» para realizar el cacheo. Solicitó también que se practicara una pericial por la Guardia Civil en relación con la grabación de audio aportada. Al desestimar tanto el recurso de reforma como el de apelación, los órganos judiciales no consideraron preciso oír contradictoriamente en declaración a la agente policial o a sus compañeros, por entender no acreditada la práctica del cacheo ni que la agente denunciada atentara contra la integridad moral de la denunciante, por ser el cacheo una actuación policial ordinaria prevista en los protocolos policiales de detención establecidos por la Secretaría de Estado para la Seguridad. La recurrente alegaba ante el TC la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva en relación con la prohibición de tratos degradante. El TC, a partir de la consolidada y reiterada jurisprudencia constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la obligación de investigación efectiva y eficaz de las denuncias por malos tratos protagonizadas por agentes de la autoridad durante situaciones de privación de libertad, razona que «la investigación realizada de la conducta policial considerada por la recurrente como excesiva y atentatoria a su dignidad no fue suficiente, en tanto no facilitó el adecuado esclarecimiento de los hechos denunciados». La sentencia estima la pretensión de amparo señalando que, en las concretas circunstancias del caso analizado, «era relevante intentar esclarecer si se practicó o no un registro corporal con desnudo integral y, en caso afirmativo, determinar con qué finalidad y hasta qué punto era una medida proporcionada a las circunstancias concurrentes». Y concluye recordando que esta modalidad de registro corporal, como se ha reiterado en anteriores resoluciones referidas al ámbito penitenciario, en atención a su finalidad, por su mismo contenido o por los medios utilizados, puede llegar a acarrear un sufrimiento de especial intensidad o provocar una humillación o envilecimiento del sujeto pasivo, y constituir, por tanto, un trato vejatorio y degradante, prohibido por el art. 15 CE.

3. Sobre el derecho a la libertad, art. 17 CE, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24 CE, en la STC 33/2022 (Sala Segunda), de 7 de marzo, entendía el recurrente que las resoluciones impugnadas lesionaron su derecho a la tutela judicial efectiva, en relación con los derechos a la libertad personal y a la legalidad penal, al haber apreciado como causas de interrupción de la prescripción de la pena supuestos no previstos en el art. 134 CP, en la redacción anterior a la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, apartándose de

la doctrina establecida en la STC 97/2010, de 15 de noviembre. Consta el TC que el recurrente en amparo fue condenado, en conformidad, por sentencia firme del Juzgado de lo Penal de 17 de enero de 2014, a las penas de un año de prisión e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena y de un mes de multa con una cuota diaria de cinco euros. Tras acordar el juzgado la ejecución de la sentencia, con requerimiento para el ingreso en prisión (decreto de 16 de diciembre de 2015), el recurrente solicitó la sustitución de la pena de prisión por la de multa, petición que le fue denegada. Solicitó entonces el recurrente la suspensión de esa pena, solicitud que, asimismo, fue rechazada. Acordada de nuevo por el juzgado la ejecución de la sentencia (decreto de 16 de noviembre de 2016), el recurrente presentó el 27 de diciembre de 2016 solicitud de indulto de la pena de prisión ante el juzgado sentenciador, a la vez que interesaba la suspensión de la ejecución de la pena hasta que el Consejo de Ministros resolviera sobre el indulto. Denegada la solicitud de suspensión de la ejecución por el juzgado, finalmente en apelación la Audiencia Provincial acordó la suspensión de la ejecución de la pena de prisión impuesta al recurrente hasta tanto no se resuelva su solicitud de indulto. De las resoluciones judiciales impugnadas en amparo resulta que el juzgado de lo penal, mediante providencia de 4 de febrero de 2020, confirmada en reforma por auto de 7 de mayo de 2020, requirió al recurrente para su ingreso voluntario en prisión. El auto rechazó el alegato del recurrente de que la pena privativa de libertad a la que fue condenado el 17 de enero de 2014 había prescrito, por entender el juzgado que «las distintas resoluciones que han ido dictándose en el proceso tienen plena virtualidad interruptiva». Los órganos judiciales entendieron que no había prescrito la pena de un año de prisión impuesta al recurrente por sentencia firme el 17 de enero de 2014, toda vez que el plazo de cinco años de prescripción (art. 133 CP) que resulta aplicable había quedado interrumpido, ya sea por «las distintas resoluciones que han ido dictándose en el proceso», ya sea por el auto de 22 de noviembre de 2017, por el que se acordó la suspensión de la ejecución de la pena de prisión hasta la resolución de la petición de indulto, por entender que la suspensión *ope legis* en beneficio del reo interrumpe también el plazo de prescripción de esa pena. Recuerda el TC que el art. 134 CP, en la redacción entonces vigente y aplicable al presente caso, decía textualmente: «El tiempo de la prescripción de la pena se computará desde la fecha de la sentencia firme, o desde el quebrantamiento de la condena, si esta hubiese comenzado a cumplirse». El TC, en la STC 97/2010, ya descartó que la suspensión de la ejecución de la pena durante la tramitación de una solicitud de indulto —como también de un recurso de amparo— desplegara un efecto interruptor sobre el plazo señalado a la prescripción de la pena, poniendo de relieve la carencia de específica previsión legal

al efecto, en la medida en que el art. 134 CP, en la redacción indicada, se limitaba a indicar como *dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción de la pena la fecha en que la sentencia condenatoria devino firme o bien aquella en que la condena es quebrantada. Concluyó por ello el TC que, a la vista de lo establecido en aquella norma legal, el criterio interpretativo de estimar como causa interruptora de la prescripción la suspensión de la ejecución de la pena durante la tramitación de una solicitud de indulto no satisface el principio de legalidad ni el canon de motivación reforzada exigible a toda decisión judicial en materia de prescripción penal, por no estar legalmente prevista esa causa interruptora. Por ello, la aplicación de la indicada doctrina supone rechazar el criterio interpretativo mantenido en el auto de 21 de octubre de 2020 de la Audiencia Provincial de Cádiz. Por lo que se refiere al criterio interpretativo del juzgado sentenciador, conforme al cual las sucesivas resoluciones dictadas en la ejecutoria, por las que se deniegan las solicitudes del recurrente de sustitución de la pena de prisión por la de multa (art. 88 CP) y la suspensión de esa pena (art. 80 CP), así como las que acuerdan la ejecución de la sentencia con requerimiento al recurrente para el ingreso voluntario en prisión, con los apercebimientos de rigor, «tienen plena virtualidad interruptiva» de la prescripción de la pena, señala el TC que tampoco este criterio satisface las exigencias derivadas del principio de legalidad penal y del canon de motivación reforzada que señala la citada doctrina constitucional.

4. La STC 23/2022 (Sala Segunda), de 21 de febrero, analiza el recurso de amparo interpuesto por quien había sido sancionado por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) por la comisión de una infracción muy grave tipificada en la ley del mercado de valores. En cumplimiento de las previsiones de esta misma ley se procedió a la publicación de la sanción en el *Boletín Oficial del Estado*. El demandante alegaba que dicha publicación lesionaba su derecho a la protección de datos, art. 18.4 CE. El TC deniega el amparo al no apreciarse vulneración de las garantías constitucionales del ejercicio de la potestad sancionadora y a la protección de datos personales. Con respecto a lo primero, la sentencia rechaza que la publicación en el diario oficial de la sanción impuesta vulnere las garantías del procedimiento administrativo sancionador y del principio de proporcionalidad en las sanciones, que ni siquiera le son de aplicación, pues la publicación no constituye una sanción, sino una consecuencia anudada a la imposición de las sanciones graves, expresamente prevista por la ley. En particular, la publicación no tiene una función punitiva o de castigo porque su finalidad no consiste en infligir al infractor un perjuicio, sino en advertir a los inversores de una actuación que puede afectar al buen funcionamiento del mercado financiero y garantizar la transparencia

y eficacia en la labor de supervisión que lleva a cabo la CNMV. Por otro lado, se rechaza la vulneración del derecho fundamental a la protección de datos personales, ya que, aunque la comunicación de la CNMV al *Boletín Oficial del Estado* para publicar la sanción y su ulterior inserción en la gaceta oficial constituyan un tratamiento de datos personales, existe una base jurídica que legitima ese tratamiento. Además, la publicación de las sanciones por infracciones graves o muy graves es una medida adecuada, idónea y proporcionada en sentido estricto para la consecución de las legítimas finalidades que persigue, como son la libertad de empresa y la publicidad activa de los comportamientos más lesivos para la integridad y buen funcionamiento del mercado de valores. Se preserva también el principio de temporalidad, pues el ejercicio del derecho al olvido permite al afectado solicitar que los motores de búsqueda en internet eliminen de las listas de resultados los enlaces publicados que contengan información relativa a su persona.

También relacionada con el derecho a la protección de los datos de carácter personal, en la STC 31/2022 (Sala Segunda), de 7 de marzo, el TC rechazó el recurso de amparo presentado por Asamblea Nacional Catalana (ANC) contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha entidad frente a la multa de 200 000 euros que le fue impuesta en 2015 por la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), por cometer una infracción muy grave de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, consistente en tratar datos de ideología sin consentimiento de los interesados. La entidad demandante, en el marco de la campaña «Ara és l’Hora», llevó a cabo una encuesta en todo el ámbito territorial de Cataluña, que afectaba a tres millones de domicilios, y en la que se preguntaba a cada encuestado sobre las prioridades de Cataluña «cuando fuera un Estado» y si iría a votar en la consulta del 9 de noviembre de 2014 «sobre el futuro político de Cataluña». La encuesta se realizó tratando no solo los datos personales de los encuestados que dieron su consentimiento expreso y por escrito, sino también los de aquellos que no lo dieron, lo que constituye un incumplimiento del art. 7.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal, a la sazón aplicable de dicha ley. El TC descarta que la sentencia impugnada en amparo haya incurrido en la alegada lesión del derecho a la tutela judicial efectiva por atribuir responsabilidad individual a la entidad ANC en los hechos sancionados. Aprecia en este sentido que los varios actores que participan en el diseño de un tratamiento de datos personales quedan sujetos cada uno de ellos a las disposiciones aplicables en materia de protección de datos, conforme a la normativa aplicable en esta materia (particularmente respecto a la figura jurídica del

«responsable del tratamiento»); es decir, que la sentencia impugnada rechaza de manera suficientemente motivada y fundada en derecho los distintos argumentos que ANC, basándose en que participaba conjuntamente con *Ömnium Cultural* en las actividades de diseño y ejecución, hizo valer para instar que se declarase una responsabilidad solidaria de ambas entidades. El TC descarta, asimismo, que la sentencia impugnada haya incurrido en una lesión refleja o indirecta de la libertad ideológica, de la libertad de expresión y del derecho de asociación de la entidad ANC, por cuanto la interpretación que de la normativa aplicable al caso lleva a cabo la Audiencia Nacional no puede ser tildada de arbitraria, ilógica o infundada, ni cabe apreciar que otorgue un alcance desmedido al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

5. Sobre los límites de la libertad de información, la STC 8/2022 (Pleno), de 27 de enero, desestima el recurso de amparo del recurrente que había sido condenado en vía civil por el mensaje publicado en su cuenta personal de la red social Twitter en el que afirmaba haber sido agredido física y verbalmente por un compañero del programa radiofónico *Julia en la Onda*, de la emisora Onda Cero, en el que ambos periodistas comentaban temas de actualidad desde posiciones ideológicamente contrapuestas<sup>29</sup>. Tanto la Audiencia Provincial de

<sup>29</sup> El día 4 de abril de 2014 el demandante de amparo había publicado en el diario digital que él mismo dirigía, *El diario de Alcalá*, un artículo en el que, bajo el titular «A propósito de Aguirre», expresaba su opinión sobre un incidente de tráfico en el que se vio envuelta la entonces presidenta de la Comunidad de Madrid. Ese mismo día, el señor M. P. escribió varios mensajes en el grupo de WhatsApp del programa de radio (grupo integrado por ambos periodistas y por la directora y la subdirectora de este) en los que expresaba su malestar con el artículo y, por extensión, con la persona del demandante, al que reprochaba haber falseado la realidad de lo sucedido y ocultar la verdad. El 8 de abril de 2014, el señor M. P. envió al demandante un correo electrónico con el siguiente contenido: «Estimado A. Tienes 24 horas para rectificar tus patrañas sobre Aguirre. Pasado ese plazo, se publica este artículo. Una cosa son las opiniones discrepantes y otra muy distinta LAS MENTIRAS, que no estoy dispuesto a tolerar de alguien que se jacta de ser ‘mi amigo’. No es posible la amistad ni el respeto con un mentiroso. Saludos.». El señor M. P. publicó el día 8 de abril de 2014 el susodicho artículo en su blog digital. El día 6 de mayo de 2014 se produjo un nuevo incidente entre ellos en que, tras haber calificado el demandante de «chorrada» un comentario de M. P., este se dirigió al primero en los siguientes términos: «Bueno, ya es la segunda vez que me faltas al respeto [...] te tendré que arrancar la cabeza». Continuando la discusión, de nuevo el último manifestó al demandante: «[...] es la última vez que te ríes de mí o me tomas el pelo, soy más alto

Madrid como el Tribunal Supremo consideraron, en contra del criterio del juez de instancia, que el mensaje no está amparado por la libertad de información, constituyendo una intromisión ilegítima en el derecho al honor de M. P. El TC entiende que no existió vulneración del derecho a la libertad de información. Según la doctrina constitucional consolidada, la veracidad de la información suministrada y su interés o relevancia pública condicionan la protección constitucional del derecho a la libre comunicación. Las manifestaciones efectuadas por el recurrente, al no basarse en una información veraz, no permiten amparar el menoscabo del derecho al honor sufrido por M. P. en el legítimo ejercicio del derecho a la información del recurrente en amparo. Por lo que hace a la alegación sobre un presunto efecto desaliento de la sanción sobre el ejercicio de la libertad de información en redes sociales, concluye el TC que la cuantía de la indemnización y las obligaciones de hacer encomendadas al demandante, lejos de tener un efecto desalentador, pueden transmitir a la totalidad de los usuarios que la publicación de informaciones falsas en internet, concretamente en redes sociales, y en particular por profesionales de la comunicación, es una falta de atención de los deberes y responsabilidades que les vinculan.

6. La STC 26/2022 (Pleno), de 24 de febrero<sup>30</sup>, se refiere al recurso planteado como consecuencia de que, tras las elecciones de diputados al Parlamento Europeo, de 26 de mayo de 2019, la Junta Electoral Central rechazó la solicitud de los demandantes de amparo —candidatos electos— de que se tuviera

---

que tú y te voy a machacar». El día 7 de mayo de 2014, el demandante publicó en su cuenta personal de Twitter el siguiente mensaje: «He sido agredido física y verbalmente, con testigos y en el estudio de '@Juliaenlaonda', por MP. Tras tres semanas de acosos». A lo largo del mismo día 7 continuó publicando mensajes en su cuenta de Twitter, incluyendo los siguientes: «No he contado esto por fastidiar a MP. Yo le tenía mucho afecto. Es decencia y honestidad. Espero que se cure y mejore algo [...]». M. P. presentó demanda conforme a la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, contra el demandante, por intromisión ilegítima en su derecho al honor. El juzgado de primera instancia desestimó la pretensión, considerando que los hechos se produjeron en el contexto de la tensa relación que mantenían los periodistas con anterioridad al episodio del día 6 de mayo de 2014, en que resulta acreditado que el demandante se dirigió al demandado en tono amenazante e intimidatorio, y por cuanto las expresiones utilizadas no tenían suficiente gravedad para poder ser consideradas como «expresiones insultantes, insinuaciones insidiosas y vejaciones innecesarias que solo pueden entenderse como insultos o descalificaciones», en los términos descritos en la STC 105/1990, de 6 de junio.

<sup>30</sup> Véanse, *supra*, pp. 194-195.

por realizado el requisito de acatamiento a la Constitución prestando su juramento o promesa por escrito, sin personarse físicamente; por ello se comunicó al Parlamento Europeo que sus escaños debían ser declarados vacantes. La solicitud de medidas cautelares formulada frente a estas decisiones fue desestimada por el Tribunal Supremo. El TC, por un lado, inadmite el recurso de amparo respecto de la alegada vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías, en la vertiente del derecho a un juez imparcial, por falta de invocación tempestiva. Por otro, declara la extinción del recurso de amparo por pérdida sobrevinida de objeto, respecto de la invocación del derecho a la tutela cautelar y a la obtención de una resolución fundada en derecho, debido a la satisfacción extraprocesal de las pretensiones dada por la decisión del Parlamento Europeo de 13 de enero de 2020, que reconoció la condición de euro-parlamentarios a los recurrentes en amparo de conformidad con la STJUE *Junqueras Vies*, de 19 de diciembre de 2019.

En la STC 35/2022 (Pleno), de 9 de marzo<sup>31</sup>, el TC estimó el recurso de amparo promovido por el representante legal del Grupo Parlamentario Más Madrid en la Asamblea de Madrid, y por una diputada de dicho grupo parlamentario, en la XI legislatura de la Asamblea de Madrid, contra la decisión de la mesa de edad de la sesión constitutiva de la Asamblea, que no incluyó a la diputada recurrente, ni al grupo al que pertenecía, en la Mesa de la Asamblea para la citada legislatura. En la sesión constitutiva de la XI legislatura de la Asamblea de Madrid, la mesa de edad proclamó quiénes serían los integrantes de la Mesa para la legislatura que se constituía en ese momento. Esa proclamación no incluía a la recurrente, integrante del Grupo Parlamentario Más Madrid, a pesar de que la formación política de Más Madrid había sido la cuarta más votada en las elecciones autonómicas, por delante de otra formación (el partido político VOX) cuyo grupo parlamentario sí obtuvo representación en aquella Mesa. El TC entiende que esta decisión vulnera la obligación de representación proporcional en la formación de la Mesa de la Asamblea, que se deriva del art. 12.2.c del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Si bien el Reglamento de la Asamblea de Madrid no contiene una norma específica en que se exija la aplicación del principio de proporcionalidad en la composición de la Mesa, es facultad de la mesa de edad interpretar el procedimiento de designación de conformidad con dicho principio estatutario. De la falta de respeto a este se deriva la lesión del derecho de participación política, art. 23.2 CE, en su vertiente del respeto al *ius in officium*, de los recurrentes en amparo y en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.

---

<sup>31</sup> Véanse, *supra*, p. 193 y pp. 216-217.

En la STC 58/2022 (Pleno), de 7 de abril, el recurso de amparo, interpuesto por quien fuera vicepresidente de la Mesa del Parlamento catalán, se dirigía contra las resoluciones judiciales que admitieron a trámite la querrela presentada contra el recurrente y otros por el fiscal superior de Cataluña «por un delito de desobediencia a resoluciones judiciales o a decisiones u órdenes de la autoridad superior, cometido por una autoridad o funcionario público», en el seno de incidentes de ejecución seguidos por incumplimiento de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, y la STC 98/2019, de 17 de julio. El recurrente entendía, principalmente, que dichas resoluciones vulneraban su inviolabilidad parlamentaria. El TC, con remisión a su STC 184/2021, de 28 de octubre<sup>32</sup>, desestima el amparo.

7. En la STC 30/2022 (Sala Primera), de 7 de marzo, el TC ha estimado los recursos de amparo promovidos por dos periodistas y por la empresa de información para la que trabajaban. Los dispositivos móviles y ordenadores de ambos periodistas fueron objeto de intervención en virtud de varios autos adoptados por el titular de un juzgado de instrucción, en noviembre y diciembre de 2018. Estas resoluciones se adoptaron en el marco de las diligencias previas que investigaban la comisión de un delito de revelación de secretos, por filtraciones que se habían producido en relación con la investigación judicial del conocido como «caso Cursach». Cuando los periodistas tuvieron conocimiento de la intervención, intentaron personarse como interesados en el procedimiento de instrucción, para contestar las resoluciones judiciales, que estimaban lesivas de sus derechos a la intimidad, el secreto de las comunicaciones, la inviolabilidad del domicilio y el secreto profesional. Sin embargo, el juzgado de instrucción, primero, y la audiencia provincial, confirmando en apelación las resoluciones de instancia, negaron la posibilidad de personación de los recurrentes en amparo en el procedimiento penal. El TC considera que estas decisiones impeditivas del acceso a la jurisdicción fueron por ello lesivas del derecho a la tutela judicial efectiva, al no aplicar el principio *pro actione* y no motivar adecuadamente la decisión de inadmisión a trámite de los escritos de los periodistas. Ello teniendo en cuenta que la voluntad de recurrir venía sustentada en la legítima defensa de sus intereses profesionales, que, además, eran coincidentes con la defensa de los derechos fundamentales sustantivos invocados por los recurrentes en amparo. Por tanto, la sentencia considera que la finalidad de las medidas adoptadas por el juez instructor afectaba directamente a intereses constitucionales especialmente protegidos, de que eran titulares los periodistas afectados. Y esa circunstancia justificaba que fueran considerados sujetos

---

<sup>32</sup> Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 124, 2022, pp. 308-309.

legitimados para intervenir en el procedimiento en defensa de sus propios intereses y derechos, siendo la decisión de no aceptar esa intervención lesiva de su derecho de acceso a la jurisdicción.

La STC 25/2022 (Pleno), de 23 de febrero<sup>33</sup>, aborda el recurso de amparo planteado por quien había sido condenado por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como autor de un delito de desobediencia por haberse negado a ejecutar, en su condición de autoridad pública (presidente de la Generalitat de Cataluña), determinadas resoluciones de la Junta Electoral Central que le conminaban a retirar una pancarta de la fachada de la sede del Palacio de la Generalitat. La condena fue confirmada en casación por el Tribunal Supremo. El TC desestima el recurso de amparo al no apreciar vulneración de los derechos fundamentales invocados, en especial, los derechos a un juez imparcial, al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa, la presunción de inocencia y la legalidad penal. Con respecto a la supuesta parcialidad del magistrado instructor de la causa, subraya el TC que ninguna de sus actuaciones puede ser considerada fruto de la parcialidad y las resoluciones en las que rechazó su recusación estaban debidamente motivadas. En cuanto a los reproches de parcialidad dirigidos contra los magistrados de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, se destaca que la intervención de dos de ellos en la decisión de admisión a trámite de la querrela formulada por el Ministerio Fiscal no supuso, en las concretas circunstancias del caso, merma de su imparcialidad, ya que no examinaron el fondo del asunto. De igual modo, las manifestaciones públicas realizadas por algunos magistrados no alcanzaron a comprometer su imparcialidad. Desde la perspectiva del derecho a un juez imparcial, no merece reproche la actuación procesal de los magistrados de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, cuya composición no fue controvertida por el acusado en el momento oportuno y mediante la formulación de la pertinente recusación, que hubiera podido brindar al órgano judicial la oportunidad de reparar la lesión a la que se hace referencia por vez primera en el recurso de amparo. El rechazo razonado y debidamente fundamentado de las pruebas solicitadas por el acusado no puede considerarse vulneración del derecho a la defensa. Tampoco el TC considera vulnerado el principio de taxatividad de los tipos penales, ni se ha operado una interpretación extensiva o analógica de estos ni se ha incurrido en una falta de proporcionalidad en su interpretación y aplicación. La adecuada ponderación entre el ejercicio de los derechos fundamentales alegados en el momento de aplicación de la norma penal excluye la existencia de falta de proporcionalidad en la pena o en su individualización. Por último, el TC rechaza la existencia

---

<sup>33</sup> Véanse, *supra*, pp. 197-198.

de una vulneración de la tutela judicial efectiva por la negativa de los tribunales a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asimismo, se considera improcedente el planteamiento de dicha cuestión por el propio TC. La sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes.

Durante el período comentado en esta crónica, el TC ha dictado las SSTC 45<sup>34</sup>, 46 y 47 (Pleno), de 23 y 24 de marzo de 2022, relativas a los recursos de amparo interpuestos por los condenados por la sentencia dictada en la causa especial por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en relación con los antiguos miembros del Gobierno catalán. A estos efectos véase, por todas, la STC 184/2021 (Pleno)<sup>35</sup>, de 28 de octubre, cuyo resumen figura en la crónica anterior de esta revista.

La STC 42/2022 (Sala Segunda), de 21 de marzo, aborda el recurso de amparo planteado por la asociación recurrente, que, esencialmente, consideraba que la Agencia Española de Protección de Datos, al sancionar a la recurrente, ha quebrantado el principio de confianza legítima, ya que las comunicaciones previas de la AEPD no permitían deducir la aplicación del régimen administrativo sancionador. El TC considera que la actuación de la AEPD no implicó cambio alguno de criterio, porque sus comunicaciones no permitían deducir la inaplicación del régimen administrativo sancionador. Por lo tanto, el ejercicio de la potestad sancionadora no produjo quiebra alguna de la confianza depositada en una previa y consolidada actuación administrativa. Considera que la actuación de la asociación recurrente no puede considerarse como una conducta legítima, ya que no comunicó a la AEPD que estaba realizando transferencias internacionales de datos a los EE. UU., y tampoco comunicó su intención de continuar realizando esas transferencias ni solicitó autorización alguna para hacerlo. En estas condiciones, no puede acogerse al principio de confianza legítima, que solo protege a quien realiza conductas no prohibidas expresamente por la norma. Recuerda el TC que la potestad sancionadora es una actividad reglada, sobre todo en un caso como este, en que la incoación del procedimiento se produjo a instancia de parte. La aplicación del régimen sancionador no puede considerarse como un perjuicio no soportable. Quien incumple un régimen legal de prohibiciones, que aparece tipificado como infracción y castigado con una sanción (en este caso, de multa), está obligado a soportar las consecuencias de sus actos. En cuanto a la necesidad y proporcionalidad de la sanción impuesta, se aclara que lo que se impugna es el grado de previsibilidad de una actuación administrativa y judicial en la

---

<sup>34</sup> Véanse, *supra*, pp. 198-199.

<sup>35</sup> *Vid.* nota 32.

concreta aplicación del régimen administrativo sancionador en materia de protección de datos, susceptible de generar una vulneración del derecho a la legalidad sancionadora. Considera el TC que, a la vista del régimen vigente, la actuación administrativa y judicial resultó razonablemente previsible y se ajustó a su tenor literal y a los parámetros metodológicos y axiológicos de general conocimiento.

8. La STC 2/2022 (Sala Segunda), de 24 de enero, ha reconocido que se ha vulnerado el derecho a la huelga, art. 28 CE, del sindicato recurrente, al fijar la Administración unos servicios mínimos desproporcionados no debidamente justificados. El comité de empresa de la entidad mercantil Áreas, SA, que gestiona establecimientos de hostelería del Aeropuerto Internacional Adolfo Suárez Madrid-Barajas, entre ellos el 100 % de los puntos de venta al público situados en la zona una vez superados los controles de seguridad de las distintas terminales, convocó huelga durante varios días y con determinado horario para el mes de diciembre de 2017. La empresa y el sindicato no llegaron a un acuerdo sobre la fijación de los servicios mínimos, por lo que la Administración dictó una resolución en la que establecía los servicios mínimos que debían prestarse. El sindicato presentó un recurso contencioso-administrativo contra la citada resolución ante la Audiencia Nacional porque consideraba que los servicios mínimos fijados afectaban al 100 % de la plantilla, lo que implicaba una vulneración de los derechos de huelga y libertad sindical. El órgano judicial desestimó el recurso concluyendo que la extensión de los servicios mínimos resultaba justificada y proporcionada. Interpuesto recurso de casación, fue inadmitido. En el recurso de amparo se quejaban de la vulneración de los derechos de huelga, libertad sindical y tutela judicial efectiva. El TC ha considerado que la resolución administrativa impugnada no aporta ningún elemento, dato o hecho que permita poner en relación el derecho de huelga de los trabajadores y el derecho a la salud de los pasajeros con la decisión de que los servicios mínimos se fijaran para la llamada zona de aire en el 100 % de los establecimientos de la empresa y de su plantilla. Explica que «la resolución administrativa considera sin más que el nivel habitual de prestación de servicios coincide en su integridad con lo que debe considerarse como un elemento mínimo de prestación en función de las exigencias de la salud pública». Por tanto, «esta apreciación supone no ya limitar sino privar íntegramente del ejercicio del derecho de huelga a los trabajadores de este sector de actividad», que hubiera exigido una motivación específica sobre el carácter mínimo de los servicios. Igualmente, subraya que, si el servicio prestado por los establecimientos de restauración se mantiene en la franja horaria de la huelga en el 100 % del habitual y, simultáneamente, como se reconoce por la propia

Administración, se ha obligado a reforzar el servicio prestado por las máquinas expendedoras para esa franja horaria, la prestación del servicio esencial para la comunidad se desarrolló con un nivel de prestación superior al habitual, lo que es incompatible con la lógica propia de un juicio de proporcionalidad. En definitiva, el TC concluye afirmando que «la motivación contenida en la decisión de la autoridad gubernativa pone de manifiesto que la fijación de los servicios mínimos acordados no resulta proporcionada a la resolución del conflicto de intereses que debía resolver». En consecuencia, se anula la resolución administrativa impugnada al considerarla lesiva del derecho de huelga<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Carlos Ortega Carballo.