

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE  
EL SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2022

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

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA

Tribunal Constitucional  
duque@tribunalconstitucional.es

CARLOS ORTEGA CARBALLO

Tribunal Constitucional  
ortega@tribunalconstitucional.es

HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ

Tribunal Constitucional  
losada@tribunalconstitucional.es

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI

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. (2021).  
Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2022.  
*Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, 245-295.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.126.08>

---

**SUMARIO**

---

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

---

**I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL**

1. Iniciando este apartado de la crónica con los pronunciamientos recaídos en las sentencias que resuelven recursos de inconstitucionalidad, el TC aborda en la STC 99/2022 (Pleno), de 13 de julio<sup>1</sup>, una cuestión que, si en otro tiempo pudo suscitar cierta polémica, hoy resulta pacífica, como es la de la incidencia en la jurisdicción constitucional de la pendencia de procesos contencioso-administrativos que tienen por objeto la impugnación de una norma básica que, en una controversia competencial promovida ante el TC, se invoca como canon de control de la legislación autonómica

El TC desestima la alegación de la representación letrada de los órganos de la comunidad autónoma de que la orden ministerial invocada como norma básica no puede integrar el parámetro de constitucionalidad, al estar recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa por vicios de legalidad, que afectan tanto a su validez como a su condición de norma básica. Circunstancia que impide, en su opinión, que la legislación autonómica pueda ser declarada inconstitucional, resultando de aplicación, en tanto se resuelven los procesos contencioso-administrativos, la regla de prevalencia del art. 149.3 CE.

Tal argumentación, sostiene el TC, desconoce, en primer lugar, «tanto el alcance de la competencia de la jurisdicción de este tribunal, como la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad», en su condición de proceso dirigido a garantizar el orden constitucional de distribución de competencias. A tal efecto, destaca, en primer lugar, que la LOTC «ha venido a excluir que la competencia y la jurisdicción de este tribunal puedan verse condicionadas por una suerte de “prejudicialidad contencioso-administrativa”». Por el contrario, de los preceptos de la LOTC resulta «la preferencia de esta jurisdicción [constitucional] frente a la ordinaria en la resolución de controversias constitucionales de contenido competencial» (arts. 3 y 4, en relación con los arts. 91 y

---

<sup>1</sup> Véanse, *infra*, pp. 259-266.

61.2 LOTC). En este sentido, el TC afirma que la interposición ante la jurisdicción ordinaria de un recurso directo contra normas básicas de carácter reglamentario (arts. 26 y 46.1 LJCA) «no puede impedir, obstaculizar, ni condicionar el desempeño por parte de este tribunal, de su función de garante del orden constitucional de distribución de competencias».

En segundo lugar, en la sentencia se recuerda que, en un examen sobre la constitucionalidad indirecta o mediata de la legislación autonómica, «lo determinante es [...] que en el proceso se haya invocado como parámetro de contraste una norma estatal vigente en el momento de dictar sentencia, [...], apta para integrarse en el juicio de constitucionalidad como posible parámetro de validez». De modo que «las vicisitudes que puedan afectar a su carácter legalmente básico no son cuestiones de mera legalidad ordinaria, sino que ostentan una relevancia constitucional de primer orden», por lo que forman parte integrante del enjuiciamiento que tiene que llevar a cabo la jurisdicción constitucional, sin perjuicio de que puedan existir otros motivos de mera legalidad ordinaria para impugnar su validez.

En tercer lugar, el TC entiende que es incompatible con nuestro sistema de justicia constitucional la pretensión de que la controversia competencial se resuelva mediante la aplicación de la cláusula de prevalencia (art. 149.3 CE). Argumenta al respecto que el recurso de inconstitucionalidad es un «mecanismo para enjuiciar la validez de las leyes», no «un instrumento diseñado para enjuiciar la aplicación de la ley ni para determinar cómo debe procederse a la selección del Derecho aplicable en casos de conflicto internormativo». En otras palabras, el TC en los recursos de inconstitucionalidad se pronuncia sobre «la validez o la invalidez de la norma impugnada», resultando ajena a este pronunciamiento «la regla de prevalencia del Derecho estatal (art. 149.3 CE)», que no opera en el ámbito de validez de la ley, sino en el de su aplicación. Por ello, la regla de la prevalencia del art. 149.3 CE ha tenido entrada en la doctrina constitucional en supuestos de inconstitucionalidad mediata o indirecta en el marco de las cuestiones de inconstitucionalidad, en cuanto afecta al juicio de aplicabilidad de la norma cuestionada y, con ello, a la admisibilidad de la cuestión<sup>2</sup>.

Finalmente, el TC precisa que en su labor de enjuiciamiento por motivos competenciales de la normativa autonómica ha de atender al parámetro de constitucionalidad configurado por las normas vigentes en el momento de dictar sentencia. De modo que «el orden constitucional de distribución de competencias exige que las comunidades autónomas adapten su normativa a las modificaciones sobrevenidas de la legislación básica», sin que al enjuiciar

---

<sup>2</sup> Véase, *infra*, la reseña de la STC 76/2022, de 5 de junio, pp. 248-249 y 259-262.

su validez por resultar incompatibles con las nuevas bases se pueda recurrir a la cláusula de prevalencia (FJ 2).

2. La STC 70/2022 (Pleno), de 2 de junio<sup>3</sup>, desestima los óbices de admisibilidad opuestos por el ministerio fiscal y el abogado del Estado a la admisión a trámite de una cuestión de inconstitucionalidad, promovida respecto de un precepto legal que, para afrontar la gestión de la situación de crisis ocasionada por la covid-19, prevé la autorización o ratificación por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia de las medidas sanitarias urgentes para la protección de la salud pública que implicasen limitación o restricción de derechos fundamentales, cuando los destinatarios no estén identificados.

En relación con la insuficiencia del juicio de inaplicabilidad y de la fundamentación del auto de planteamiento, el TC declara que no es trasladable a las cuestiones de inconstitucionalidad la carga de fundamentación exigible en los recursos de inconstitucionalidad, pues aquellas se encuentran sometidas a requisitos específicos propios de este mecanismo de cooperación de los órganos judiciales en la depuración del ordenamiento jurídico. Tras reiterar la doctrina constitucional sobre el alcance de la facultad de los órganos judiciales en la realización y exteriorización de los juicios de aplicabilidad y relevancia y el alcance de la función de control que corresponde al TC, se estiman suficientemente motivados el juicio de aplicabilidad y el auto de planteamiento de la cuestión, ya que el órgano judicial expone claramente por qué considera que la función que el precepto legal cuestionado atribuye a los tribunales superiores de justicia no puede ser caracterizada como garantía de derechos (art. 17.4 CE), sino como «una función consultiva, mero apéndice del procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones administrativas». También el TC entiende que se ha satisfecho el juicio de relevancia, no siendo obstáculo para ello que el órgano judicial haya acordado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad con ocasión de la resolución de los recursos de reposición interpuestos contra una previa decisión judicial en la que había acordado aplicar inicialmente el precepto legal cuestionado (FJ 4).

El TC rechaza en la STC 76/2022 (Pleno), de 5 de junio<sup>4</sup>, la alegada falta del presupuesto de aplicabilidad del precepto legal cuestionado, al sostener la representación letrada de los órganos de la comunidad autónoma personados

<sup>3</sup> Véanse *infra*, pp. 271-276.

<sup>4</sup> Véanse, *supra*, la reseña de la STC 99/2022, de 13 de julio, pp. 246-248, e, *infra*, pp. 266-271.

en el proceso que el órgano judicial podía haber recurrido a la regla de prevalencia del derecho estatal (art. 149.3 CE) para inaplicar la norma autonómica por su contradicción sobrevenida con el derecho estatal. Se afirma en la sentencia que la jurisprudencia constitucional ha venido admitiendo que los órganos judiciales inapliquen una ley autonómica en virtud de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE en supuestos en los que existe una legislación básica estatal previa que el precepto autonómico reproduce, modificándose después la norma estatal en sentido incompatible con la legislación autonómica (SSTC 102/2016, de 25 de mayo; 116/2016, de 29 de junio, y 127/2016, de 7 de julio; AATC 167/2006, de 22 de mayo, y 27/2019, de 9 de abril) y en supuestos de ausencia previa de norma básica y posterior dictado de esta en un sentido incompatible con la ley autonómica (STC 204/2016, de 1 de diciembre). En este caso, sin embargo, precisa el TC, no nos encontramos ante un supuesto de los señalados, pues una de las normas estatales que opera como norma de contraste del precepto autonómico cuestionado ha sido dictada al amparo de una competencia exclusiva del Estado y la otra norma estatal también de contraste precede a la disposición autonómica cuestionada, de forma que el conflicto competencial no surge como consecuencia de la adopción o modificación de la ley estatal *ex post* a la ley autonómica. En definitiva, concluye el TC, «[a]nte un conflicto entre una norma estatal y una norma autonómica los tribunales pueden recurrir al principio de prevalencia que el art. 149.3 CE reconoce a la norma estatal [...] cuando concurren de forma clara e incontrovertible los criterios precisados en la STC 102/2016 y posteriores» (FJ 2).

Por su parte, en la STC 98/2022 (Pleno), de 12 de julio, se inadmite a trámite por falta del juicio de relevancia una cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación con el primer inciso del art. 92.7 CC, que dispone que «[n]o procederá la guardia conjunta cuando cualquiera de los padres esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o de los hijos que convivan con ambos». El TC pone de manifiesto que el órgano judicial, ante el que ambos progenitores instaron la guardia compartida de sus hijos, no incluye en el auto de planteamiento consideración alguna sobre la existencia y efectos de las medidas cautelares penales adoptadas en otro proceso del que conoce el mismo órgano judicial, en el que concedió una orden de protección a la madre de los menores respecto al padre, con la prohibición de aproximarse y comunicarse con ella. Razona el TC que, si dichas medidas siguen vigentes, como se desprende del auto de planteamiento, no es posible atribuir a los padres de los menores, a tenor del precepto legal cuestionado, la custodia compartida solicitada, de modo que la decisión del proceso *a quo* no depende de su constitucionalidad (FJ 3).

En fin, además de por notoriamente infundada, en el ATC 83/2022 (Pleno), de 11 de mayo, se inadmite a trámite por no satisfacer los juicios de aplicabilidad y relevancia una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el párrafo primero, letra c), del art. 49.1 del Estatuto de los Trabajadores, que regula las causas de extinción del contrato de trabajo y determina la cuantía de la indemnización a la que tiene derecho el trabajador despedido. Al señalar el órgano judicial en el auto de planteamiento que la decisión del proceso *a quo* únicamente depende de la constitucionalidad del precepto cuestionado si el despido no es declarado improcedente, el TC estima que, al no haberse incluido en dicho auto un pronunciamiento, siquiera de carácter provisional, sobre la procedencia o improcedencia del despido, el juicio de constitucionalidad reviste en este caso un carácter abstracto, por lo que no puede constituir objeto de una cuestión de inconstitucionalidad. En efecto, se afirma en el auto de inadmisión que, si finalmente se apreciara en el proceso *a quo* que el despido es improcedente, la decisión del asunto no depende de la validez del precepto cuestionado, cuya constitucionalidad entonces sería irrelevante (FJ 2).

3. 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 ha doctrina del TC (SSTC 59/2022 [Sala Segunda], de 9 de mayo<sup>5</sup> —resolución judicial que no da respuesta a la pretensión de cancelación de antecedentes en el registro central de delincuentes sexuales—; 63/2022 [Pleno], de 10 de mayo, y 68 y 69 [Pleno], de 2 de junio<sup>6</sup> —resolución judicial que no autoriza la interposición de un recurso ordinario de revisión en relación con sentencia que condenó al demandante por sendos delitos de estragos y asesinato terrorista—; 64/2022 [Pleno], de 10 de mayo<sup>7</sup>

<sup>5</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general (STC 155/2009, FJ 2.c).

<sup>6</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que los recursos de amparo podían dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental (STC 155/2009, FJ 2.b).

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

—denegación de suspensión de la ejecución de sentencia condenatoria que impone al recurrente la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos y para el ejercicio de funciones de gobierno en los ámbitos local, autonómico y estatal—; 65/2022 [Pleno], de 31 de mayo, 75/2022 [Pleno], de 15 de junio, 85/2022 [Sala Segunda], de 27 de julio, y 92 y 93/2022 [Sala Segunda], de 11 de julio<sup>8</sup> —acuerdos parlamentarios que autorizan la delegación de voto de un miembro de la Cámara vulnerando los principios de personalidad de voto y de igualdad en el ejercicio de las funciones representativas—; 66/2022 [Pleno], de 2 de julio<sup>9</sup> —resoluciones judiciales que autorizan y ratifican el ingreso hospitalario obligatorio de la demandante para la práctica de un parto inducido ante un riesgo inminente para la vida y la salud del feto—; 67/2022 [Pleno], de 2 de junio —ausencia de indicio discriminatorio por la identidad sexual y del derecho a la propia imagen del demandante en la decisión empresarial de cesar la relación laboral en período de prueba—; 71/2022 [Sala Segunda], de 13 de junio<sup>10</sup> —garantía de la doble instancia penal contra sanción impuesta en materia de defensa de la competencia por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia—; 72/2022 [Sala Segunda], de 13 de junio —resoluciones judiciales que impiden la fiscalización en procesos individuales de las causas justificativas de un despido colectivo—; 79/2022 [Sala Primera], de 27 de junio —anulación de laudo arbitral por aplicación irrazonable de la noción de orden público—; 81/2022 [Sala Segunda], de 27 de junio —desestimación de solicitud de revisión de condena impuesta por un tribunal de un Estado miembro del Consejo de Europa que se continúa cumpliendo en España en aplicación del Convenio sobre traslado de personadas condenadas—; 82/2022 [Sala Segunda] de 27 de junio

<sup>8</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>9</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 económica y social (STC 155/2009, FJ 2.g).

<sup>10</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a que se refiere el art. 10.2 CE (STC 155/2009, FJ 2.b).

—caducidad de acción de filiación—<sup>11</sup>; 83/2022 [Sala Segunda], de 27 de junio —resoluciones judiciales que dejan sin efecto el plazo máximo de duración de una instrucción penal—; 84/2022 [Sala Primera], de 27 de junio<sup>12</sup> —resolución administrativa sancionadora dictada sin que el afectado tuviera conocimiento de las comunicaciones practicadas en su dirección electrónica habilitada—; 86/2022 [Sala Primera], de 27 de junio —denegación del beneficio de justicia gratuita con base en una interpretación que reduce los supuestos de accidentes que ocasionan secuelas permanentes que impiden el desarrollo de la profesión habitual exclusivamente a los accidentes de tráfico—; 87/2022 [Pleno], de 28 de junio —negativa a suspender la ejecución de una pena de inhabilitación absoluta como consecuencia de haber promovido el tribunal sentenciador cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el privilegio de la inmunidad parlamentaria de los diputados del Parlamento Europeo—; 88/2022 [Pleno], de 28 de junio<sup>13</sup> —rechazo liminar a la petición de *habeas corpus* promovida por quien se encontraba cumpliendo una pena privativa de libertad por sentencia firme—; 89/2022 [Pleno], de 29 de junio<sup>14</sup> —derecho al olvido: inexistencia de un interés público prevalente en la indexación de opiniones críticas sobre el desarrollo de la actividad profesional de un empresario del sector inmobiliario—; 91/2022 [Sala Segunda], de 11 de julio —emplazamiento mediante edictos de la demandante tras haberse llevado a cabo un emplazamiento personal en la sede de otra sociedad del mismo grupo empresarial—, y 94, 95, 96 y 97/2022 [Pleno], de 12 de julio<sup>15</sup> —acuerdos

<sup>11</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el recurso puede dar ocasión al TC para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia del surgimiento de nuevas realidades sociales (STC 155/2009, FJ 2.b).

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

<sup>13</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>14</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>15</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que los asuntos suscitados trascienden del caso concreto porque pudieran tener consecuencias políticas generales (STC 155/1009, FJ 2.g).

- parlamentarios que autorizan la delegación de voto de diputados suspendidos en el ejercicio de sus funciones y derechos como miembros de la Cámara en aplicación del art. 384 bis LECrim—).
- b) (STC 155/2009, FJ 2.c) la vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de una disposición de carácter general (SSTC 60/2022 [Sala Primera], de 9 de mayo —aplicación de precepto legal que supedita el disfrute de una bonificación tributaria al requisito de que el domicilio social de la entidad radicara en Canarias—, y 78/2022 [Sala Primera], de 27 de junio —resolución administrativa que limita el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas del sistema universitario valenciano—).
- c) (STC 155/2009, FJ 2.e) la doctrina de este TC sobre el derecho fundamental que se alega pudiera estar siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria o pudieran existir resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental (SSTC 61/2022 [Sala Segunda], de 9 de mayo, y 80/2022 [Sala Segunda], de 27 de junio<sup>16</sup> —ausencia de control judicial de las cláusulas abusivas que desconoce la primacía del derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia—).
- d) (STC 155/2009, FJ 2.f) el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento a la doctrina de este TC (SSTC 62/2022 [Sala Primera] y 73/2022 [Sala Segunda], de 9 y 3 de mayo, respectivamente —emplazamiento mediante edictos sin agotar las posibilidades de notificación personal en juicio verbal por desahucio—).

4. En relación con el requisito de la especial trascendencia constitucional persiste en alguna resolución la confusión ya advertida en anteriores crónicas sobre su carácter material o formal, no así en cuanto al momento procesal idóneo para su apreciación —el trámite de admisión del recurso— y la atribución en exclusiva al TC de la facultad de estimar en cada caso la existencia o inexistencia de la especial trascendencia constitucional del recurso (SSTC 68/2022 [Pleno], de 2 de junio, FJ 2, y 82/2022 [Sala Segunda], de 27 de junio, FJ 2). La STC 83/2022 (Sala Segunda), de 27 de junio, puede considerarse exponente de la apuntada confusión, pues, tras calificar como material el requisito de la especial trascendencia constitucional, invoca a continuación la

<sup>16</sup> También se apreció como motivo de especial trascendencia constitucional que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica relevante y de general repercusión social o económica (STC 155/2009, FJ 2.g).

conocida doctrina constitucional sobre la posibilidad de abordar en fase de sentencia el cumplimiento de los requisitos procesales del recurso, confirmando finalmente los motivos de especial trascendencia constitucional ya apreciados por el TC en la decisión de admisión (FJ 2).

Durante este cuatrimestre se ha seguido explicitando en la fundamentación jurídica de algunas resoluciones, al objeto de satisfacer las exigencias de certeza y buena administración de justicia impuestas por el TEDH (STEDH de 20 de enero de 2015 [asunto *Arribas Antón c. España* § 46]), 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 (SSTC 66/2022 [Pleno], de 2 de junio, FJ 2; 67/2022 [Pleno], de 2 de junio, FJ 2; 81/2022 [Sala Segunda], de 27 de junio, FJ 2, y 91/2022 [Sala Segunda], de 11 de junio, FJ 2, entre otras).

De otra parte, en los recursos de amparo parlamentarios del art. 42 LOTC se sigue resaltando la particularidad que presentan, debido a la inexistencia de una vía judicial en la que denunciar la posible lesión de derechos fundamentales, lo que les sitúa en una posición especial para apreciar su trascendencia constitucional, «dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa», que excede del ámbito particular del parlamentario o de los parlamentarios recurrentes y de los grupos en los que se integran (SSTC 65/2022 [Pleno], de 31 de mayo, FJ 2; 94/2022 [Pleno], de 12 de julio, FJ 2, y 97/2022 [Pleno], de 12 de junio, FJ 2, entre otras).

Por lo que se refiere al concreto motivo de especial trascendencia constitucional de que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento a la doctrina de este TC (STC 155/2009, FJ 2.f), no se aprecia su concurrencia en el ATC 107/2022 (Sección Primera), de 29 de junio, porque la doctrina constitucional invocada por el demandante de amparo ante el órgano judicial, relativa a la irrecurribilidad de los decretos de los letrados de la Administración de justicia que resuelven un recurso de reposición (STC 15/2020, de 28 de enero, en relación con el art. 454.bis.1 LEC), «no era específicamente aplicable al caso», debiendo haberse invocado la doctrina constitucional sobre la irrecurribilidad de los decretos de los letrados de la Administración de justicia dictados en materia de impugnación de honorarios de letrados por excesivos (STC 34/2019, de 14 de marzo, en relación con los arts. 34 y 35 LEC).

5. Por ATC 111/2022 (Sección Cuarta), de 13 de junio, se inadmite un recurso de amparo contra la resolución del juzgado de vigilancia penitenciaria que desestimó la queja formulada por el demandante contra el acuerdo del

director del centro penitenciario de intervenir sus comunicaciones. La Sección entiende que el recurso carece de especial trascendencia constitucional, pues la cuestión planteada —la afectación de los derechos a la igualdad (art. 14 CE), al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), a la tutela judicial efectiva y a la presunción de inocencia (art. 24.1 y 2 CE) por la previsión legal que autoriza al director de un centro a intervenir o suspender motivadamente las comunicaciones de los internos, dando cuenta a la autoridad judicial competente (art. 51.5 LOGP)— no encaja en ninguno de los supuestos de la STC 155/2009, FJ 2.

En el auto se argumenta que sobre esta medida de suspensión e intervención de las comunicaciones prevista en el art. 51.5 LOGP «existe una doctrina consolidada que no pone en discusión la legitimidad constitucional del control judicial *ex post* de la medida». A lo que se añade que, en este caso, el acuerdo suficientemente motivado del director de la prisión interviniendo sus comunicaciones le fue notificado al demandante de amparo y puesto inmediatamente en conocimiento de la autoridad judicial, que lo confirmó<sup>17</sup>.

6. En la STC 66/2022 (Pleno), de 2 de junio, que resuelve el recurso de amparo promovido contra las resoluciones judiciales que autorizaron y confirmaron el ingreso hospitalario de la demandante para la práctica de un parto inducido en atención al riesgo inminente que para la vida y la salud del feto podía suponer que diera a luz en el domicilio familiar, el TC deniega la condición de legitimado al menor, no solo porque no es titular de los derechos fundamentales invocados en la demanda, sino, fundamentalmente, porque tiene un interés contrapuesto al de sus padres, ya que las resoluciones judiciales recurridas han dado prevalencia a la vida y salud del *nasciturus* sobre los derechos de los padres a la intimidad personal y familiar y a la libertad personal, que estimaban lesionados al haberles impuesto el ingreso obligatorio en el centro hospitalario. También aprecia el TC la falta de legitimación del padre en

<sup>17</sup> Al auto formuló voto particular el magistrado Sáez Valcárcel, quien discrepa de la decisión de la Sección, tanto en «lo relativo a la concurrencia de especial trascendencia constitucional como en la apreciación en este trámite de admisibilidad de una inexistencia manifiesta de lesión». A modo de síntesis, concluye el voto afirmando que «el recurso ofrecía al tribunal la oportunidad de examinar la compatibilidad con el art. 18.3 CE de la regulación de la intervención de las comunicaciones en el ámbito penitenciario desde la perspectiva de la exigencia de previa autorización judicial, al tiempo que nos hubiera permitido analizar la admisibilidad de la práctica penitenciaria de acordar la intromisión en el derecho de un preso preventivo durante largos periodos de tiempo sobre la base de imprecisos, y ni siquiera indiciariamente acreditados, riesgos».

relación con los mencionados derechos fundamentales, dado que corresponden exclusivamente a la madre, pues «la medida adoptada por el juzgado, acordando su ingreso obligado en el hospital para la práctica, de ser preciso, de un parto inducido, afecta, específicamente», a sus derechos (FJ 3.A).

El TC desestima en la STC 68/2022 (Pleno), de 2 de junio, la denunciada falta de legitimación del demandante para interponer recurso de amparo contra la resolución judicial que no autoriza la interposición de un recurso de revisión contra la sentencia que le condenó por delitos de estragos y asesinato terrorista, por no haber sido parte en el procedimiento seguido ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que apreció la existencia de malos tratos contrarios al art. 3 CEDH en las declaraciones de los guardias civiles en las que se fundó la condena, entre otros, del demandante de amparo. Lo relevante para el TC, a efectos de apreciar la legitimación del demandante, no es que no fuera parte en el procedimiento en el que recayó la sentencia del TEDH, sino que hubiera promovido la autorización para interponer el recurso de revisión con base en dicha sentencia (arts. 954 y 957 LECrim), cuya denegación es precisamente el objeto del recurso de amparo (FJ 2).

7. En cuanto a la interposición en el plazo legalmente previsto del recurso de amparo, el TC desestima en la STC 72/2022 (Sala Segunda), de 13 de junio, la extemporaneidad de la demanda, por una supuesta manifiesta improcedencia del incidente de nulidad de actuaciones contra la decisión de inadmisión de un recurso de casación, porque el incidente fue desestimado «tras su admisión a trámite, lo que [...] excluye la posibilidad de considerarlo manifiestamente improcedente a los efectos de una eventual extemporaneidad de la demanda de amparo» (FJ 2).

8. Por lo que se refiere al requisito del agotamiento de la vía judicial previa, en la STC 59/2022 (Sala Segunda), de 9 de mayo<sup>18</sup>, se aprecia su incumplimiento en relación con la impugnación de la providencia de inadmisión de un recurso de casación, al no haberse promovido contra ella incidente de nulidad de actuaciones, a fin de dar oportunidad al Tribunal Supremo de reparar la vulneración del derecho fundamental supuestamente causada por la decisión de inadmisión (FJ 2).

También en la STC 72/2022 (Sala Segunda), de 13 de mayo, se estima la falta de agotamiento de la vía judicial previa respecto a una de las cuestiones suscitadas en la demanda de amparo —los defectos en la entrega de documentación a los representantes de los trabajadores durante la negociación del despido

---

<sup>18</sup> Véanse, *infra*, pp. 294-295.

colectivo—, al haber acreditado el ministerio fiscal «suficientemente la viabilidad de la impugnación de esta concreta cuestión en el recurso de casación para la unificación de la doctrina», mediante la aportación de sentencias contradictorias dictadas en suplicación. En este sentido, el TC recuerda que el citado recurso es un medio de impugnación extraordinario y excepcional, cuya interposición es preceptiva «en aquellos supuestos en los que, por existir jurisprudencia contradictoria», debe darse la posibilidad a la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de reparar la lesión del derecho fundamental que se considera vulnerado, para salvar de este modo la subsidiariedad del recurso de amparo. Se reitera, en fin, que corresponde «a la parte que pretende hacer valer su no interposición [del recurso] como motivo de inadmisibilidad de la demanda de amparo acreditar la posibilidad de recurrir en esta vía extraordinaria» (FJ 2).

9. Con ocasión de la tramitación de un recurso de amparo, en el ATC 77/2022 (Sala Segunda), de 9 de mayo, se declara que la falta de notificación a la demandante de la providencia por la que se acordó unir a las actuaciones los escritos de alegaciones del abogado del Estado y del ministerio fiscal en el trámite del art. 52.1 LOTC, se designó ponente y se señaló día para la deliberación y votación de la sentencia «no incurre en ningún defecto de legalidad», pues es «una resolución de mero trámite e impulso procesal, ajustada a lo previsto en el art. 52.3 LOTC, cuya notificación a la representación procesal de la recurrente al mismo tiempo que la sentencia [...] no incumple ninguna previsión procesal, ni ha deparado indefensión». Asimismo, no le ha impedido a la demandante recusar a los magistrados integrantes de la Sala que conoció de su recurso de amparo si estimaba que pudieran incurrir en alguna causa de recusación, ya que la composición de la Sala era de general conocimiento desde la fecha de publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del acuerdo del Pleno del TC disponiendo la actual composición de sus salas y secciones, de modo que la recurrente, conocedora de los magistrados que componían la Sala, pudo presentar, si lo hubiera estimado oportuno, incidente de recusación.

10. Por último, el ATC 82/2022 (Pleno), de 11 de mayo, inadmite a trámite por extemporáneas las recusaciones promovidas por el recurrente contra dos magistrados que integran la Sección que había de conocer de la admisión de su demanda de amparo, porque el incidente de recusación «fue presentado transcurrido con exceso el plazo de diez días a que se refiere el art. 223.1 LOPJ desde el momento en que el recusante tuvo conocimiento efectivo de los magistrados que formaban parte de la Sección»<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Juan Carlos Duque Villanueva.

## II. FUENTES DEL DERECHO

La vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en conexión con la reserva de ley en materia de dominio público marítimo-terrestre (art. 132 CE), es el eje argumental que sustenta el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Xunta de Galicia contra el art. 20 y la disposición derogatoria de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. La STC 90/2022 (Pleno), de 30 de junio, tras precisar que la alegada infracción de la reserva de ley del art. 132 CE, en los términos en que aparece formulada, ha de entenderse subsumida en la queja referida a la vulneración del principio de seguridad jurídica, desestima el recurso de inconstitucionalidad.

La comunidad autónoma recurrente sostenía en su recurso que las disposiciones impugnadas generaban inseguridad jurídica acerca de si el régimen del art. 2 de la Ley 2/2003, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de costas, sigue vigente. Dicho régimen prorrogaba considerablemente numerosas concesiones demaniales otorgadas con anterioridad. Según la recurrente, con la nueva regulación se desconoce si esas concesiones pueden, mediante su prórroga, superar el plazo inicial o si el plazo máximo legal incluye las prórrogas.

Partiendo de su consolidada doctrina acerca del principio de seguridad jurídica, que en este caso se proyecta sobre el dominio público marítimo-terrestre, el TC descarta que los preceptos impugnados incurran en la vulneración denunciada por la Xunta de Galicia, pues entiende que «ofrecen elementos suficientes para poder identificar, por una parte, la duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas en vigor, por aplicación de la Ley de costas y, por otra parte, la forma de computar el plazo máximo de duración de la prórroga extraordinaria de la concesión, resultando nulas las prórrogas otorgadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/2021». Ello permite concluir que el texto de los preceptos impugnados no resulta contrario al principio de seguridad jurídica, entendido como claridad y certeza del derecho, ya que su sentido es claro y su aplicabilidad puede determinarse acudiendo a los medios de interpretación aceptados en derecho. Así, el TC entiende que los operadores jurídicos pueden interpretar y aplicar sin dificultad los preceptos impugnados a las distintas situaciones y títulos de concesión, de los que resulta un régimen jurídico conforme al cual: i) la prórroga extraordinaria introducida por el art. 2 de la Ley 2/2003 tenderá a extinguirse por el transcurso del tiempo (a fin de evitar la perpetuación en la ocupación del dominio público marítimo-terrestre), pero respetando los derechos constituidos antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2021; ii) el plazo máximo de ocupación del dominio público marítimo-terrestre se limita a 75 años, no prorrogables

(desaparecen las prórrogas sucesivas mencionadas en el art. 2 de la Ley 2/2003), y iii) es nula cualquier concesión posterior a la entrada en vigor de la Ley 7/2021 que no se ajuste a lo previsto en esta (STC 90/2022, FJ 3)<sup>20</sup>.

### III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

En el segundo cuatrimestre de 2022 han sido únicamente dos los pronunciamientos en forma de sentencia del TC en materia de organización territorial del poder<sup>21</sup>. Ello es reflejo de la disminución de la conflictividad competencial iniciada en junio del año 2018.

1. La STC 99/2022 (Pleno), de 13 de julio<sup>22</sup>, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra el art. 38, apdos. 2.a) y 8, y diversos anexos de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León.

El recurso se fundamenta en un único motivo: la contradicción sobrevenida de los preceptos autonómicos impugnados con la normativa básica estatal sobre medio ambiente y, con ello, la invasión de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.23 CE.

Se aduce que la normativa básica —integrada por los arts. 56 y 57 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad; el anexo y la disposición final segunda del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas, y la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas— impediría la caza de cualesquiera poblaciones españolas de lobo, y que esta prohibición general sería incompatible con las previsiones autonómicas objeto de recurso, en la medida en que estas configuran al lobo como especie cinegética de caza mayor y permiten su caza «al norte del río Duero», previa obtención de la autorización administrativa autonómica necesaria a tal efecto.

<sup>20</sup> Herminio Losada González.

<sup>21</sup> Un comentario de estos se encuentra recogido en D. Utrilla Fernández-Bermejo, «Crónica de doctrina constitucional en materia competencial 2021-2022», presentada en las *XXVIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*.

<sup>22</sup> Véanse, *supra*, pp. 246-248.

Dado que fue la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre de 2021, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, la que habría incorporado a las poblaciones del lobo situadas al norte del río Duero al listado de especies cuya caza queda prohibida, los preceptos autonómicos impugnados recogidos en la Ley 4/2021, de 1 de julio de 2021 —aprobados, por lo tanto, apenas un par de meses antes e inicialmente conformes con la normativa básica estatal entonces vigente que sí permitía la caza al norte del río Duero—, habrían incurrido en inconstitucionalidad mediata o indirecta de manera sobreenvenida.

El representante legal de la Junta de Castilla y León, a cuyas alegaciones se adhiere el representante de las Cortes de Castilla y León, admite que los preceptos impugnados incurren en contradicción efectiva y no salvable por vía interpretativa con el artículo único de la Orden TED/980/2021, pero defiende que esta orden ministerial, contra la que penden varios recursos contencioso-administrativos ante la Audiencia Nacional, no puede ser utilizada como parámetro de constitucionalidad de las disposiciones contenidas en la legislación autonómica por los siguientes motivos:

- a) En primer lugar, para el representante de la Junta de Castilla y León el recurso de inconstitucionalidad debería considerarse «prematureo», por invocar como parámetro de constitucionalidad de las previsiones impugnadas una orden ministerial cuya pervivencia depende de la resolución que recaiga en los procesos contencioso-administrativos que resuelvan los recursos que se han presentado frente a ella.

Alega que no es razonable, ni jurídicamente exigible, la acomodación inmediata de la norma autonómica a la norma estatal supuestamente básica, cuando precisamente la norma autonómica entró en vigor adecuándose a la normativa básica estatal entonces vigente, y, además, está en debate la legalidad ordinaria de la norma básica posteriormente aprobada por el Estado, de tal forma que esta nueva normativa no tiene asegurado su carácter estable o, al menos, no tiene garantizada su permanencia para los operadores jurídicos, dado su cuestionamiento judicial.

A todo ello añade que, en tanto se determina la legalidad de la norma estatal por la Audiencia Nacional, la Administración de la Comunidad de Castilla y León está inaplicando ya las previsiones que respecto al lobo se contienen en la normativa autonómica mediante la técnica del desplazamiento normativo que se deriva del principio de prevalencia, lo que justificaría su solicitud de que el recurso de inconstitucionalidad planteado sea considerado prematureo.

- b) En segundo lugar, para el representante de la Junta de Castilla y León, la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, no se puede emplear como parámetro de enjuiciamiento constitucional, ya que no podría ser considerada, ni formal ni materialmente, como normativa básica.
- i) En cuanto al primer motivo, la STC 99/2022 recuerda que Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha venido a excluir que la competencia y la jurisdicción del TC puedan verse condicionadas por una suerte de «prejudicialidad contencioso-administrativa» a la que parece referirse la representación procesal del Gobierno de Castilla y León.

La STC 99/2022 subraya que los arts. 3 y 4 LOTC prohíben el cuestionamiento de la jurisdicción y de la competencia del TC, estableciendo que su ámbito vendrá delimitado por el propio TC y que «se extenderá al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden constitucional, directamente relacionadas con la materia de que conoce, a los solos efectos del enjuiciamiento constitucional de esta».

El juicio de inconstitucionalidad mediata de las leyes autonómicas por posible vulneración de la normativa básica presupone el despliegue de un control indirecto y limitado de constitucionalidad sobre la propia norma estatal que se reputa infringida; control este que se restringe a la verificación de que tal norma ha sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial básico que la Constitución haya reservado al Estado.

El TC debe examinar el carácter básico, tanto formal como material, de la orden ministerial, pero cabe subrayar que ello no significa que deba conocer y decidir acerca de cualquier tacha de mera legalidad que se pueda imputar a la referida orden. Así no sería descartable que una vez el TC haya considerado que la orden es material y formalmente básica, consideración, esta sí, que se le impone a la Audiencia Nacional, esta última pudiera, no obstante, declarar la nulidad de la orden por otros motivos de legalidad ordinaria, como pudiera ser, por ejemplo, la eventual falta de un dictamen preceptivo. Y es aquí donde la representación de la Junta trata de justificar que la comunidad autónoma no se haya apresurado a cambiar la ley autonómica para adaptarla a la orden, pues es posible que la norma de contraste sea declarada nula. Pero ello es una cosa y otra es que pida que el TC no resuelva hasta que se pronuncie la Audiencia Nacional.

La STC 99/2022 recuerda igualmente que el hecho de que la Administración autonómica esté inaplicando la normativa

autonómica por considerarla desplazada por las bases estatales, en virtud del principio de prevalencia, mientras se resuelven los recursos contenciosos planteados ante la Audiencia Nacional no es justificación para desestimar el recurso por considerarlo prematuro. Señala el TC que las sentencias que resuelven sobre el fondo de los recursos de inconstitucionalidad solo pueden finalizar con una declaración relativa a la validez o invalidez de la norma impugnada, esto es, declarándola, en todo o en parte, constitucional y válida, o, por el contrario, inconstitucional y nula (art. 39.1 LOTC). Extramuros de este marco se sitúa la regla de la prevalencia del derecho estatal (art. 149.3 CE), que no constituye una técnica que el TC pueda utilizar en su labor de enjuiciamiento de la validez de las leyes, sino que opera en un plano netamente distinto, a saber, el de la aplicación de estas. Es precisamente por ello por lo que la función del principio de prevalencia en el marco de nuestro sistema de justicia constitucional se restringe a la fase de admisibilidad de las cuestiones de inconstitucionalidad en los específicos casos identificados por la jurisprudencia constitucional desde la STC 102/2016, de 25 de mayo. Es decir, el TC debe tener en cuenta la prevalencia para determinar si una cuestión de inconstitucionalidad es admisible por haberse producido el cuestionamiento de una norma que tiene que ser «aplicable» en el caso *a quo*, pero no tendría ningún juego en el marco del recurso de inconstitucionalidad.

- ii) En cuanto al cuestionamiento del carácter básico de la normativa estatal de contraste, la STC 99/2022 examina tanto si esta cumple con la exigencia material como si cumple con la exigencia formal de lo básico.

En cuanto a si la normativa de contraste es materialmente básica, la STC 99/2022 recuerda que la jurisprudencia constitucional ya ha reconocido carácter básico a aquella regulación referida a registros, catálogos o listados de especies a los que se asocian regímenes especiales de protección que limitan o prohíben la caza, entre otras actividades. Así, la regulación del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial recogida en la Ley 42/2007 y en el Real Decreto 139/2011 goza de carácter materialmente básico de acuerdo con la jurisprudencia constitucional previa recogida en las SSTC 69/2013, de 14 de marzo, 146/2013, de 11 de julio, y 148/2020, de 22 de octubre.

En cuanto a si la normativa de contraste es formalmente básica, la STC 99/2022 recuerda, en primer lugar, que el propio TC ha reconocido el

principio de ley formal, en el entendido de que «solo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable» de los ámbitos correspondientes a las competencias básicas estatales y a las competencias autonómicas, doctrina que se proclama con la afirmación de que «las Cortes deberán establecer lo que haya de entenderse por básico».

Sin embargo, y como excepción a dicho principio de ley formal, la STC 99/2022 recuerda, en segundo lugar, que la jurisprudencia constitucional ha admitido también que «el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de esta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases».

La regulación reglamentaria de materias básicas por parte del Gobierno resultaría acorde con los preceptos constitucionales «si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características». Desde esta última perspectiva, la habilitación al Gobierno «quedaría justificada si la materia por su carácter marcadamente técnico es más propia del reglamento que de la ley».

En cuanto a la fijación de bases a través de meras órdenes ministeriales, la STC 99/2022 recuerda, en tercer lugar, que el TC habría admitido esta posibilidad de manera excepcional, restringiéndola a «materias tan coyunturales o incluso efímeras que solo una orden ministerial pudiese abordarlas eficazmente», esto es, «cuando dada la naturaleza de la regulación resulta manifiestamente irrazonable plasmarla en normas cuya modificación no puede hacerse con la agilidad necesaria».

La adopción de normas básicas con rango de orden ministerial se configura en la doctrina constitucional, por lo tanto, como un supuesto excepcional estrictamente ligado a la mutabilidad intrínseca de la específica materia regulada; mutabilidad que, por lo que ahora interesa, se ha reconocido en ámbitos de carácter marcadamente técnico. Fuera de estos supuestos excepcionales no resulta posible, señala la STC99/2022, que las bases continúen siendo reformuladas de modo sucesivo a través de instrumentos normativos de rango inferior a la ley y al real decreto, que, de ordinario han de cobijarlas.

Para la STC 99/2022 no resulta controvertido el cumplimiento de los requisitos que justifican el uso de la norma reglamentaria gubernamental, esto es, que justifican el uso del real decreto, pues concurre la necesidad de completar la regulación legal y el carácter técnico y mutable de las decisiones relativas a

la inclusión de determinadas especies y poblaciones en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial.

Precisamente el lobo había sido ya incluido como especie en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial en el momento de la aprobación del Real Decreto 139/2011, si bien solamente incluía a las poblaciones de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Con posterioridad, una primera orden ministerial, la Orden TEC/596/2019, de 8 de abril, modificó el anexo del citado real decreto para incorporar al listado también el resto de las poblaciones españolas de lobo ubicadas «al sur del río Duero».

Finalmente, la Orden TED/980/2021, ahora examinada, ha acometido una operación análoga a la que se realizó en la orden ministerial de 2019, al añadir al listado las poblaciones españolas de lobo ubicadas «al norte del Duero».

Señala la STC 99/2022 que resulta de ello que, aunque la consecuencia de esta modificación sea que todas las poblaciones españolas de esta especie hayan quedado incluidas en el listado, la orden ministerial controvertida ha modificado el anexo del real decreto solo en relación con determinadas poblaciones del lobo.

La determinación del carácter formalmente básico de la referida orden ministerial de 2021 por parte de la STC 99/2022 se ve ciertamente desenfocada por los propios términos en los que se plantea la cuestión por las partes. En efecto, la representación de la Junta había alegado que la Orden TED/980/2021 no gozaba del anclaje necesario en la Ley 42/2007, pues, según el primer párrafo del art. 56.2 de esta última norma, «el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente llevará a cabo la inclusión, cambio de categoría o exclusión de un taxón o población en este listado cuando exista información técnica o científica que así lo aconseje». En sus alegaciones, la Junta y las Cortes de Castilla y León señalan que esta habilitación legal al referido ministerio debe entenderse limitada a la competencia para realizar cambios cuando estos se refieran a «taxones o poblaciones», y la prohibición de caza del lobo que se lleva a cabo en la orden ministerial de 2021 se refiere, a su juicio, a una «especie» cuya caza en toda España queda proscrita a partir de esta. Para la representación de la Junta, la orden ministerial en cuestión excedería de la habilitación que le conceden la Ley 42/2007 y el Real Decreto 139/2011. Posición que es compartida por el voto particular del magistrado Arnaldo Alcubilla, que considera que el recurso debió ser, por tal razón, desestimado.

Sin embargo, la STC 99/2022 considera que la referida orden ministerial de 2021 no introduce *ex novo* en el listado al lobo en cuanto que «especie», ni tampoco al conjunto de sus «poblaciones», sino que introduce la «población»

del lobo al norte del río Duero, no excediendo, por tanto, la habilitación establecida en la Ley 42/2007.

Pero la determinación de si existe habilitación legal al ministerio correspondiente no era la única cuestión que se debía dilucidar para determinar el cumplimiento de la exigencia formal de lo básico, pues también hubiese sido necesario abordar una segunda cuestión: la relativa a si la inclusión de la prohibición de la caza de una determinada población del lobo, la situada al norte del río Duero, es una «materia tan coyuntural o incluso efímera que solo una orden ministerial pudiese abordarla eficazmente». Esto es, lo que correspondía al TC determinar es si «dada la naturaleza de la regulación resulta manifiestamente irrazonable plasmarla en normas cuya modificación no puede hacerse con la agilidad necesaria».

Y ello no se hace en la STC 99/2022. El propio TC, tras haber recordado su jurisprudencia relativa a cuando las bases pueden ser excepcionalmente incluidas en una orden ministerial, olvida aplicarla al caso concreto.

A mi juicio era posible que la regulación, por existir habilitación legal y por su carácter técnico, se hiciera en un real decreto del Gobierno, como, de hecho, había ocurrido ya con la propia aprobación del Real Decreto 139/2011, que había incluido como poblaciones protegidas a las poblaciones del lobo de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. Pero, sin embargo, no era posible que se hiciera en una orden ministerial, pues es evidente que la determinación de poblaciones en el listado de especies con un determinado régimen de protección no es coyuntural o efímera, pues, por la propia materia regulada, las razones para la protección de una determinada población suelen permanecer un cierto tiempo. La STC 99/2022 debería haber considerado que la norma de contraste, la orden ministerial de 2021, y, por cierto, también la orden de 2019, o cualesquiera otras órdenes ministeriales en la materia, no tenían el suficiente rango para albergar las bases independientemente de lo que dispusiera el primer párrafo del art. 56.2 de la Ley 42/2007, al remitirse al ministerio competente, pues la propia ley básica estatal no puede contravenir la doctrina constitucional sobre la forma que han de tener las bases.

No concurriría, por tanto, el requisito jurisprudencial de que se trate de una regulación coyuntural o efímera, pero tampoco el requisito jurisprudencial de que la orden ministerial se trate de un instrumento más ágil que el real decreto gubernamental, pues, más allá del hecho de que no esté claro que en general la tramitación de una orden ministerial sea siempre más ágil y rápida que la de un real decreto, cabe señalar, además, que en el concreto supuesto de la aprobación de la Orden TED/980/2021, esta se había sometido, tal como señala la exposición de motivos, tanto a dictamen del Consejo de Estado como al procedimiento previsto en el art. 6 del Real Decreto 139/2011, que

implicaba la participación, además de determinados comités científicos y comisiones, de aquellas CC. AA. donde se encuentre la especie afectada. Este procedimiento largo y participativo no permite que se pueda cumplir con la exigencia jurisprudencial para justificar que una base se encuentre en una orden ministerial en lugar de en un real decreto, que no es otra que, dada la naturaleza de la regulación, resulte manifiestamente irrazonable plasmarla en normas cuya modificación (un real decreto) no puede hacerse con la agilidad necesaria.

Si se hubiese aplicado de manera estricta la propia jurisprudencia constitucional el resultado debiera haber sido otro: la desestimación del recurso, y no por la falta de habilitación legal a la que se refiere el voto particular a la STC 99/2022, sino por la ausencia de cumplimiento del resto de requisitos jurisprudenciales que permiten que las bases se recojan en órdenes ministeriales.

2. La STC 76/2022 (Pleno), de 15 de junio<sup>23</sup>, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante en relación con el art. 60.2 de la Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana.

La mercantil recurrente en el procedimiento en el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad solicitó al Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig licencia ambiental para desarrollar en dicho municipio la actividad de almacén y gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, actividad sometida también a evaluación de impacto ambiental. Ante la falta de emisión del informe de evaluación ambiental por parte de la Generalitat Valenciana, y transcurrido el plazo de seis meses desde que se solicitó la licencia, la entidad actora alegó, en el marco del recurso contencioso-administrativo planteado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante, que su solicitud había sido estimada, conforme al apdo. segundo del art. 60 de la Ley 6/2014.

El art. 60 de la citada ley regula los plazos de resolución y notificación de la licencia ambiental. En su apdo. primero establece que el plazo máximo para resolver y notificar la licencia ambiental será de seis meses, a contar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del ayuntamiento competente para resolver. El apdo. segundo, objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad, establece el sentido del silencio administrativo, una vez pasado dicho plazo, en los siguientes términos: «2. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse estimada la solicitud presentada, salvo que la licencia suponga conceder al solicitante o a terceros

---

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

facultades relativas al dominio público o al servicio público, tales como la utilización de la vía pública».

El referido precepto se cuestiona por el órgano judicial por su posible vulneración con distintos preceptos recogidos en la normativa del Estado, como el art. 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, en el que se dispone que el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente»; así como por vulneración del art. 10 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que dispone que la falta de emisión de la declaración de impacto ambiental en los plazos legalmente establecidos «en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable». Vulneraciones que determinarían la inconstitucionalidad mediata de la disposición autonómica en cuestión por infracción de los apdos. 18 y 23 del art. 149.1 CE.

Así, para el órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad, la previsión de silencio positivo para otorgar la licencia ambiental, en los casos en que, como el presente, el proyecto requiere de evaluación de impacto ambiental previa a la concesión de licencia ambiental, implica rebajar el nivel de protección del medio ambiente establecido en las normas estatales, tanto en las normas básicas dictadas en ejercicio de la competencia estatal compartida reconocida en el art. 149.1.23 CE como en las normas dictadas en ejercicio de la competencia estatal exclusiva reconocida en el art. 149.1.18 CE.

El letrado de las Corts Valencianes y el letrado de la Generalitat Valenciana se oponen a la admisión de la cuestión, y piden subsidiariamente su desestimación, por considerar inaplicable al caso por el órgano judicial la norma que se cuestiona, argumentando que este conflicto debe resolverse por los órganos jurisdiccionales ordinarios conforme a la cláusula de prevalencia de las normas del Estado sobre las de las comunidades autónomas, en virtud de la doctrina dictada por el TC desde la STC 102/2016, de 25 de mayo, y reiterada en las SSTC 127/2016, de 7 de julio, y 204/2016, de 1 de diciembre, y en el ATC 27/2019, de 9 de abril.

La STC 76/2022 rechaza, sin embargo, la solicitud de inadmisión, y subsidiaria de desestimación, que se funda en el carácter inaplicable al caso de la norma que se cuestiona, pues señala que los órganos de la jurisdicción ordinaria solamente pueden inaplicar una ley autonómica, en virtud de la cláusula de prevalencia de las normas estatales establecida por el art. 149.3 CE, cuando se dan ciertos requisitos.

En concreto, la STC 76/2022 recuerda que ha inadmitido cuestiones de inconstitucionalidad por falta de aplicabilidad de la norma cuestionada en virtud de la denominada doctrina de la prevalencia en los siguientes casos:

- Casos en que existía legislación básica estatal previa que el precepto autonómico controvertido simplemente reproducía (*lex repetita*), modificándose después la norma estatal en un sentido incompatible con la legislación autonómica (SSTC 102/2016, de 25 de mayo; 116/2016, de 20 de junio, y 127/2016, de 7 de julio, y AATC 167/2006, de 22 de mayo, y 27/2019, de 9 de abril, FJ 4).
- Casos de ausencia previa de norma básica y posterior dictado de esta en un sentido igualmente incompatible con una ley autonómica (STC 204/2016, de 1 de diciembre).

En definitiva, para la STC 76/2022 en los casos que invocan los letrados autonómicos concurren como elementos comunes que la norma estatal de contraste tenía carácter de legislación básica y que era posterior a la disposición de la ley autonómica. Además, allí en donde existía legislación básica previa, la ley autonómica se limitaba a reproducirla, y el conflicto surgía al modificarla el legislador estatal en un sentido tal que la norma autonómica devenía incompatible con esta.

Para el TC estos presupuestos no se dan en el asunto que debe resolver la STC 76/2022: ni en relación con el art. 10 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, ni en relación con el art. 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, que invoca el órgano judicial cuando plantea la posible inconstitucionalidad mediata del art. 60.2 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana, en la que se inserta la disposición cuestionada, por vulneración del art. 149.1, apdos. 23 y 18 CE, respectivamente.

Así, la STC 76/2022 recuerda, por un lado, que la Ley 21/2013 precede en medio año a la Ley de las Corts Valencianes 6/2014.

Y recuerda, por otro, que la regla de silencio administrativo desestimatorio establecida en el art. 24.1, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 para los procedimientos que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente» constituye, pese a su proyección sobre un ámbito sectorial determinado (el medio ambiente), una regla general de procedimiento común que tiene anclaje en la competencia exclusiva estatal contemplada en el artículo 149.1.18 CE.

De acuerdo con la STC 76/2022, no nos encontramos, en este caso, ante el esquema bases-desarrollo en el que hasta ahora se ha pronunciado el TC en relación con la aplicación de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE.

En definitiva, en el asunto que se examina en la STC 76/2022 no concurren los criterios que, conforme a la STC 102/2016 y posteriores, justifican que

se deba exigir al órgano judicial que desplace la disposición autonómica con rango de ley para aplicar, en virtud del principio de prevalencia del art. 149.3 CE, la norma estatal: a saber, la repetición por una ley autonómica de una norma básica del Estado y la posterior modificación de esa normativa básica en un sentido incompatible con aquella legislación autonómica; tampoco se trata de un supuesto de ausencia de norma básica y posterior dictado de esta en un sentido igualmente incompatible con la primera (conforme a la STC 204/2016).

Señala la STC 76/2022 que en este caso una de las normas estatales, el art. 24.1 de la Ley 39/2015, se ha dictado al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.18 CE para dictar normas de procedimiento administrativo común, que no responde al esquema competencial bases-desarrollo, y la otra, el art. 10 de la Ley 21/2013, que sí responde a aquel esquema, precede a la disposición autonómica en cuestión, de forma que el conflicto no surge como consecuencia de la adopción o modificación de la ley básica estatal *ex post* a la ley autonómica.

Por lo tanto, según la STC 76/2022, ante un conflicto entre una norma estatal y una norma autonómica los tribunales deben recurrir al principio de prevalencia del art. 149.3 CE cuando concurren de forma clara e incontrovertida los criterios precisados en la STC 102/2016 y posteriores. En caso contrario, deben plantear la cuestión de inconstitucionalidad prevista en el art. 163 CE.

Así, la STC 76/2022 aspira a circunscribir la obligación de los órganos judiciales de aplicar la prevalencia fundamentalmente a los supuestos de inconstitucionalidad mediata sobrevenida, esto es, cuando la contradicción se produce como consecuencia de la modificación de las bases del Estado con posterioridad a la adopción de la ley autonómica.

Sin embargo, cabe destacar que el hecho de que la norma estatal sea posterior o anterior a la norma regional debería ser del todo irrelevante a la hora de justificar la aplicación por un órgano judicial del principio de prevalencia, pues, como regla de resolución de conflictos normativos que es, debería el órgano judicial, una vez ha considerado que la norma estatal es válida, poder aplicarla de forma prevalente<sup>24</sup>.

En este sentido, el voto particular del magistrado Enríquez Sancho se muestra crítico con la STC 76/2022, pues considera que no ha tenido en cuenta el fundamento que inspiró la nueva doctrina de la prevalencia y que no es otro

<sup>24</sup> De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2017). «La reanimación de la prevalencia. ¿Una grieta abierta en nuestro modelo centralizado de justicia constitucional?». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 307-340. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.10>.

que el de dotar de eficacia a la legislación básica. Para el magistrado disidente el art. 149.3 CE se refiere a todos los conflictos producidos por la contradicción entre las normas del Estado y las que las comunidades autónomas hayan aprobado en materias que no se hayan atribuido a su exclusiva competencia, y el conflicto planteado en el recurso de que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad resuelta por la STC 76/2022 encajaría en ese supuesto.

Sea como fuere, y teniendo en cuenta las circunstancias expuestas, la STC 76/2022 concluye que no es posible apreciar el óbice de inadmisibilidad invocado por los letrados autonómicos frente a la cuestión de inconstitucionalidad, y que es necesario entrar en el fondo de la argumentación planteada por el órgano judicial, al no concurrir los criterios establecidos por la doctrina constitucional para exigirle aplicar el principio de prevalencia.

Una vez rechazado el óbice de inadmisibilidad, la STC 76/2022 procede a examinar, en primer lugar, si las normas estatales que se consideran infringidas por la ley autonómica han sido dictadas legítimamente al amparo de los títulos competenciales que la Constitución reserva al Estado, y, en segundo lugar, procede a examinar si la contradicción entre las normas estatales y la autonómica es efectiva e insalvable por vía interpretativa.

De acuerdo con la STC 76/2022, el art. 24.1, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 constituye, pese a su proyección sobre un ámbito sectorial determinado (el medio ambiente), una regla general de procedimiento común que tiene pleno anclaje en la competencia exclusiva estatal contemplada en el art. 149.1.18 CE.

E igualmente de acuerdo con la STC 76/2022, el art. 10 de la Ley 21/2013 es una disposición básica para la protección del medio ambiente adoptada de conformidad con el art. 149.1.23 CE.

Establecido lo anterior, la STC 76/2022 concluye que el inciso del art. 60.2 de la Ley 6/2014, según el cual, «[t]ranscurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse estimada la solicitud presentada», incurre en contradicción tanto con el art. 24.1 de la Ley 29/2015 como con el art. 10 de la Ley 21/2013, y que dicha contradicción es efectiva e insalvable, pues, por una parte, el art. 24.1 de la ley estatal y el art. 60.2 de la ley autonómica establecen regímenes de silencio administrativo incompatibles, y, además, el mencionado art. 60.2 posibilita una resolución por silencio que es incompatible con lo dispuesto por el art. 10 de la Ley 21/2013 ante la falta de una evaluación de impacto ambiental preceptiva.

Por todo ello, la STC 76/2022 declara la inconstitucionalidad y nulidad del apdo. 2 del art. 60 de la Ley 6/2014, según el cual, «[t]ranscurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse estimada la solicitud presentada, salvo que la licencia suponga conceder al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, tales

como la utilización de la vía pública», por vulnerar indirecta o mediatemente el art. 149.1, apdos. 18 y 23, CE.

A la afirmación de contradicción entre el precepto autonómico y los preceptos estatales se opone el voto particular del magistrado Enríquez Sancho, que considera que el art. 60.2 de la Ley 6/2014 no se opone al 24.1 de la Ley 39/2015, porque antes de aplicar el contenido de la regulación autonómica, relativo al carácter del silencio en el caso de una licencia municipal, el juez proponente debió verificar si existía una declaración de impacto ambiental que correspondía realizar al órgano autonómico, y, en ausencia de una declaración expresa sobre ella, debió considerar que el resultado había sido desfavorable y denegar la licencia por esa razón, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad<sup>25</sup>.

#### IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. Principio de separación de poderes y ratificación judicial de disposiciones generales en materia sanitaria restrictivas o limitativas de derechos fundamentales.

De notorio interés resulta la STC 70/2022 (Pleno), de 2 de junio<sup>26</sup>, que estima la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con el art. 10.8 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), redactado por la disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de justicia, precepto que impuso la exigencia de autorización o ratificación judicial de las medidas sanitarias urgentes para la protección de la salud pública que implicasen limitación o restricción de derechos fundamentales, cuando los destinatarios no estuvieren identificados individualmente.

Como recuerda la STC 70/2022, FJ 2, una vez concluido el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para afrontar la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 (y sucesivamente prorrogado, hasta en seis ocasiones, por períodos de quince días), se aprobó el Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, que pretendía establecer unas reglas mínimas de apoyo a las medidas sanitarias que deberían adoptar a partir de entonces las comunidades autónomas, que recuperaban en su

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

<sup>26</sup> Véase, *supra*, p. 248.

totalidad sus competencias sanitarias para los tiempos de normalidad. A su vez, la reforma introducida por la Ley 3/2020 vino a dar expresa cobertura normativa a la práctica de las comunidades autónomas, surgida entonces, de solicitar a la jurisdicción contencioso-administrativa la autorización o ratificación de disposiciones de sus Gobiernos en las que se adoptaban medidas generales (esto es, cuyos destinatarios no están identificados individualmente) encaminadas a proteger la salud pública, que implicasen privación o restricción de derechos fundamentales. Con ello, el legislador optó por la solución de que todas las medidas sanitarias generales que pudieran suponer una injerencia en un derecho fundamental debían contar con la intervención de la voluntad de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, para su entrada en vigor y aplicación, de suerte que la autorización o ratificación judicial se erigía en un instrumento para perfeccionar y otorgar eficacia a esas disposiciones generales en materia de salud pública.

El órgano judicial promotor de la cuestión entendía que esa regulación contravenía el principio constitucional de división de poderes, y el TC confirmará que, en efecto, concurre esa vulneración.

Tras exponer con precisión los antecedentes y el contexto de la reforma legal cuestionada (FJ 2), y descartar los óbices de admisibilidad de la cuestión alegados por la fiscal general del Estado (FJ 3) y el abogado del Estado (FJ 4), la STC 70/2022 procede a realizar una serie de consideraciones acerca del principio constitucional de división o separación de poderes (FJ 5). Nos advierte así el TC que «la separación de poderes es un principio esencial de nuestro constitucionalismo», que se remonta a la Constitución de Cádiz, como recuerda la STC 37/2012, de 19 de marzo (dictada precisamente en esa ciudad, en el bicentenario de dicha Constitución); es un principio «consustancial al Estado social y democrático de Derecho que hemos formado los españoles mediante la Constitución de 1978 (art. 1.1 CE), pues se trata de un principio político y jurídico que impregna la estructura de todos los Estados democráticos», como ya ha tenido ocasión de señalar anteriormente la jurisprudencia constitucional (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 6; 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11; 48/2001, de 26 de febrero, FJ 4, y 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 6, por todas). De modo que, aunque la vigente Constitución no lo enuncie expresamente (pues solo se refiere con ese nombre al «poder judicial»), se trata de un principio que se encuentra estrechamente vinculado a las previsiones del art. 66.2 CE (las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado), del art. 97 CE (el Gobierno dirige la Administración civil y militar y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria) y del art. 117, apdos. 1, 3 y 4, CE (independencia de los jueces y tribunales integrantes del Poder Judicial, que ejercen en exclusiva la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar

lo juzgado, sin perjuicio de las funciones que les puedan ser atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho). A lo que cabe añadir la previsión del art. 106.1 CE (los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican).

Por otra parte (nos recuerda, asimismo, la STC 70/2022), «el principio de separación de poderes se completa por la Constitución de 1978 con diversos mecanismos de frenos y contrapesos, así como mediante la distribución territorial del poder y la creación de nuevos órganos constitucionales, en particular el Tribunal Constitucional».

En el marco del principio constitucional de separación de poderes cobra especial relevancia la función o potestad jurisdiccional, que el art. 117.3 CE reserva a los jueces y tribunales integrantes del Poder Judicial, a los que el art. 117.1 CE garantiza el ejercicio independiente de esa función. Advierte la STC 70/2022, FJ 6:

[...] este mandato de exclusividad del art. 117.3 CE impide que ningún otro poder del Estado ejerza la potestad jurisdiccional. Y también impide, en sentido inverso, que los jueces y tribunales integrantes del poder judicial ejerzan potestades públicas ajenas a la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Dicho de otro modo, el principio de exclusividad jurisdiccional es el reverso del principio de reserva de jurisdicción y es corolario de la independencia judicial (arts. 117.1, 124.1 y 127.2 CE). [...] Por ello resulta capital salvaguardar la independencia judicial respecto a los otros poderes del Estado.

Como, asimismo, ha tenido ocasión de advertirlo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Se cuida, asimismo, de precisar la STC 70/2022, FJ 6, que, si bien el art. 117.4 CE («Los juzgados y tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho») matiza el alcance absoluto del principio de exclusividad jurisdiccional, no puede olvidarse que la previsión contenida en el art. 117.4 CE tiende a garantizar la separación de poderes (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 6), «lo que excluye una interpretación extensiva de aquel precepto constitucional que conlleve una desnaturalización del Poder Judicial, lo que sin duda acaecería si se entendiese que el legislador puede atribuir a los jueces y tribunales, en garantía de cualquier derecho, cualquier tipo de función no jurisdiccional, desbordando los cometidos propios del Poder Judicial». El TC descarta un entendimiento semejante de lo dispuesto en el art. 117.4 CE, «a fin de evitar el desequilibrio institucional que conllevaría la intromisión del

Poder Judicial en las tareas constitucionalmente reservadas a otro poder del Estado, con la consiguiente quiebra del principio constitucional de separación de poderes», así como de «evitar fórmulas de actuación que, al involucrar a un poder en las funciones propias de otro, puedan impedir o dificultar la exigencia de las responsabilidades, políticas o jurídicas, que a cada cual correspondan, comprometiendo con ello el principio de responsabilidad de los poderes públicos, proclamado por el art. 9.3 CE y estrechamente vinculado con el principio de división o separación de poderes». Por eso la STC 70/2022, FJ 6, precisa que esa participación en funciones de garantía de derechos a que alude el art. 117.4 CE «la llevan a cabo los jueces o magistrados en su condición de tales, pero al margen del ejercicio de la potestad jurisdiccional como titulares de un órgano judicial», y recuerda que corresponde al legislador estatal (art. 149.1.5 CE) atribuir a los jueces o magistrados «funciones distintas de la jurisdiccional», pero «sin que por tal motivo la exclusividad y la independencia de la función jurisdiccional queden menoscabadas (STC 150/1998, de 2 de julio, FJ 2). Del mismo modo que la encomienda de esas funciones al Poder Judicial no debe menoscabar las atribuidas constitucionalmente a otros poderes del Estado». Todo ello llevará a afirmar al TC que, «al establecer el precepto cuestionado un control jurisdiccional *ex ante* y abstracto, esa previsión legal no puede encontrar acomodo en el art. 117.4 CE, que limita su alcance a la atribución a los jueces y tribunales de funciones no jurisdiccionales y no puede suponer en ningún caso la atribución al Poder Judicial de competencias que dejen en entredicho su independencia y menoscaben las constitucionalmente atribuidas a otros poderes públicos» (STC 70/2022, FJ 7).

Al rechazar el TC una interpretación extensiva de lo dispuesto en el art. 117.4 CE (que era la propuesta por la fiscal general del Estado, el abogado del Estado y la letrada de la comunidad autónoma de Aragón para sostener la constitucionalidad del precepto legal cuestionado), queda expedito el camino para la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

En efecto, la STC 70/2022, FJ 7, va a concluir que la exigencia de autorización judicial para que puedan ser aplicadas las medidas generales adoptadas por las comunidades autónomas a fin de proteger la salud pública supone atribuir a las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia una competencia que desborda totalmente la función jurisdiccional de los jueces y tribunales integrantes del Poder Judicial (art. 117.3 CE), sin que pueda encontrar acomodo en la excepción prevista en el art. 117.4 CE, pues la garantía de los derechos a que este precepto se refiere «no puede justificar la atribución a los tribunales del orden contencioso-administrativo de una competencia ajena por completo a la función jurisdiccional, reservada en exclusiva a jueces y tribunales, como lo es la regulada en el precepto cuestionado, que

determina una inconstitucional conmixti3n de la potestad reglamentaria y la potestad jurisdiccional».

De este modo se afirma que el precepto cuestionado:

[...] quebranta el principio constitucional de separaci3n de poderes, al atribuir [...] a los 3rganos judiciales del orden contencioso-administrativo funciones ajenas a su cometido constitucional (arts. 106.1 y 117 CE), con menoscabo de la potestad reglamentaria que la Constituci3n (y los respectivos estatutos de autonomía) atribuye al Poder Ejecutivo (art. 97 CE), sin condicionarla al complemento o autorizaci3n de los jueces o tribunales para entrar en vigor y desplegar eficacia. [...] El Poder Judicial no es [...] cogobernante o copartícipe del ejercicio de la potestad reglamentaria.

En suma,

[...] la autorizaci3n judicial de las disposiciones administrativas generales dictadas para la protecci3n de la salud p3blica que establece el precepto cuestionado implica decisivamente a los tribunales de justicia en la puesta en marcha de medidas de polítca sanitaria y produce una inconstitucional confusi3n de las funciones ejecutiva y judicial, que despoja al Poder Ejecutivo de la potestad reglamentaria que tiene constitucionalmente atribuida (art. 97 CE) y al mismo tiempo compromete la independencia del Poder Judicial (arts. 117.1, 124.1 y 127.2 CE), al hacerle corresponsable de la decisi3n polítca que solo al Poder Ejecutivo corresponde.

Y no solo eso, sino que, «además, impide o dificulta la exigencia de responsabilidades jurídcas y polítcas a las autoridades administrativas, vulnerando así el principio de responsabilidad de los poderes p3blicos (art. 9.3 CE), directamente relacionado con el principio de separaci3n de poderes, [...] así como el pleno control judicial de las administraciones p3blicas previsto por la Constituci3n [arts. 106.1, 117.3 y 153 c) CE]». Y «quebranta también el principio de eficacia de la actuaci3n administrativa (art. 103.1 CE)», así como:

[...] los principios constitucionales de publicidad de las normas y de seguridad jurídcica (art. 9.3 CE), dado que las resoluciones judiciales que autorizan, en todo o en parte, esas disposiciones generales en materia sanitaria no son publicadas en el diario oficial correspondiente, lo que dificulta el conocimiento por parte de los destinatarios de las medidas restrictivas o limitativas de derechos fundamentales a las que quedan sujetos como consecuencia de la autorizaci3n judicial de esos reglamentos sanitarios de necesidad.

Todo ello conduce a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del cuestionado art. 10.8 LJCA, que establece la competencia de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia para ratificar las medidas generales en materia sanitaria dictadas por las comunidades autónomas, así como, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), del art. 11.1.i LJCA, que establece la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional cuando esas medidas emanen de una autoridad estatal, así como del inciso «10.8 y 11.1.i» del art. 122 *quater*, todos ellos en la redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 3/2020<sup>27</sup>.

2. Principio de personalidad del voto de los parlamentarios, delegación de voto e interpretaciones del reglamento parlamentario encaminadas a eludir la suspensión en el cargo de diputado acordada judicialmente.

Los conflictos jurídicos derivados del proceso independentista catalán siguen dando lugar a pronunciamientos del TC no exentos de interés. Así, en el período considerado en la presente crónica y en el ámbito de la organización de los poderes públicos, resulta relevante la serie de sentencias que se inicia con la STC 65/2022 (Pleno), de 31 de mayo<sup>28</sup>, dictada en el recurso de amparo interpuesto por los diputados del grupo parlamentario Ciutadans respecto de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que admitieron la delegación de voto efectuada por los fugados Puigdemont y Comín.

- a) La cuestión planteada en la STC 65/2022, de 31 de mayo, residía en dilucidar si el derecho de voto de los diputados (en este caso del Parlamento de Cataluña) puede ser ejercido válidamente por delegación. En el caso, resulta que el art. 95.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) prevé la posibilidad de delegar el voto en otro diputado en los supuestos, debidamente acreditados, de hospitalización, enfermedad grave o incapacidad prolongada. Al amparo de esta previsión, los diputados Puigdemont y Comín, que permanecen huidos de la Justicia española tras los hechos de octubre de 2017, decidieron delegar su voto en otros diputados del Parlamento de Cataluña, delegación de voto que la Mesa de esta Cámara legislativa acordó admitir. Los diputados del grupo parlamentario Ciutadans, recurrentes en amparo, entendían que esas delegaciones de voto admitidas por la

<sup>27</sup> La STC 70/2022 cuenta con un voto particular conjunto que formulan los magistrados Conde-Pumpido Tourón y Sáez Valcárcel y las magistradas Balaguer Callejón y Montalbán Huertas.

<sup>28</sup> Véanse, *infra*, pp. 288-290.

Mesa vulneraron su derecho fundamental a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE), pues, al afectar a la formación de las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos, rompieron la configuración institucional del derecho de voto de los diputados y quebraron la igualdad entre los diputados en relación con el voto.

El TC afirma con rotundidad, partiendo de la doctrina sentada en la STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 6, y en la STC 19/2019, de 19 de marzo, FJ 4.A.a, el principio de personalidad del voto de los parlamentarios:

El cargo público representativo ostenta, por imperativo constitucional, un mandato libre, no sometido a instrucciones (art. 67.2 CE) y su derecho de voto es personal e indelegable (art. 79.3 CE). Como el voto es personal ni las normas que configuran las facultades que integran el *ius in officium* de los parlamentarios ni los órganos de gobierno de la Cámara pueden despojarle de este derecho y atribuírselo a otros representantes. Asimismo, el representante tampoco puede, por decisión propia, ceder su ejercicio a otro representante porque el voto es indelegable.

Por tanto, «el principio de personalidad del voto —del que deriva su carácter indelegable— es consecuencia de la prohibición de mandato imperativo, pues solo de este modo se garantiza que es el representante el que decide el sentido de su voto. [...] De otro modo, se rompería el vínculo entre representante y representados y se lesionaría, por este motivo, el derecho que consagra el art. 23.1 CE». Asimismo, «si se permitiera que un representante pudiera ejercer el derecho de voto de otro se estaría admitiendo que ese representante pudiera tener más de un voto por lo que su voto tendría más valor que el del resto de los miembros del colegio, lo que rompería el principio de igualdad de voto y lesionaría el principio de igualdad que garantiza el art. 23.2 CE» (STC 65/2022, FJ 5).

Por otra parte, el TC señala, con cita de la misma doctrina, que el principio de personalidad del voto alcanza a cualquier Cámara legislativa:

[...] los principios que establecen la prohibición del mandato imperativo y el carácter personal e indelegable del voto, aunque los enuncien los arts. 67.2 y 79.3 CE —preceptos que se refieren a los miembros de las Cortes Generales—, al expresar exigencias que son inherentes al ejercicio de la función representativa, en cuanto afectan a su esencia, se encuentran implícitos en el derecho que consagra el art. 23 CE [...]. En consecuencia, el principio que garantiza la personalidad del voto e

impide su delegación, al derivarse de la propia la naturaleza de la representación política (art. 23 CE), resulta de aplicación a todos los cargos públicos representativos, por lo que es aplicable a los parlamentarios autonómicos.

Partiendo de la doctrina constitucional expuesta sobre el principio de personalidad del voto de los parlamentarios (del que deriva su carácter indelegable), resulta inexcusable preguntarse sobre la posible inconstitucionalidad, por vulnerar el art. 23 CE, del referido art. 95.2 RPC, que permite la delegación de voto en determinados supuestos, como se ha señalado antes, y que fue el precepto aplicado por la Mesa del Parlamento de Cataluña para admitir la delegación de voto efectuada por los fugados Puigdemont y Comín a favor de otros diputados de su grupo parlamentario.

La STC 65/2022, FJ 6, salva la inconstitucionalidad del art. 95.2 RPC mediante una interpretación de conformidad con la Constitución. Afirma que esa norma sería, en efecto, inconstitucional «si la delegación de voto que regula este precepto permitiera que los diputados pudieran ceder a otro diputado el ejercicio del derecho de voto, de tal modo que la decisión sobre el sentido del voto la adoptara no el titular del derecho, sino el diputado en el que se ha delegado el ejercicio de este derecho», pero entiende que el art. 95.2 RPC puede interpretarse también en el sentido de que, «al regular lo que denomina delegación de voto, lo que está permitiendo es que en los supuestos previstos en esta norma un diputado pueda delegar en otro que exprese ante la Cámara, como mero portavoz, su voto fehacientemente manifestado con anterioridad. Es decir, puede interpretarse que lo que se delega no es la decisión sobre el sentido del voto, sino únicamente su expresión ante los órganos del parlamento». Entiende así el TC que el tenor del art. 95.2 RPC:

[...] permite sostener que una vez formulada la solicitud de delegación [...], la mesa, al admitir esta solicitud, debe establecer el procedimiento para ejercer el voto delegado y en este procedimiento debe exigir, por una parte, que el diputado delegante, con carácter previo a la celebración de la votación, manifieste de forma expresa el sentido de su voto y, por otra, debe determinar el modo en que el diputado delegado tiene que expresar el sentido del voto emitido por el delegante.

Con esta interpretación constitucionalmente conforme del art. 95.2 RPC el TC salva este precepto y evita tener que plantearse la auto-cuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC), lo que le permite

resolver directamente el recurso de amparo. No obstante, consciente de los riesgos que entraña esa interpretación, el TC advierte también que la forma de votación prevista en el art. 95.2 RPC:

[...] al preceder la decisión al debate, podría afectar al carácter deliberativo que es inherente a la naturaleza de los órganos colegiados de carácter representativo, lo que podría incidir en la correcta formación de su voluntad y, en última instancia, en la función representativa que estos órganos desempeñan (art. 23 CE). Por esta razón, su práctica, en tanto también que excepción al carácter personal e indelegable del voto, solo es constitucionalmente admisible en los casos en los que permitir la emisión del voto antes de la deliberación se encuentre justificada en la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales que se consideren merecedores de protección y respete las exigencias que se derivan del principio de proporcionalidad. Esta forma de ejercer el derecho de voto, por tanto, ha de ser excepcional y, por ello, los supuestos tasados en los que se admita han de ser interpretados de forma restrictiva.

Partiendo de la indicada interpretación del art. 95.2 RPC, el TC llega a la conclusión de que los acuerdos parlamentarios impugnados, que admitieron la delegación de voto efectuada por los diputados huidos Puigdemont y Comín, vulneraron el derecho de los diputados recurrentes en amparo a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE)<sup>29</sup>.

En efecto, el análisis de la delegación de voto enjuiciada evidencia que no se ajusta a la antedicha interpretación del art. 95.2 RPC de conformidad con la Constitución, porque, «en primer lugar, a través de esta delegación los referidos diputados confirieron a otro miembro de la Cámara el ejercicio de su derecho de voto sin expresar su sentido, permitiendo de este modo que fueran los miembros de la Cámara en quienes se delegó el voto los que lo determinaran, rompiendo con ello

<sup>29</sup> Lo que conduce a declarar la nulidad de los acuerdos parlamentarios impugnados, que admitieron la delegación de voto de los diputados fugados Puigdemont y Comín, aunque tales acuerdos ya no se encontraban en vigor al dictarse la STC 65/2022. No obstante, en aras del principio de seguridad jurídica, la STC 65/2022, FJ 8, determina que esa declaración de nulidad no afectará a las decisiones parlamentarias en las que fueron tenidos en cuenta los votos efectuados por delegación.

el principio de personalidad del voto que constituye un límite infranqueable a cualquier delegación de voto». Y porque,

[...] en segundo lugar, frente a la expresa previsión reglamentaria, la delegación se efectúa en términos marcadamente genéricos en un doble sentido. No se especifican, como era exigible, los debates y votaciones en que podía ejercerse, sino que, por el contrario, se alude, de modo indeterminado, a todos los Plenos, sean ordinarios o extraordinarios. De este modo la decisión de la mesa no tiene en cuenta que la delegación de voto que se otorgue no puede ser tan abierta e indeterminada que contradiga su necesario carácter excepcional, lo que, sin duda, ocurre si se permite la delegación de voto con ocasión de todos los plenos que celebre el Parlamento de Cataluña y para cualesquiera votaciones. Por otro lado, tampoco se especifica la duración de dicha delegación de voto. No puede tenerse por tal la mención de los acuerdos de la mesa al «tiempo que dure su situación de incapacidad para asistir a los plenos», pues [...] la fórmula utilizada no se ajusta, por su carácter genérico e indeterminado, a la excepcionalidad que ha de ser predicable de toda delegación.

Además, se destaca que:

[...] en el caso enjuiciado tiene especial transcendencia la circunstancia en que se encuentra quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y sobre el que pesa una orden judicial de busca y captura e ingreso en prisión, tal como sucede con los diputados a los que la mesa ha permitido delegar su voto. En esa situación ni la excepción al principio deliberativo que supone la delegación de voto es proporcionada ni, evidentemente, tiene como finalidad salvaguardar otros valores constitucionales que se consideren merecedores de protección<sup>30</sup>.

- b) La STC 75/2022 (Pleno), de 15 de junio, estima, por remisión a la STC 65/2022, de 31 de mayo, el recurso de amparo parlamentario interpuesto por los diputados del subgrupo parlamentario del Partido Popular respecto de los mismos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que admitieron la delegación de voto efectuada por los fugados Puigdemont y Comín<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> A la STC 65/2022 formulan conjuntamente un voto particular concurrente el magistrado Conde-Pumpido Tourón y la magistrada Balaguer Callejón.

<sup>31</sup> Como es lógico, a la STC 75/2022 formulan también conjuntamente un voto particular concurrente el magistrado Conde-Pumpido y la magistrada Balaguer Callejón, por remisión al formulado a la STC 65/2022.

- c) La doctrina sentada por el Pleno del TC en la STC 65/2022, reiterada en la STC 75/2022, se aplica en la STC 85/2022 (Sala Segunda), de 27 de junio, para estimar el recurso de amparo parlamentario interpuesto por los diputados del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar respecto de los acuerdos de la presidenta y de la Mesa del Parlamento de Cataluña que admitieron la delegación de voto efectuada por el diputado fugado Puig Gordi<sup>32</sup>.
- d) En el mismo sentido, la STC 92/2022 (Sala Segunda), de 11 de julio<sup>33</sup>, por remisión a la doctrina sentada en la STC 65/2022, de 31 de mayo, así como en la STC 85/2022, de 27 de junio, estima el recurso de amparo parlamentario interpuesto por los diputados del grupo parlamentario Ciutadans respecto de los mismos acuerdos de la presidenta y de la Mesa del Parlamento de Cataluña que admitieron la delegación de voto efectuada por el diputado huido Puig Gordi.
- e) Asimismo, la STC 93/2022 (Sala Segunda), de 11 de julio<sup>34</sup>, por remisión a la doctrina sentada en la STC 65/2022, de 31 de mayo, así como en la STC 85/2022, de 27 de junio, estima el recurso de amparo parlamentario interpuesto por los diputados del grupo parlamentario Vox respecto de los mismos acuerdos de la presidenta y de la Mesa del Parlamento de Cataluña que admitieron la delegación de voto efectuada por el diputado fugado Puig Gordi.
- f) Resulta, asimismo, de interés la STC 96/2022 (Pleno), de 12 de julio<sup>35</sup>, que resuelve también un recurso de amparo parlamentario, interpuesto por los diputados del grupo parlamentario Ciutadans respecto de diversos acuerdos del Pleno y de la Mesa del Parlamento de Cataluña adoptados para eludir la suspensión en el cargo de seis diputados (Puigdemont, Junqueras, Turull, Romeva, Rull y Sánchez) acordada por el magistrado del Tribunal Supremo instructor de la causa especial núm. 2097-2017, conforme a lo previsto en el art. 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

<sup>32</sup> Como en el caso de los diputados fugados Puigdemont y Comín, el TC precisa que la declaración de nulidad de los acuerdos parlamentarios impugnados, que admitieron la delegación de voto del diputado fugado Puig Gordi (aunque tales acuerdos ya no se encontraban en vigor al dictarse la STC 85/2022), no afectará a las decisiones parlamentarias en las que fue tenido en cuenta el voto efectuado por delegación.

<sup>33</sup> Véase, *infra*, p. 290.

<sup>34</sup> Véase, *infra*, p. 290.

<sup>35</sup> Véase, *infra*, p. 290.

En este caso, el principal problema suscitado estribaba en que el Pleno del Parlamento de Cataluña decidió rechazar la suspensión de cargos y funciones de los referidos diputados, acordada judicialmente por aplicación del art. 384 bis LECrim. El Pleno de la Cámara vino a autorizar una especie de sustitución temporal en el ejercicio de todos los derechos de los diputados afectados por la suspensión, permitiendo que designasen un sustituto para ejercer en su lugar sus derechos, lo que se materializó en una delegación de voto.

Con cita de la doctrina sentada en la STC 97/2020, de 21 de julio, acerca de los efectos automáticos de la suspensión en los derechos del cargo de diputado acordada judicialmente en virtud del art. 384 bis LECrim, la STC 96/2022, FJ 4.A, concluye que la decisión del Pleno del Parlamento de Cataluña de rechazar la suspensión de los referidos diputados en sus cargos y funciones no solo desconoció abiertamente la legalidad, sino que también afectó a la correcta formación de las mayorías en los distintos órganos de la Cámara, con la consiguiente vulneración del derecho de los diputados recurrentes en amparo a participar en tales órganos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), así como el derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Esa vulneración se comunica a los posteriores acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña, confirmados por el Pleno, que, partiendo de la antedicha decisión de rechazo de la suspensión en sus derechos de los referidos diputados, admitieron la designación efectuada por los diputados Junqueras y Romeva a favor de otros diputados para que ejercieran en su lugar sus derechos parlamentarios, por sustitución. Se trataba, en suma, de legitimar una delegación de voto, que en ningún caso procedía, como señala la STC 96/2022, FJ 4.B, con cita de la doctrina sentada en la reseñada STC 65/2022. De suerte que no solo se permitió a los diputados suspensos ejercer unos derechos parlamentarios que se encontraban suspendidos, sino que, además, a los diputados «designados» o «sustitutos» se les asignaron múltiples votos, quebrando así el principio esencial en el funcionamiento de cualquier Cámara legislativa de que ninguno de sus miembros disponga de un derecho al voto con un valor añadido de «representar» a varios, en detrimento de los demás parlamentarios, con la consiguiente vulneración de los derechos de participación política garantizados por el art. 23 CE. Pero la inconstitucional actuación del Parlamento de Cataluña no se detuvo aquí. La Mesa de la Cámara llevó, asimismo, una interpretación del art. 102.2 RPC sobre el modo de dirimir los empates en comisiones,

en contradicción frontal con el tenor literal de esta norma y con los efectos automáticos de la suspensión acordada judicialmente en virtud del art. 384 bis LECrim. En efecto, pese a la claridad del art. 102.2 RPC, que permite que los empates en las votaciones de una comisión puedan dirimirse ponderando el «número de votos de los que cada grupo dispone en el Pleno», la Mesa acordó que esa ponderación se hiciera por el «número de diputados de cada grupo que mantienen la condición plena de miembros del Parlamento o diputados de derecho en función de los resultados electorales conseguidos». Mediante esa interpretación contraria al propio tenor del art. 102.2 RPC, que supone una inadmisibles modificación *de facto* del reglamento parlamentario, la Mesa de la Cámara eludió los efectos de la suspensión *ope legis* (art. 384 bis LECrim) de los referidos diputados en sus cargos y funciones, conculcando así la reserva estatutaria de reglamento parlamentario y también los derechos de participación política de los diputados recurrentes en amparo, por afectar esa decisión a la correcta formación de las mayorías, concluye la STC 96/2022, FJ 5.

Todo lo anterior conduce a la estimación, en lo sustancial, del recurso amparo interpuesto por los diputados de Ciutadans<sup>36</sup>.

- g) La STC 95/2022 (Pleno), de 12 de julio<sup>37</sup>, estima, por remisión a la STC 96/2022, de 12 de julio, el recurso de amparo parlamentario interpuesto por los diputados del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar respecto de los mismos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña ya examinados (y declarados nulos) en la reseñada STC 96/2022, que realizaron una interpretación sobre el modo de dirimir los empates en comisiones en contradicción frontal con el tenor literal del art. 102.2 RPC y con los efectos automáticos de la suspensión de los diputados referidos, acordada judicialmente en virtud del art. 384 bis LECrim<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Con la consiguiente declaración de nulidad de los acuerdos parlamentarios que se consideran lesivos de los derechos garantizados por el art. 23 CE. No obstante, al igual que en la reseñada STC 65/2022, en aras del principio de seguridad jurídica, la STC 96/2022, FJ 6, determina que esa declaración de nulidad no afectará a las decisiones parlamentarias en las que fueron tenidos en cuenta los votos efectuados y computados al amparo de tales acuerdos.

<sup>37</sup> Véase, *infra*, p. 290.

<sup>38</sup> Se advierte que no hay error en la remisión señalada. La STC 95/2022 y la STC 96/2022 han sido dictadas por el Pleno del Tribunal Constitucional en la misma fecha, pero la STC 96/2022, aun con número de orden posterior, es la sentencia «de

- h) En el mismo sentido, la STC 94/2022 (Pleno), de 12 de julio<sup>39</sup>, estima, por remisión a la doctrina de la STC 96/2022, de 12 de julio, FJ 4.A, el recurso de amparo parlamentario interpuesto también por los diputados del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar respecto del acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña, ya enjuiciado (y declarado nulo) en la reseñada STC 96/2022, que decidió rechazar la suspensión de cargos y funciones de los seis diputados ya referidos<sup>40</sup>.
- i) En fin, la STC 97/2022 (Pleno), de 12 de julio, desestima el recurso del fugado Puigdemont contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña que dejó sin efecto su delegación de voto, previamente admitida. El TC, con cita de la STC 96/2022, concluye que el derecho a voto del recurrente no puede entenderse vulnerado, pues, al hallarse privado de sus derechos como diputado en virtud de la suspensión automática judicialmente acordada (art. 384 bis LECrim), no existe vulneración alguna del núcleo de las funciones representativas que como diputado le corresponden. Como consecuencia de esa suspensión, carecía del ejercicio del derecho al voto, sin que sea posible delegar un derecho de cuyo ejercicio está desposeído su titular<sup>41,42</sup>.

## V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Sobre el principio de igualdad y de no discriminación (art. 14 CE), en la STC 67/2022 (Pleno), de 2 de junio, el TC desestima el recurso de amparo promovido contra las resoluciones judiciales que, ya en la instancia, habían

---

cabecera», a la que se remite la STC 95/2022. Y a la STC 96/2022 se remite también la STC 94/2022, de 12 de julio.

<sup>39</sup> Véase, *infra*, p. 290.

<sup>40</sup> Los diputados recurrentes impugnaban también los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña que admitieron la delegación de voto de los cuatro diputados del grupo parlamentario Junts per Catalunya que se hallaban suspendidos en el ejercicio de sus cargos, una delegación de voto inadmisibles; sin embargo, como quiera que la propia Mesa de la Cámara autonómica acordó dejar sin efecto esos acuerdos, que no llegaron a desplegar ningún efecto, la STC 94/2022 aprecia en este punto la pérdida de objeto del recurso de amparo. Por otra parte, como ya se ha dicho, la STC 94/2022 se remite a la STC 96/2022, aunque esta tenga una numeración ulterior.

<sup>41</sup> A la STC 97/2022 también formulan conjuntamente un voto particular concurrente el magistrado Conde-Pumpido Tourón y la magistrada Balaguer Callejón, por remisión al formulado a la STC 65/2022.

<sup>42</sup> Herminio Losada González.

considerado no discriminatoria la decisión de una empresa de interrumpir el contrato firmado con la persona recurrente en amparo durante la vigencia del período de prueba del contrato. El demandante de amparo planteaba que la decisión de interrumpir el contrato era discriminatoria, porque se basaba en su condición de persona transgénero. El TC define las nociones de sexo y género, diferenciándolas entre sí, como condiciones que tienen incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales, admitiendo que el género es uno de los muchos elementos que pueden llegar a desarrollar la propia identidad personal en el marco del pleno respecto a la dignidad humana (art. 10 CE). También se afirma que la identidad de género es una faceta especialmente importante de la identificación de un individuo, y es una causa sospechosa de trato discriminatorio de las que se incluyen en la cláusula residual del art. 14 CE. Por tanto, la condición de ser persona trans está incluida en la prohibición de discriminación del art. 14 CE, así como lo está la expresión de género, que se vincula estrechamente al derecho a la propia imagen (art. 18.1 CE). Una vez que el TC considera aplicable al caso el art. 14 CE, la sentencia sostiene que también se proyecta a este supuesto la jurisprudencia constitucional sobre la vulneración del art. 14 CE en el marco de las relaciones laborales, así como las reglas de reparto de la carga de la prueba, de modo que se invierte la carga probatoria siempre que exista un indicio de la eventual discriminación. En el caso analizado, dentro del relato de hechos probados que definen las resoluciones de instancia, el TC entiende que existía indicio de prueba, lo que lleva a la inversión de la carga probatoria, pero que la empresa contratante había sido capaz de evidenciar la existencia de causas de interrupción del contrato ajenas a la condición de persona transgénero de quien recurre en amparo. Concretamente, la empresa probó de manera suficiente que el despido fue ajeno a la identidad de género del recurrente, descartándose así la concurrencia de un trato específicamente discriminatorio. De igual manera, se rechaza la vulneración del derecho a la propia imagen, en su vertiente del derecho a la expresión de género a través de su indumentaria, pues no quedó probado que existieran un conflicto o prohibición expresa por parte de la empresa de portar falda o pantalón, lo que obliga a descartar que esta estableciera límites a la expresión de género del recurrente o de cualquier otro empleado.

2. Con los arts. 15 y 17 CE en juego, la STC 62/2022 (Pleno), de 2 de junio, aborda un tema novedoso. El TC desestima el recurso de amparo presentado por una mujer, su pareja y la hija de ambos, menor de edad, contra dos autos dictados por un juzgado de instrucción y contra otro auto dictado por la Audiencia Provincial, por los que se acordó —y se confirmó posteriormente— una medida consistente en el ingreso obligado de la recurrente para la práctica, de ser preciso, de un

parto inducido. Las decisiones judiciales impugnadas tuvieron su origen en una solicitud formulada ante el juzgado de guardia por los responsables correspondientes del Servicio de Salud del Principado de Asturias, sobre la base de los informes del Servicio de Obstetricia del Hospital Universitario Central de Asturias (HUCA). En su solicitud, los servicios médicos exponían que, a pesar de las advertencias formuladas, el deseo expresado por la entonces gestante y su pareja de llevar a cabo el alumbramiento en su propio domicilio, con la asistencia de una matrona, suponía poner en «inminente y grave peligro la vida del feto», teniendo en cuenta el riesgo de «hipoxia fetal (deficiencia de oxígeno en la sangre) y de muerte intrauterina» derivado del avanzado estado de la gestación. Tras acordarse la medida judicial, la recurrente fue conducida en ambulancia al HUCA, en donde dio a luz a su hija, tras la práctica de una cesárea por indicación médica, debido a complicaciones presentadas durante un parto que se había iniciado de forma espontánea. El recurso consideraba que la medida judicial adoptada no estaba amparada en ningún precepto legal, que no se le concedió audiencia previa y que no estaba suficientemente motivada. El TC desestima el recurso de amparo, tras identificar los derechos y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos: por un lado, el derecho a la libertad física (art. 17.1 CE) y a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) de la parte recurrente, y, por otro, la vida y la salud del *nasciturus* (art. 15 CE). A juicio del TC, si bien no existe una previsión legislativa específica que resuelva este tipo de conflictos, las resoluciones judiciales acudieron a diversos preceptos que, en su conjunto, ofrecían una razonable cobertura normativa que habilitaba para intervenir judicialmente y para adoptar esa medida, que, en última instancia, venía amparada por un deber jurídico de protección de un bien derivado del propio texto constitucional (art. 15 CE). Además, el TC afirma que, antes de adoptar una medida de este tipo, se debe conceder audiencia a los interesados, y, muy especialmente, a la propia gestante, sin perjuicio de que, en este caso concreto, la urgencia de la situación haya justificado la omisión de este trámite. Finalmente, el TC considera que la medida resultaba constitucionalmente legítima, tras someter las resoluciones impugnadas al test de proporcionalidad inherente a cualquier decisión limitativa o restrictiva de los derechos fundamentales. El resultado de ese examen es que los órganos judiciales motivaron suficientemente la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida, en función de las circunstancias concurrentes y de los diferentes derechos y bienes jurídicos que fueron objeto de ponderación. La sentencia cuenta con tres votos particulares discrepantes y también con dos votos particulares concurrentes<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Formularon votos particulares discrepantes los magistrados Xiol Ríos y Sáez Valcárcel y la magistrada Montalbán Huertas, y concurrentes, el magistrado Conde-Pumpido Tourón y la magistrada Balaguer Callejón.

Sobre el proceso de *habeas corpus*, en la STC 88/2022 (Pleno), de 28 de junio, el TC desestima el recurso planteado por los recurrentes por una supuesta vulneración de los derechos a la libertad personal (art. 17.4 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y a la participación y representación política (art. 23 CE). Se quejaban del rechazo liminar de una petición de *habeas corpus* formulada por quien estaba cumpliendo una pena privativa de libertad a la que había sido condenado por una sentencia firme. Uno de los recurrentes en amparo, entonces parlamentario europeo, fue condenado en sentencia firme a pena de prisión por delito de sedición y malversación de caudales públicos. A raíz de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea acerca del alcance de la inmunidad parlamentaria europea, la mujer y el padre del recurrente formularon una solicitud de *habeas corpus* para que se levantara la pena de prisión y el recurrente pudiera ejercer sus funciones parlamentarias. Además, el recurrente solicitó la celebración de audiencia y su participación en esta. Estas solicitudes fueron rechazadas por un juzgado de primera instancia e instrucción. El TC desestima el amparo al considerar que las resoluciones judiciales recurridas que inadmitieron la solicitud de *habeas corpus* no vulneraron los derechos a la libertad personal, a la tutela judicial efectiva y a la participación y representación política toda vez que este remedio no cabe frente a las privaciones de libertad acordadas judicialmente, como era aquí el caso, pues la pena privativa de libertad la había impuesto la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en sentencia dictada en causa especial. Por otro lado, se respetó la garantía de control judicial exigida por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En este sentido, el TC destaca que, en primer lugar, el Tribunal Supremo se pronunció sobre los efectos de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que resolvía las cuestiones prejudiciales relativas al alcance de la inmunidad parlamentaria, por lo que se dio un control judicial efectivo de la legalidad de la prisión. En segundo lugar, el Convenio no obliga a los Estados a establecer un segundo nivel de jurisdicción para el examen de la legalidad de la detención, sino que se requiere que el órgano encargado de esta cumpla con las garantías de independencia e imparcialidad.

3. En la STC 89/2022 (Pleno), de 29 de junio, el TC estima el recurso de amparo promovido por un comerciante contra las sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, que anulaban, a su vez, la resolución de la Agencia Española de Protección de Datos que había amparado al recurrente en su solicitud de supresión de ciertos datos que resultaban descalificatorios de su actividad profesional, publicados por terceros en portales de queja situados en los Estados Unidos, y a los que se accedía en España a través del buscador de Internet Google. Con invocación por la demanda del derecho a la protección

de datos del art. 18.4 CE, en relación con el derecho a la supresión de datos (derecho al olvido) del art. 17 del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, la sentencia recuerda la doctrina sobre el reconocimiento del derecho al olvido, recogida en la STC 58/2018, de 4 de junio<sup>44</sup>, si bien en aquella ocasión en relación con la hemeroteca de un diario digital. A continuación la sentencia precisa cuáles son los límites del derecho al olvido, entre los que destacan el factor de la importancia pública de la noticia y el de su antigüedad, así como la responsabilidad de las entidades que operan motores de búsqueda de Internet y ponen a disposición de los internautas datos e informaciones vertidas en páginas de la Red, debiendo tales entidades respetar el derecho a la supresión de esos enlaces, cuando infrinjan la normativa de la Unión Europea y española en la materia. En el caso concreto, el TC entiende que se ha vulnerado el derecho fundamental que invoca el recurrente, puesto que los comentarios de descalificación de su actividad profesional vertidos en las páginas de servidores fuera de la Unión Europea no cumplían los parámetros de interés público ni de tener una data suficientemente actual que justificase el mantenimiento de los enlaces para acceder a ella, pese a lo cual las sentencias negaron al recurrente que fuera prevalente su derecho al olvido. En consecuencia, se estima la demanda, declarando la indicada vulneración del derecho a la protección de los datos personales, con nulidad de las sentencias recurridas. La sentencia cuenta con el voto particular discrepante de dos magistrados<sup>45</sup>.

4. Sobre los derechos políticos recogidos en el art. 23 CE, en la STC 65/2022 (Pleno), de 31 de mayo<sup>46</sup>, el TC estimó el recurso de amparo interpuesto por los diputados del grupo parlamentario Ciutadans, del Parlamento de Cataluña, contra los acuerdos de la Mesa de la Cámara por los que, respectivamente, admitieron la delegación de voto de dos diputados, así como contra los acuerdos del mismo órgano que no atendieron la solicitud de reconsideración formulada contra aquellos. El TC examina si el derecho de voto de los cargos públicos representativos puede ser ejercido por delegación. La sentencia llega a la conclusión de que los principios que establecen la prohibición del mandato imperativo y el carácter personal e indelegable del voto, aunque los enuncien los arts. 67.2 y 79.3 CE y estos preceptos se refieran a los miembros de las Cortes Generales, al expresar exigencias que son inherentes a la función representativa, se encuentran implícitos en el derecho que consagra el art. 23

---

<sup>44</sup> Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 114 (2018), pp. 219-223.

<sup>45</sup> Formularon voto particular discrepante el magistrado Xiol Ríos y la magistrada Balaguer Callejón.

<sup>46</sup> Véanse, *supra*, pp. 276-280.

CE y, en consecuencia, resultan aplicables a todos los cargos públicos representativos, incluidos, por tanto, los parlamentarios autonómicos. La aplicación de esta doctrina determina que el art. 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) solo es conforme con la Constitución si se interpreta que este precepto, al regular «lo que denomina delegación de voto, lo que está permitiendo es que en los supuestos previstos en esta norma un diputado pueda delegar en otro que exprese ante la cámara, como mero portavoz, su voto fehacientemente manifestado con anterioridad», esto es, «que lo que se delega no es la decisión sobre el sentido del voto, sino únicamente su expresión ante los órganos del parlamento». La sentencia establece, además, que esta forma de votación, al preceder la decisión al debate, podría incidir en el carácter deliberativo y por ello su práctica ha de ser excepcional y los supuestos en los que se admita han de ser interpretados de forma restrictiva. El TC considera que el tenor de la delegación de voto efectuada no se ajusta a la única interpretación del art. 95 RPC que permite considerar esta norma conforme a la Constitución, pues «a través de esta delegación los referidos diputados confirieron a otro miembro de la Cámara el ejercicio de su derecho de voto sin expresar su sentido, rompiendo con ello el principio de personalidad del voto que constituye un límite infranqueable a cualquier delegación de voto». Además, la delegación otorgada, al no precisar los debates en los que podía ejercerse ni su duración, se efectuó con un carácter marcadamente genérico que es incompatible con la naturaleza excepcional que ha de tener la delegación. Junto con ello se sostiene también que el supuesto de incapacidad prolongada, que fue el aplicado y es uno de los casos en los que, de acuerdo con lo previsto en el art. 95.2 RPC, cabe la delegación de voto, ha de entenderse referido «a situaciones imprevisibles, en el sentido de que no dependen de la voluntad del parlamentario y no pueden ser atendidas de otro modo que con la delegación de voto». Afirma, por otra parte:

[En] el caso enjuiciado tiene especial transcendencia la circunstancia en que se encuentra quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y sobre el que pesa una orden judicial de busca y captura e ingreso en prisión, tal como sucede con los diputados a los que la Mesa ha permitido delegar su voto. En esa situación ni la excepción al principio deliberativo que supone la delegación de voto es proporcionada y ni, evidentemente, tiene como finalidad salvaguardar otros valores constitucionales que se consideren merecedores de protección.

La sentencia concluye sosteniendo que la aplicación que ha efectuado la Mesa del art. 95.2 RPC no es conforme con el art. 23 CE. El TC considera

que, al permitir a los diputados a quienes se había otorgado la delegación que determinaran el sentido del voto delegado, lesiona el principio de personalidad del voto, lo que conlleva tanto la vulneración del art. 23.1 CE (al delegar en un tercero el sentido del voto se rompe el vínculo entre representantes y representados) como la del principio de igualdad en el ejercicio de las funciones públicas que garantiza el art. 23.2 CE (el diputado que vota por delegación tiene más de un voto: el suyo propio y el que ejerce por delegación). El TC declara la nulidad de los acuerdos impugnados, aunque por razones de seguridad jurídica, en particular, por la vertiente de este principio que garantiza la confianza legítima, limita el alcance del fallo al impedir que se comuniquen la nulidad de los referidos acuerdos a los actos que hayan podido adoptarse en virtud de los votos delegados. La sentencia cuenta con dos votos particulares concurrentes.

Con el art. 23 CE también en juego, las SSTC 92 y 93 (Pleno), de 11 de julio, y 94, 95 y 96 (Pleno), de 12 de julio, todas de 2022<sup>47</sup>, resuelven los recursos de amparo parlamentarios en los que, desde varias perspectivas, se cuestionaba la validez de diversos acuerdos adoptados por el Pleno del Parlamento de Cataluña y por la Mesa de dicha Cámara, durante los meses de septiembre y octubre de 2018, negándose a aplicar los efectos legales derivados de la suspensión de cargos y funciones de seis de sus diputados, comunicada por el auto del magistrado instructor de la causa especial sobre el proceso de independencia seguida ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo, con arreglo a lo dispuesto en el art. 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En la STC 96/2022, a la que se remiten las demás, se resuelve el recurso de amparo promovido por 35 diputados del grupo parlamentario Ciutadans en el Parlamento de Cataluña. La sentencia declara la nulidad del acuerdo del Pleno del Parlamento por el que, en primer lugar, se rechazaba la suspensión de funciones de los diputados afectados, y, en segundo lugar, se disponía que, mientras durara su situación procesal, sus derechos como parlamentarios podían ser ejercitados por los miembros de su grupo parlamentario que aquellos designasen. El TC estimó el recurso de amparo interpuesto afirmando que con ese acuerdo

[...] no solo se desconocía abiertamente la legalidad, sino que quedaba afectada a partir de ese momento la correcta formación de las mayorías en los distintos órganos de la Cámara, todo ello en menoscabo de los derechos de los parlamentarios recurrentes en amparo que han de participar en tales órganos «en condiciones de igualdad», conforme al art. 23.2 CE. Derecho fundamental de éstos

<sup>47</sup> Véanse, *supra*, pp. 281-284.

que resultó ya vulnerado por dicho acuerdo, así como el derecho a la participación de los ciudadanos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

5. La STC 82/2022 (Sala Segunda), de 27 de junio, ha desestimado el recurso de amparo al considerar que la fijación en el apdo. segundo del art. 133 del Código Civil —en su redacción conforme a la Ley 26/2015, de 2 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia— del plazo de un año para el ejercicio de la acción de reclamación de la filiación no matrimonial, sin posesión de estado, a computar desde que el actor tuvo conocimiento de los hechos en que basa su reclamación, no lesiona el derecho de acceso a la jurisdicción. Al mismo tiempo la sentencia razona que el plazo fijado legalmente cumple un fin legítimo, al impedir el ejercicio abusivo de la acción y preservar la necesaria proporcionalidad entre, por una parte, la protección del interés del hijo y la salvaguarda de la seguridad jurídica en el estado civil, y, por otro lado, el derecho de acceso a la jurisdicción del progenitor no matrimonial sin posesión de estado. Asimismo, el TC entiende que la aplicación del art. 133.2 del Código Civil a un caso en que el nacimiento tuvo lugar antes de la entrada en vigor de la reforma operada por la Ley 26/2015 no vulnera el principio *pro actione*, dado que la voluntad del legislador fue la aplicación inmediata del plazo de caducidad de un año a toda demanda presentada con posterioridad al 18 de agosto de 2015

En la STC 64/2022 (Pleno), de 10 de mayo, el TC desestimó el recurso de amparo del recurrente que había sido condenado como autor de un delito de desobediencia (art. 410 CP) a pena de multa e inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos y gubernativos. El recurso de amparo dirigido contra la sentencia condenatoria fue resuelto por la STC 25/2022, de 23 de febrero<sup>48</sup>. En cambio, el nuevo recurso de amparo se dirigía contra las resoluciones que acordaron la firmeza y ejecución de esa sentencia condenatoria y en él se alegaba, en esencia, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho al recurso y a la tutela cautelar, porque la ejecución de la sentencia condenatoria habría impedido, por un lado, el acceso efectivo a la jurisdicción constitucional, y, por otro, a que el TC pudiera acordar la suspensión cautelar de la ejecución de su condena. En primer lugar, el TC destaca que el recurso se dirige formalmente contra las decisiones del Tribunal Superior de Justicia, pero sobre la base de la supuesta relevancia que esas decisiones habrían tenido para el TC en el momento de adoptar otras resoluciones distintas y en un proceso diferente. Tras constatar este singular esquema argumental, se considera que las resoluciones impug-

---

<sup>48</sup> Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 125 (2022), pp. 231-322.

nadas no impidieron que el recurrente pudiera acudir en amparo ante el TC. Y tampoco impidieron un pronunciamiento sobre la suspensión de la sentencia condenatoria. Esta medida cautelar no fue desestimada por un único motivo, como señala el recurrente, sino por la ponderación conjunta de los criterios previstos en el art. 56 LOTC y, fundamentalmente, por la grave perturbación que esa medida hubiera supuesto para un interés constitucionalmente protegido, como es la garantía de la ejecutividad de las actuaciones del Poder Judicial. Además, se invocaba también la lesión del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, porque el Tribunal Superior de Justicia no había seguido el mismo criterio mantenido en algunas resoluciones anteriores del Tribunal Supremo. Sin embargo, el TC considera que esos precedentes no eran aplicables a este caso. Igualmente, se alegaba la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley, por la diferencia existente con la figura del indulto, que permite al tribunal sentenciador la suspensión de la ejecución de la pena mientras se tramita el correspondiente expediente. En esta sentencia, el TC considera que la naturaleza jurídica de ambas figuras, el órgano competente y los criterios para su resolución son sustancialmente diferentes, por lo que no existe un término válido de comparación que justifique un tratamiento similar en materia de medidas cautelares. Finalmente, el recurrente también invocaba la vulneración del derecho al ejercicio de cargo público representativo, así como del resto de derechos alegados con motivo del recurso de amparo dirigido contra la sentencia condenatoria. Para el TC, la eventual vulneración de esos derechos no se habría producido por las resoluciones ahora impugnadas, sino, en su caso, por la propia sentencia condenatoria. Como quiera que esas alegaciones ya fueron resueltas, en sentido desestimatorio, en la STC 25/2022, considera el TC que dicha pretensión ahora carece de objeto.

En la STC 63/2022 (Pleno), de 10 de mayo, el TC desestimó el recurso de amparo presentado contra un auto dictado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, por el que se acordó no autorizar la interposición de un recurso extraordinario de revisión contra su condena como coautor del atentado cometido por la organización terrorista ETA en 2006, en las instalaciones de la terminal T4 del aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. El recurrente había sido condenado por la Audiencia Nacional a diversas penas de prisión como coautor de un delito de estragos, dos delitos de asesinato terrorista consumados y cuarenta y ocho delitos de asesinato terrorista en grado de tentativa. Esta sentencia no fue recurrida, por lo que devino firme. Paralelamente, se siguió otro procedimiento penal contra algunos de los miembros de la Guardia Civil que intervinieron en el momento de la detención del recurrente. En primera instancia, la Audiencia Provincial de Guipúzcoa condenó a cuatro agentes como autores de un delito de torturas graves, por causar lesiones al recurrente

por su mera pertenencia a la organización terrorista ETA. Sin embargo, esta sentencia fue revocada por el Tribunal Supremo, que absolvió a los agentes en sentencia de 2 de noviembre de 2011, por entender que no concurría material probatorio suficiente contra ellos. Esta sentencia fue impugnada por el recurrente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que, en sentencia de 13 de febrero de 2018, estimó el recurso. En su resolución, el TEDH apreció vulneración del art. 3 CEDH y condenó al Reino de España por entender que, en el momento de la detención, el recurrente había sufrido lesiones constitutivas de malos tratos, pero que no se podían calificar como torturas por falta de prueba concluyente sobre la finalidad con la que fueron causadas aquellas lesiones. Con fundamento en esta sentencia del TEDH, el recurrente solicitó al Tribunal Supremo que le autorizara para instar la revisión de la sentencia condenatoria dictada contra él por la Audiencia Nacional. El Tribunal Supremo, en la resolución impugnada en amparo, desestimó la petición, conforme a lo dispuesto en el art. 954 LECrim, por los siguientes motivos: i) la sentencia del TEDH no se refería a la resolución que se pretendía revisar, que era la sentencia dictada por la Audiencia Nacional, sino a la resolución del Tribunal Supremo que revocó la dictada por la Audiencia de Guipúzcoa; ii) no existía sentencia condenatoria alguna que acreditara que las declaraciones de los procesados fueron obtenidas mediante violencia o coacción, y iii) las lesiones del recurrente se produjeron en dependencias y bajo custodia policial, pero no constaba ninguna finalidad de obtener una confesión ni la existencia de relación alguna con el material probatorio utilizado para su condena. El TC confirma el criterio del Tribunal Supremo y desestima el recurso de amparo. Considera que las resoluciones de la Sala Segunda del Tribunal Supremo se ajustan a lo dispuesto en la legislación vigente (art. 954 LECrim), sin que se aprecie vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. La actuación del Tribunal Supremo se ajustó al canon de control de constitucionalidad propio del derecho de acceso a la jurisdicción, en coherencia con los principios de seguridad jurídica y justicia material que inspiran los requisitos establecidos en la norma para autorizar la interposición del denominado recurso de revisión. El TC realiza un análisis detallado de las sentencias del TEDH y de la Audiencia Nacional. Tras ese examen se destaca que: i) no existe conexión temporal, espacial y personal entre los malos tratos sufridos por el ahora demandante de amparo y otro acusado y la confesión de este último; ii) el recurrente no impugnó la sentencia de la Audiencia Nacional, no discutiendo la valoración de la prueba que motivó su condena, y iii) no existe vínculo de conexión entre los malos tratos y la licitud, validez y eficacia de la prueba de cargo empleada para descartar la presunción de inocencia del recurrente. El TC también constata que la demanda pretende que el Tribunal Supremo realice una nueva valoración sobre

la validez y suficiencia de una prueba de confesión de un tercero. Este enfoque resulta improcedente ya que el propio recurrente renunció a impugnar la licitud y validez de esa prueba en el procedimiento correspondiente, al no haber recurrido la sentencia de la Audiencia Nacional. Tras descartar expresamente la aplicación a este caso de la doctrina expuesta en la STEDH de 26 de octubre de 2021 (asunto *Serrano Contreras c. España*), el TC considera que las resoluciones impugnadas no pueden calificarse como rigoristas, excesivamente formalistas o desproporcionadas, sino adecuadas a la naturaleza, requisitos, fundamento y fines de este instrumento procesal extraordinario que es el denominado recurso de revisión, en el que la seguridad jurídica debe prevalecer cuando no hay razón de justicia material que justifique dejar sin efecto una sentencia condenatoria firme. La sentencia cuenta con un voto particular discrepante firmado por cinco magistrados<sup>49</sup>.

En la STC 59/2022, (Sala Segunda), de 9 de mayo<sup>50</sup>, el demandante de amparo atribuía a la sentencia impugnada la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, por cuanto dicha resolución judicial habría dejado imprejuizada una alegación sustancial. Esta consistía en que los antecedentes que respecto del recurrente obraban en el registro central de penados, aunque no se habían cancelado, ya no estaban en vigor al tiempo de creación del registro central de delincuentes sexuales, lo que impedía que la integración automática en el segundo del contenido del primero alcanzase a dichos antecedentes por su condición de cancelables. Al haberse incorporado de manera ilegal al nuevo registro, procedía su cancelación a juicio del recurrente. La sentencia de la Audiencia Nacional impugnada razonó lo siguiente:

[...] cuando el demandante sostiene que nunca debió figurar inscrito en el Registro de delincuentes sexuales, olvida que el sistema atiende a nuevas finalidades de protección y prevención que se integra en los sistemas de registros de apoyo en la Administración de Justicia. El Registro Central de Delincuentes Sexuales no hace sino recoger la información que ya obra en otros registros [...] en orden a permitir acreditar que se reúnen determinadas condiciones para poder ejercer profesiones que implican contacto habitual con menores de edad.

Considera el TC que el órgano judicial era consciente de que una de las alegaciones principales del recurso contencioso-administrativo consistía en que deberían haberse excluido de la inclusión automática en el nuevo registro

---

<sup>49</sup> Suscribieron el voto particular los magistrados Xiol Ríos, Conde-Pumpido Tourón y Sáez Valcárcel y las magistradas Balaguer Callejón y Montalbán Huertas.

<sup>50</sup> Véase, *supra*, p. 256.

aquellos antecedentes consignados en el registro central de penados que, aunque no se hubiesen cancelado ni por el interesado ni de oficio, no estaban en vigor, como era su caso. Con ello el recurrente no pretendía formular un reproche al sistema general de integración del nuevo registro, que por lo que hace a las personas condenadas con anterioridad a su entrada en vigor se verificaba mediante la transmisión automática de los antecedentes existentes en el registro central de penados al tiempo de la creación del nuevo registro. Asumiendo ese sistema general de integración del nuevo registro, lo que se cuestionaba de modo principal como ilegítimo era que la transmisión automática alcanzara a los antecedentes existentes en el registro central de penados que reuniesen la condición de cancelables. Considera el TC que se trata de una alegación sustancial, en tanto que, de ser estimada, conllevaría, a su vez, la estimación del recurso contencioso-administrativo: esto es, si se concluye que los antecedentes del recurrente obrantes en el registro central de delincuentes sexuales se incluyeron de un modo indebido, debería ordenarse su cancelación. Los razonamientos que contiene la sentencia impugnada no abordan la cuestión principal suscitada por el recurrente, motivo por el que este sostenía que había quedado imprejuizada. La resolución de la cuestión verdaderamente suscitada por el recurso contencioso-administrativo, de la que como ya se ha dicho el órgano judicial era consciente, hacía necesario examinar si el registro y conservación de antecedentes en el registro central de penados y en el nuevo registro central de delincuentes sexuales merecían o no el calificativo de tratamiento de datos personales. Y en caso afirmativo, habría sido procedente verificar si tales tratamientos de datos personales respetaban la legislación de protección de datos personales. Sin embargo, sobre esta controversia, que era la verdaderamente suscitada en la demanda contencioso-administrativa, la sentencia impugnada no resolvió nada en absoluto, ni siquiera de manera tácita, de modo que, a juicio del TC, procedía declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente y retrotraer las actuaciones al momento anterior al pronunciamiento de la sentencia, a fin de que se dicte una nueva que resuelva acerca de esta alegación principal<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Carlos Ortega Carballo.