

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2001

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS
JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA
FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ
ÁNGEL J. GÓMEZ MONTORO (*)

SUMARIO: I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.—
II. FUENTES DEL DERECHO.—III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.—IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

I. JURISDICCION CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. La determinación del alcance de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional es un asunto que su Ley rectora no resuelve con acierto. En el caso de los recursos de inconstitucionalidad, porque la realidad no es tan sencilla como presumen sus artículos 38 a 40; en el ámbito del amparo, porque la Ley Orgánica impone a las Salas un resultado [el restablecimiento en la integridad del derecho o libertad vulnerados y su conservación (art. 50.1.c)] sin mayor precisión de los medios que pueden conducir al mismo. Los efectos de la imprevisión legislativa, conjugados con el retraso endémico del Tribunal en resolver sobre el fondo por sentencia, son bien conocidos: por lo que hace al control de la ley, el Tribunal ha tenido que arbitrar un régimen de nulidades que ha terminado por traducirse, en algunos casos, en la inmunidad del legislador —especialmente el económico— al control jurisdiccional, dando así pie a reacciones correctoras tan alambicadas y teóricamente perversas como las alumbradas por los Tribunales ordinarios en casos tan llamativos como el que co-

(*) A partir de este número, el Prof. Ángel J. Gómez Montoro sustituye al Prof. Manuel J. Terol Becerra en la sección dedicada a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la estructura territorial del Estado.

menta M.^a Á. Ahumada Ruiz en este mismo número (1). En relación con el amparo, aquella indefinición se traduce en un riesgo permanente y cierto para la naturaleza subsidiaria de ese remedio excepcional; basta pensar en casos como el representado por la STC 7/1994 (Sala Primera), de 17 de enero, en lo que tiene de paradigmático como expresión de las dificultades de llevar los efectos de las sentencias constitucionales hasta las lindes de la jurisdicción ordinaria, sin rebasarlas. Si en aquel caso se reprochó al Tribunal haber invadido las competencias del Tribunal Supremo al declarar por sí una paternidad todavía discutible tras su pronunciamiento, en este cuatrimestre se ha resuelto un supuesto similar retrotrayendo las actuaciones al Supremo para que sea éste el que dirima la cuestión de fondo. Se trata de la STC 55/2001 (Sala Segunda), de 26 de febrero, en la que se afirma que «no corresponde a este Tribunal Constitucional, en el ejercicio de su función jurisdiccional, suplir a los órganos judiciales en la valoración como indicio probatorio de la negativa del demandado en el proceso *a quo* de someterse a la prueba biológica de paternidad junto con las demás pruebas practicadas en el proceso, en orden a determinar la paternidad de éste respecto al demandante de amparo, no habiéndose pronunciado además, en este caso, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo sobre los demás motivos en los que se fundó el recurso de casación, y que no fueron examinados, por resultar innecesario su análisis a tenor de la Sentencia que aquí se anula, cuyo examen ahora pudiera también resultar necesario e incluso determinar la decisión del proceso en uno u otro sentido» (FJ. 6.º). La Sala Segunda se ha sumado así al criterio defendido por el Magistrado Sr. Cruz Villalón en su voto particular a la STC 7/1994.

Pese a todos los reproches que se acostumbran, creo que el propio Tribunal Constitucional es el primer interesado en conjurar el peligro de la invasión de competencias ajenas. Pero también me parece que ese interés puede llevarle a adoptar cautelas excesivas y no menos arriesgadas, tales como servirse de la ambigüedad para evitar el compromiso o confiarlo todo a la ejecución de sus pronunciamientos por los órganos judiciales. No sé si ése será ya el caso, pero quizás apunte en esa dirección el hecho de que durante este primer cuatrimestre del 2001 se haya planteado un número de incidentes de ejecución de sentencias constitucionales inusualmente elevado; nada menos que cinco, resueltos por sendos Autos de Sala y Pleno (2). Bien es verdad que en todos los

(1) M.^a Á. AHUMADA RUIZ: «Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)», *REDC*, núm. 62, 2001, págs. 301y sigs.

(2) AATC 12/2001 (Sala Segunda), de 29 de enero; 19/2001 (Pleno), de 30 de enero; 58/2001 (Sala Segunda), de 26 de marzo; 72/2001 (Sala Segunda), de 2 de abril; 73/2001 (Sala Primera), de 2 de abril.

casos, salvo en uno, las dudas sobre la correcta ejecución de las correspondientes sentencias eran perfectamente infundadas (lo que, sin embargo, puede apuntar en la dirección de un posible nuevo frente abierto por la sobreexcitada voluntad impugnatoria de nuestros días). El supuesto del que he hecho salvedad es el que ha dado lugar al ATC 19/2001 (Pleno), de 30 de enero, propiciado con ocasión de la STC 163/2000 (Sala Primera), de 12 de junio, una de las varias —y polémicas— sentencias dictadas el pasado año en materia de extradición. El demandante de amparo planteó incidente de ejecución, sosteniendo que, pese al fallo de la STC 163/2000 —que anuló su extradición por no haberse asegurado por parte del Estado requirente la celebración de un nuevo proceso—, la Audiencia Nacional había entendido que procedía la extradición aun cuando aquel Estado no se había comprometido en el sentido señalado por el Tribunal Constitucional. El Pleno justificó su apreciación de que la STC 163/2000 se había ejecutado debidamente con el siguiente razonamiento: «En efecto, de acuerdo con la STC 163/2000, la Audiencia Nacional viene obligada, en caso de acceder a la extradición, a sujetar ésta a la condición de que por parte del Estado italiano, mediante un nuevo proceso, se den al recurrente las posibilidades de impugnación suficientes para salvaguardar sus derechos de defensa, que es lo que se hace en el Auto de 6 de julio de 2000 y se confirma en el Auto de 27 de noviembre de 2000. Pero lo que en ningún momento hemos exigido en nuestra STC 163/2000 es que las autoridades italianas hayan de comprometerse por escrito a cumplir la referida condición, como requisito previo para que la Audiencia Nacional pueda declarar procedente la extradición [...]» (FJ. 5.º). El problema es que la Audiencia Nacional no había obtenido del Estado italiano ninguna respuesta a la condición fijada para la extradición y, pese a ello, se acordó extraditar al recurrente. El consuelo que a éste le queda, según razona la Audiencia, es que el incumplimiento de la condición redundará en la responsabilidad del Estado italiano. Aunque se olvida así que las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en esta materia parten de la premisa firme de que, en estos casos, la responsabilidad del Estado requirente siempre revierte en el Estado requerido si éste no se cuida de que aquél garantice el cumplimiento de las condiciones que se le impongan en aras de la defensa de los derechos fundamentales en juego.

2. El giro apreciado en la STC 156/2000 (Sala Segunda), de 12 de junio, y del que se dio cuenta en su momento (3), no parece haber quedado en una simple tentativa, aunque por ahora cabe sospechar que sólo se está abriendo

(3) *REDC*, núm. 60, 2000, págs. 220-221.

paso una nueva línea de indefinición. Entonces se inadmitió por incumplimiento del artículo 44.1.b) LOTC una demanda de amparo que se había interpuesto sin agotar previamente todos los recursos judiciales [art. 44.1.a) LOTC]. Para la Sala, el hecho de que la jurisdicción ordinaria no hubiera podido remediar en aclaración, por causa imputable al recurrente, la lesión denunciada en amparo suponía tanto como que ésta no pudiera imputarse a los órganos judiciales; más aún, que no pudiera hablarse, en rigor, de lesión alguna. Ahora, la misma Sala, en la STC 50/2001, de 26 de febrero, inadmite un recurso interpuesto sin agotar la vía judicial absteniéndose de hacer invocación expresa de ninguna causa de inadmisión y sí, en cambio, confusamente, de varias de las contenidas en el artículo 44 LOTC. Por un lado, se dice que en estos supuestos «no es posible apreciar la *existencia* de la vulneración alegada» (FJ. 2.º), lo que lleva a la Sala a la cita del artículo 44.1 LOTC, sin mención de ningún apartado. Por otro, se concluye que «no puede entenderse agotada la vía judicial» (*ibid.*) [incumplimiento, por tanto, del artículo 44.1.a)], aunque en ningún caso se alude, como en la STC 156/2000, al apartado.b) del artículo 44.1. Sólo puede insistirse en la necesidad de que cualquier cambio en la aplicación de las causas de inadmisión esté presidido por algún espíritu de sistema.

Por lo demás, varias sentencias de este cuatrimestre permiten sospechar que el requisito del agotamiento de la vía judicial puede estar experimentando alguna inflexión en su entendimiento por las Salas. No me refiero ahora al giro apuntado en la citada STC 156/2000 —que afecta al encuadramiento del apartado a) del artículo 44.1 en el conjunto representado por la totalidad de ese precepto—, sino al cumplimiento de los requisitos exigidos por el Tribunal para tener por agotada la vía previa al amparo. La dirección insinuada parece encaminarse hacia una mayor flexibilización en favor del recurrente.

En esta línea, llama la atención, por ejemplo, la STC 71/2001 (Sala Primera), de 26 de marzo, en la que viene a decirse que para la satisfacción de aquel requisito es indiferente «el acierto o idoneidad de los argumentos esgrimidos en [el] recurso para intentar rebatir la decisión del Tribunal *a quo*» (FJ. 2.º). En realidad, la contraparte en el recurso de amparo no fundamentaba su oposición a la admisión de la demanda de amparo en el hecho de que el último remedio judicial intentado por la parte hubiese fracasado por no ser acertados o idóneos los argumentos utilizados, sino en la circunstancia de que no se «planteasen en ese recurso los vicios de forma que ahora en amparo se imputan a la Sentencia impugnada» (*ibid.*), lo que no es exactamente lo mismo.

No menos llamativas me parecen dos Sentencias de la Sala Segunda, 89/2001 y 90/2001, de 2 de abril. En ellas se recuerda la conocida doctrina sobre la inexigibilidad de la interposición de recursos que no permitan, razona-

blemente, una reparación adecuada de la lesión que después se denuncia en amparo. Esta doctrina, en mi opinión, se ha referido siempre a la viabilidad procesal de los recursos judiciales y a su idoneidad para reparar lesiones de derechos, haciendo siempre abstracción de que la práctica observada por el órgano judicial que haya de resolverlos permita augurar más o menos posibilidades de éxito; en otras palabras, un recurso será exigible si así resulta razonablemente de la legalidad procesal y se demuestra idóneo para conseguir en la vía previa la reparación del daño, con independencia de que la experiencia demuestre que se trata de un recurso sistemáticamente inadmitido o desestimado. Pues bien, en las dos Sentencias reseñadas se afirma que «no resultaría razonable exigir a los hoy recurrentes el planteamiento de su pretensión procesal a través del cauce procesal especial (arts. 161 y sigs. LPL), cuando, apenas un mes antes [...], la Sala de lo Social del Tribunal Supremo había inadmitido la demanda de otro colectivo de pensionistas del mismo grupo de empresas, substanciadas por el citado cauce procesal, en el intento de obtener la nulidad del controvertido Acuerdo. [...] Consecuentemente los recurrentes tenían la razonable certeza de que, estando en igual posición que aquellos otros demandantes, el encauzamiento de su pretensión a través del proceso para la impugnación de convenios colectivos hubiese tenido exactamente el mismo resultado que el obtenido por estos últimos y, en su efecto, no puede serles exigida la interposición de un recurso que, *prima facie*, tienen conocimiento sobrado de que les va a ser inadmitido» [SSTC 89/2001 y 90/2001 (FF.JJ. 2.º)]. En cualquier caso, lo que más llama la atención no es tanto esta inflexión en la doctrina del artículo 44.1.a) cuanto el hecho de que, como el lector habrá advertido, la Sala identifica dos realidades diversas: los «recursos» cuyo agotamiento exige ese precepto y un proceso autónomo como es el especial de los artículos 161 y siguientes de la Ley de Procedimiento Laboral. Esa identificación entre recurso y proceso se advierte también en la STC 94/2001 (Sala Segunda), de 2 de abril, que inadmite una queja deducida con ocasión de un sobreseimiento, razonando que el actor debió haber interpuesto querrela.

3. Las ocasiones en que esta sección se ha centrado en la incertidumbre que caracteriza a las Salas en el tratamiento procesal de los recursos de amparo mixtos (*ex arts. 43 y 44 LOTC*) son tan numerosas que puede excusarse su cita. Durante este cuatrimestre pueden reseñarse dos resoluciones que dan a la cuestión un tratamiento completamente divergente. La STC 1/2001 (Sala Segunda), de 15 de enero, ordena las impugnaciones examinadas dando preferencia a las sustanciadas por la vía del artículo 43. Por el contrario, la STC 53/2001 (Sala Primera), de 26 de febrero, se centra en primer lugar en el estudio de las infracciones imputadas a la resolución judicial (art. 44). En el primer

caso no se da razón alguna para ordenar de aquel modo los objetos de la demanda; en el segundo se afirma que el orden elegido es el que impone el carácter subsidiario del recurso de amparo (FJ. 1.º). Se mantiene, pues, la diversidad de criterios tantas veces comentada en estas páginas.

4. Un nuevo capítulo para la crónica de la ejecución interna de las sentencias condenatorias del Tribunal de Estrasburgo puede encontrarse en el ATC 96/2001 (Pleno), de 24 de abril. El demandante de amparo había obtenido una sentencia favorable de aquel Tribunal (STEDH de 28 de octubre de 1998, *Castillo Algar*) e intentado su ejecución interna por medio del Tribunal Constitucional, el cual inadmitió, por providencia, su recurso con el argumento de que no se daban las condiciones fijadas en la STC 245/1991, de 16 de diciembre, a saber: que se hubiera impugnado ante Estrasburgo una sentencia penal y que la privación de libertad en ella impuesta estuviera en curso de ejecución. Además, se subrayaba el dato de que el propio Tribunal europeo consideraba suficiente para reparar el daño la imposición de una indemnización *ex artículo 50* del Convenio de Roma. Tras esa inadmisión, el actor interpuso un recurso de revisión que fue desestimado por el Tribunal Supremo en sentencia contra la que se intentó un nuevo amparo, también inadmitido por el Auto que ahora se reseña. En esencia, el Pleno del Tribunal da por buena la desestimación de la revisión sobre la base de que el Tribunal Supremo interpretó de manera razonable y fundada los términos en los que, con arreglo a la doctrina sentada en las SSTC 245/1991, de 16 de diciembre, y 150/1997, de 29 de septiembre (4), puede adaptarse la legalidad procesal vigente a las exigencias de ejecución interna de resoluciones declarativas de infracción de derechos fundamentales contrarias a pronunciamientos judiciales firmes, y que se cifran en la obligada consideración como «hecho nuevo» de una sentencia constitucional que determine la despenalización de una conducta, siendo el amparo la vía adecuada para la ejecución de sentencias europeas referidas a individuos privados de libertad.

5. La inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad por Auto del Pleno es una práctica tan habitual que ya no merece comentario. Entre las varias inadmitidas durante este cuatrimestre hay una, sin embargo, que hay que lamentar. Me refiero a la que dio lugar al ATC 84/2001, de 24 de abril, pues con ella se ha frustrado un primer pronunciamiento del Tribunal sobre un problema que hasta ahora no se le ha planteado frontalmente: la eventual declaración de inconstitucionalidad de una norma internacional. Lamentablemente, la norma

(4) Comentada en su día en esta crónica: *REDC*, núm. 52, 1998, págs. 150-151 y 181-183.

cuestionada —un Convenio entre España y Francia— había sido abrogada por obra de un convenio posterior, desapareciendo el objeto procesal —en la medida en que no se apreciaba ninguna ultra-actividad— y resultando inevitable la conclusión anticipada del proceso.

Por último, no puede dejar de reseñarse otra inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad, aunque ésta verificada ya en sentencia, la 97/2001, de 5 de abril. En esta ocasión el Tribunal consideró insalvable una de las objeciones de procedibilidad opuesta por varias de las partes personadas: los Autos en los que se formalizaban las distintas cuestiones no procedían «del órgano judicial competente en el proceso *a quo*, esto es, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia con sede en Sevilla, sino que ha[n] sido acordado[s] conjuntamente por Magistrados de las Secciones Primera y Tercera de dicha Sala» (FJ. 3.º). Para el Tribunal, este modo de proceder no se acomoda a las exigencias de su Ley Orgánica, sin que sea posible «respaldar la indicada composición del órgano judicial proponente en el artículo 264.1 LOPJ, habida cuenta de que este precepto contiene exclusivamente una específica habilitación para la reunión de los Magistrados de las diversas Secciones de una misma Sala con propósito unificador de criterios y coordinación de prácticas procesales, debiendo tenerse en cuenta, como el propio precepto señala en su apartado 2, que ha de quedar a salvo la independencia de cada una de las Secciones “para el enjuiciamiento y resolución de los distintos procesos de que conozcan”, por lo que tampoco desde esta perspectiva puede entenderse cumplido el requisito al que venimos aludiendo» (FJ. 3.º). (*Juan Luis Requejo Pagés*).

II. FUENTES DEL DERECHO

Durante el primer cuatrimestre del año 2001 únicamente cabe destacar tres pronunciamientos en materia de fuentes. Los dos primeros —que reproducen una precedente doctrina constitucional que se limitan a aplicar al caso concreto enjuiciado— referidos, respectivamente, a las relaciones entre el acuerdo o convenio colectivo y la ley y a los límites constitucionales al contenido material de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. El tercero, con ocasión de la presentación de un recurso de amparo, y ceñida la escueta respuesta dada al planteamiento que se hacía en la demanda, relativo al alcance de la reserva de ley del artículo 20.3 de la Constitución sobre el control parlamentario de los medios de comunicación social de titularidad estatal.

1. Las relaciones entre los acuerdos o convenios colectivos y la ley, y, más concretamente, la necesidad de que aquéllos se adecuen a lo previsto en

ésta en materia de retribuciones de los empleados públicos, ha sido una de las cuestiones abordadas, en lo que ahora interesa, en la STC 62/2001 (Pleno), de 1 de marzo (5). La Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Abogado del Estado contra determinados preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993, cuya impugnación basaba en que dichos preceptos ignoraban el límite previsto para el incremento retributivo de los empleados públicos en el artículo 20.1 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993. En defensa de la constitucionalidad de los preceptos recurridos, el Letrado de la Diputación General de Aragón aducía que la inclusión en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de un incremento retributivo en cuantía superior a la establecida en la Ley estatal traía causa del Acuerdo de la Mesa General de Negociación de Funcionarios y del suscrito entre la Administración autonómica y determinadas organizaciones sindicales, aprobados ambos de manera formal y expresa por la Diputación General de Aragón, arguyendo, en consecuencia, la inconstitucionalidad del artículo 20.3 de la Ley de Presupuestos del Estado, que imponía la adecuación de los convenios o pactos que implicasen crecimientos retributivos superiores a los fijados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por vulnerar el derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), así como los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales.

El Tribunal Constitucional entiende, frente al planteamiento del representante procesal de la Comunidad Autónoma, que el citado artículo 20.3 de la Ley estatal de Presupuestos «se halla formulado en términos de respeto y compatibilidad con el derecho a la negociación colectiva del artículo 37.1 CE, en cuanto viene a disponer que si de ellos (acuerdos, convenios o pactos) se deriva un incremento retributivo superior al previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado deberán adecuarse a éste, y sólo si tal acomodación no se produce, previene la inaplicabilidad de las cláusulas convencionales que se opongan al tope o límite máximo fijado por la ley estatal de Presupuestos». De otra parte, con cita de doctrina constitucional precedente sobre las relaciones entre los pactos o convenios colectivos y la ley (6), señala que el principio de jerarquía normativa «impide que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en las normas con rango de ley», pues el convenio colectivo ha de ade-

(5) También comentada *infra*, págs. 289 y sigs.

(6) Sobre las relaciones entre ley y convenio colectivo, *vid.* SSTC 58/1985, de 30 de abril; 117/1988, de 10 de octubre; 171/1989, de 19 de octubre; 210/1990, de 20 de diciembre.

cuarse a lo previsto en las leyes, de modo que el artículo 37.1 de la Constitución, «ni por sí mismo ni en conexión con el artículo 9.3 CE puede oponerse o impedir la producción de efectos de las leyes en la fecha dispuesta por las mismas. Es el convenio el que debe respetar y someterse a la ley y a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario, siendo constitucionalmente inaceptable que una ley no pueda entrar en vigor en la fecha dispuesta por el legislador». En consecuencia, concluye, los incrementos retributivos fijados para 1993 por vía de pacto o convenio en el seno de la Administración autonómica han de estimarse, al no haberse adecuado al tope máximo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, inaplicables y desplazados en su eficacia jurídica por las determinaciones de esta norma legal y, por ello, el incremento de las retribuciones por encima del tope máximo legal para los funcionarios y personal asalariado de la Administración autonómica no encuentra cobertura constitucional en los principios de jerarquía normativa y de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE) (FJ. 3.º).

2. Sobre los límites constitucionales al contenido material de la Ley de Presupuestos Generales del Estado derivados de los artículos 66.2 y 134 de la Constitución versa, una vez más, la STC 109/2001 (Pleno), de 26 de abril, que resuelve sendas cuestiones de inconstitucionalidad promovidas contra la Disposición adicional novena de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, que dio nueva redacción al artículo 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, en el sentido de extender el orden de prelación de créditos establecido en el artículo 1924.1 del Código Civil y del artículo 913.d) del Código de Comercio a los débitos a favor de la Seguridad Social por cuotas devengadas y no satisfechas.

De nuevo se reitera en la Sentencia la doctrina constitucional sobre los límites materiales a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (7), para determinar, a continuación, si en este caso tal previsión normativa podía o no incurrirse en el contenido constitucionalmente posible o eventual de las Leyes de Presupuestos. El Tribunal da una respuesta positiva al interrogante suscitado, al considerar que la norma cuestionada tiene una *estrecha relación* con la previsión de ingresos, dado que la «concesión de una mejor posición en el or-

(7) Sobre la citada doctrina constitucional, *cf.* las reseñas relativas a la doctrina del Tribunal Constitucional durante los primeros cuatrimestres de 1996 y 1997, los terceros cuatrimestres de 1998 y 1999 y el primer cuatrimestre de 2000, *REDC*, núms. 47, 50, 55, 58 y 59, págs. 229-231, 166-167, 233-234, 217-218 y 270-271, respectivamente.

den de prelación de los créditos pendientes tiene una incidencia efectiva en los ingresos de la Seguridad Social, con lo cual, y sólo por este motivo, queda sobradamente justificada su presencia en la Ley de Presupuestos». Asimismo, entiende que aquella previsión normativa representa un elemento de la política económica-fiscal del Gobierno, ya que con ella «se producirá un incremento recaudatorio de tales deudas en vía ejecutiva con el consiguiente efecto positivo en los presupuestos de la Seguridad Social, lo cual evidencia, no sólo una relación entre la medida adoptada y la previsión de ingresos del Estado, sino un objetivo de política económica y financiera del sector público estatal, tendente a hacer efectiva esa previsión de ingresos». Finalmente, vuelve a declarar que nada impide la inclusión en la Ley de Presupuestos de una norma con vocación de permanencia, aunque no sea técnicamente correcto tal modo de operar (FF.JJ. 5.º y 6.º) (8).

3. En relación con el alcance de la reserva de ley del artículo 20.3 de la Constitución respecto al control parlamentario de los medios de comunicación social de titularidad pública se ha pronunciado el ATC 26/2001 (Sala Primera), de 1 de febrero, que inadmitió a trámite el recurso de amparo promovido por «Canal Satélite Digital, S.L.», contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de autorizar al ente público Radio Televisión Española la constitución de una sociedad anónima estatal con la finalidad de participar en una de las «plataformas» de televisión digital que estaban irrumpiendo en el mercado de las telecomunicaciones en España y la decisión de la Directora General de Radio Televisión Española, en uso de aquella autorización, de participar en la fundación de la «Sociedad Distribuidora de Televisión Digital, S.A.» (Vía Digital).

(8) A la Sentencia formuló voto particular el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, al que se adhirieron los Magistrados Sres. García Manzano, Garrido Falla y Jiménez Sánchez. En el voto su autor discrepa no de la doctrina constitucional elaborada en torno a los límites materiales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sino de su aplicación al supuesto concreto enjuiciado, ya que considera, en síntesis, que la disposición lega cuestionada «es una norma de atribución de un instrumento a la Hacienda pública para una mayor efectividad en el cobro de sus créditos, que no sólo constituye una norma típica de derecho codificado, sino una disposición general, cuya posible repercusión en los ingresos del Estado es meramente circunstancial y, en consecuencia, no justificativa por sí misma de su inclusión en la Ley de Presupuestos, careciendo además de relación con medida alguna dirigida a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto y resultando ajena a una determinada política económica del Gobierno para encontrarse finalmente huérfana de toda justificación que la legitime para ocupar un espacio en el instrumento presupuestario “cuyo contenido propio y su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de norma típicas del Derecho codificado” (STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ. 4), “por la seguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía” (195/1994, de 28 de junio, FJ. 2)».

En opinión de la entidad demandante de amparo, el Acuerdo y la decisión impugnados vulneraban el artículo 20.3 de la Constitución, en cuanto sustraían al control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado la gestión de la televisión digital por satélite, ya que se optaba por participar en una compañía privada, en vez de por una gestión pública de dicho servicio.

El Tribunal descarta el motivo de amparo aducido, al considerar que el artículo 20.3 de la Constitución no reconoce ningún derecho fundamental susceptible de recurso de amparo, sino que únicamente contiene un mandato dirigido al legislador, limitándose el indicado precepto constitucional a establecer una reserva de ley ordinaria para la regulación de la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier otro ente público, así como para garantizar el acceso a dichos medios de los grupos políticos y sociales más significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas del Estado. Y al precisar, en relación con la queja de la entidad recurrente en amparo, el alcance de la referida reserva de ley, afirma que la misma no abarca necesariamente a otros aspectos diferentes de la actividad de los medios de comunicación públicos que los contemplados en el artículo 20.3 de la Constitución, como pudieran ser, en su caso, las decisiones de explotación comercial (FJ. 4.º). (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. La jurisprudencia constitucional del primer cuatrimestre del año aporta escasas novedades de interés en materia de organización territorial del Estado. En buena parte de los casos, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional se centra en determinar la materia en la que deben subsumirse el acto o disposición impugnados y, por otra parte, y con la excepción de la STC 97/2001, de 5 de abril, sobre la que más adelante volveré, se trata de materias sobre las que existen ya abundantes pronunciamientos jurisprudenciales. Tal es el caso, desde luego, de la STC 9/2001, de 18 de enero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia. Han sido, sin duda, numerosas las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse sobre la división de competencias en materia de pesca, división que, además, quedó relativamente clara desde la STC 56/1989, de 16 de marzo, en la que aportó criterios bastante precisos para distinguir entre «pesca» y «ordenación del sector pesquero» a los efectos del ar-

título 149.1.19 de la Constitución. La claridad no ha evitado, sin embargo, sucesivas controversias y es que, junto a esos dos títulos competenciales, en la actividad pesquera pueden incidir otros títulos como los de conservación del medio ambiente, marina mercante o marisqueo, debiendo además tenerse en cuenta el lugar en el que la actividad pesquera se realice y, más en concreto, si se trata o no de aguas interiores.

Como «pesca marítima» y no como «ordenación del sector pesquero» se califica en la Sentencia la elaboración de planes de pesca respecto de la distribución de licencias para faenar en aguas internacionales o de terceros países, ejecutando los tratados y convenios internacionales, lo que lleva a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 6.a) de la Ley. Como «pesca marítima» se considera también la adopción de diversas medidas de conservación y mejora de los recursos pesqueros [art. 6.d)], si bien la conclusión en este caso no es la declaración de inconstitucionalidad de la norma, pues el Tribunal entiende que ésta se refiere a actividades que se desarrollen en aguas interiores, que sí son de competencia autonómica. A idéntica solución se llega respecto del artículo 13, que se refiere a la regulación y control del esfuerzo pesquero.

Pero la decisión más relevante de la Sentencia —y que motiva un voto particular firmado por el Presidente Cruz Villalón y al que se adhiere el Magistrado Sr. Jiménez de Parga— se refiere al alcance de la competencia sobre «marisqueo» y su relación con la «pesca marítima». La cuestión no era tampoco nueva, pues la relación entre ambas competencias fue abordada en la mencionada STC 56/1989, de 16 de marzo, en la que el Tribunal hubo de enfrentarse con la cuestión —casi metafísica— de si el coral era o no un marisco y, en consecuencia si la competencia afectada era la de marisqueo o la de pesca, cuestión que dio lugar a unos párrafos realmente memorables de Tomás y Valiente, al que le correspondió la ponencia. En la STC 9/2001, de 18 de enero, los problemas no derivan del animal objeto de extracción, sino del ámbito físico: para el Abogado del Estado el marisqueo implica la utilización de artes tradicionales de extracción y, por ello, no puede practicarse más allá de las aguas interiores; para los representantes de la Comunidad Autónoma de Galicia, la competencia de marisqueo se delimita por las características biológicas y no por el lugar donde se realiza. El Tribunal rechaza la tesis del Abogado del Estado respecto de la zona en que se practica y busca el criterio delimitador en las «artes o técnicas» propias de cada actividad: «las artes de pesca marítima permiten la actividad extractiva de especies diversas, entre ellas también de mariscos, mientras que las artes del marisqueo, sin desconocer su evolución, perfeccionamiento o innovación, han de ser específicas para la captura de mariscos y, además, de carácter selectivo» (FJ. 9.º). La competencia controvertida corresponde, en consecuencia, a la Comunidad Autónoma gallega y, por ello, se de-

sestima el recurso. De esta solución discrepan los Magistrados firmantes del voto particular, para quienes el criterio de las técnicas utilizadas no garantiza una explotación adecuada de este recurso y, sobre todo, supone atribuir a la Comunidad Autónoma la capacidad de decidir unilateralmente su competencia sobre la zona económica exclusiva, estableciendo «una propia “porción” autonómica» dentro de la misma.

Aunque en el voto la cuestión queda meramente apuntada, el problema que subyace en este caso y que hasta ahora no ha sido abordado de forma directa por el Tribunal Constitucional es el de si el mar es territorio de la Comunidad Autónoma a los efectos del ejercicio de sus competencias o si, por el contrario, y salvo que los Estatutos de Autonomía atribuyan una competencia específica cuyo ejercicio se desenvuelve en el mar, es el Estado el que tiene entonces los títulos de intervención. La cuestión es, sin duda, compleja y la solución pasa, posiblemente, por huir de posturas extremas, buscando formas de colaboración en función de las competencias de que se trate, tal y como se hizo, por ejemplo, en la STC 40/1998, de 19 de febrero, que resolvió los recursos contra la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En otro orden de consideraciones, resulta de interés la manera como el Tribunal llega a precisar en la sentencia el concepto de «marisqueo» y su diferencia con la «pesca marítima» (FJ. 7.º). Aunque insiste en que el deslinde entre ambas materias debe hacerse partiendo del bloque de la constitucionalidad, de hecho toma como punto de partida la noción de marisco y de marisqueo que se contienen en la Ley 59/1969, de 30 de junio, de Ordenación Marisquera, de manera que se produce una auténtica interpretación de la Constitución desde la ley. Y es que, por mucho que se empeñe el Tribunal Constitucional, ni en la Constitución ni en el resto de las normas del bloque de la constitucionalidad se precisa qué debe entenderse por marisqueo, ni cabe hablar de un concepto de marisqueo constitucionalmente adecuado. El constituyente ha operado, en éste como en tantos otros casos, con conceptos dotados —por la historia, la práctica o la legislación— de un determinado contenido y de él debe necesariamente partirse para la resolución de los posibles conflictos interpretativos, por más que no exista una vinculación absoluta a tales contenidos, pues ello implicaría cerrar la puerta a toda posible evolución en el entendimiento de las realidades que la Constitución regula.

2. Las SSTC 45 y 95 de 2001, de 15 de febrero y 5 de abril, resuelven sendos conflictos que tienen en común referirse al sector lechero y, más en concreto, a la adopción de medidas para hacer efectiva en España la normativa comunitaria sobre las cuotas anuales asignadas a cada país. En el primero de los conflictos son los Ejecutivos cántabro y catalán los que impugnan la nor-

mativa estatal sobre reordenación del sector de la leche; en el segundo, el Gobierno de la Nación impugna un Decreto cántabro en el que se establece un plan de fomento del abandono de la producción lechera en la zona de montaña. En ambos casos entiende el Tribunal que corresponde a las Comunidades Autónomas la resolución de los expedientes de asignación individual de cantidades de referencia que no procedan de la reserva nacional, siendo el Estado el competente cuando proceden de dicha reserva. Como consecuencia, el Tribunal estima parcialmente el primero de los conflictos y desestima el segundo.

Desde el punto de vista doctrinal, los aspectos más relevantes de las dos sentencias se refieren a la articulación de la competencia autonómica en materia de ganadería con la competencia estatal de planificación económica (art. 149.1.13 CE) y con la obligación estatal de garantizar las exigencias derivadas del Derecho comunitario. Respecto del primer punto, el Tribunal Constitucional no hace sino remitirse a su doctrina anterior, ya consolidada: aun cuando el artículo 149.1.13 de la Constitución puede amparar tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como previsiones de acciones o medidas singulares indispensables para alcanzar los fines propuestos en la ordenación de cada sector, no alcanza a incluir cualquier acción de naturaleza económica si no tiene una incidencia directa y significativa en la actividad económica general, y primar dicho título frente otros más específicos —en este caso, el de ganadería— cuando dicha incidencia no se produce significaría vaciar de contenido el título competencial más específico [SSTC 45/2001 (FJ. 8.º) y 95/2001 (FJ. 3.º)]. En el caso concreto, entiende el Tribunal que habiéndose producido la territorialización de las cantidades de referencia y existiendo un procedimiento perfectamente determinado para la ejecución de las medidas, no está justificado el desplazamiento de la competencia autonómica en materia de ganadería, salvo en el supuesto de las cantidades procedentes de la reserva nacional, integrada por el diez por ciento del total de las cantidades de referencia, que sirven para ajustar la suma global asignada al Estado español, así como para reordenar el sector conforme a criterios generales de política económica.

Tampoco es novedosa la doctrina —contenida sobre todo en la primera de las resoluciones, la STC 45/2001, de 15 de febrero— sobre la incidencia del Derecho comunitario en el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, así como sobre su valor para la resolución de controversias competenciales. Se aprecia, sin embargo, en esta Sentencia un intento de sistematización de la doctrina previa sobre ambos extremos. En relación con el segundo de ellos, recuerda el Tribunal Constitucional que «en los procesos constitucionales el Derecho comunitario no es, *per se*, canon o parámetro directo de

contraste y examen de los actos y disposiciones de los poderes públicos» y, más en concreto, que «en los procesos constitucionales a que dan lugar los conflictos positivos de competencia no pueden hacerse valer otros motivos de inconstitucionalidad de los actos o disposiciones que los que atañen a la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias»; sin embargo, el Tribunal no puede actuar de espaldas a una normativa que, en buena media es ya Derecho interno y de aquí que concluya que la consideración de la normativa comunitaria es posible bien para concluir que la controvertida es una cuestión que cae dentro de la esfera del Derecho comunitario y no en la del reparto interno de competencias, objeto de conflicto constitucional, bien para aplicar correctamente el esquema interno de distribución de competencias mediante una más precisa determinación del título competencial en disputa, que ha de realizarse atendiendo al carácter de las normas objeto de controversia competencial (FJ. 7.º).

En cuanto a la incidencia que el Derecho comunitario tiene en el sistema de distribución de competencias, recuerda el Tribunal la distinción entre la ejecución, en sí misma, y la garantía de la ejecución de las obligaciones ius-comunitarias. La primera corresponde a quien materialmente ostenta la competencia; en cuanto a la segunda, si bien el Gobierno de la Nación debe contar con los instrumentos necesarios para desempeñar la función garantista (lo que puede obligar, en supuestos de concurrencia competencial, a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras), la previsión del artículo 93 de la Constitución no configura por sí sola «un título competencial autónomo a favor del Estado [...] que pueda desplazar o sustituir la competencia autonómica (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ. 3), ni por conexión a un supremo interés nacional, ni porque se apele a una expectativa de eficacia ni, en fin, por invocación de un simple motivo de utilidad o mera conveniencia» (FJ. 7.º).

3. La decisión de «congelar» el sueldo de los funcionarios o, al menos, de establecer topes a sus subidas salariales se ha convertido en una importante medida en manos de los Gobiernos para controlar el déficit público y luchar contra la inflación. Pero este tipo de medidas no sólo ha dado lugar a los previsibles problemas políticos y sociales, sino que ha suscitado también importantes controversias jurídicas, y en la mente de todos está la polémica sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 7 de noviembre de 2000, en la que se anuló la resolución por la que se acordaba la congelación del sueldo de los funcionarios para el año 1997. La licitud del establecimiento de topes salariales es también el objeto —si bien desde la perspectiva de la distribución territorial de competencias— de la STC 62/2001, de

1 de marzo (9), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993. En la Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese mismo año se había establecido que las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrían experimentar un crecimiento global superior al 1,8 por 100 con respecto a las del año 1992. Los preceptos impugnados de la Ley aragonesa ignoraron ese tope que, para el recurrente, tiene carácter básico y, como tal, vincula a todas las Comunidades Autónomas. Siguiendo una técnica que se ha hecho habitual, el representante de la Diputación General de Aragón empieza por negar el carácter básico del precepto de la Ley estatal, afirmando, además, su inconstitucionalidad por entenderlo contrario al derecho a la negociación colectiva (art. 37.1 CE) y a los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). De esta forma, la ley que debía servir de parámetro se convierte en ley impugnada y no, como sería lo lógico, por vía directa, sino mediante reconvencción. La corrección de esta forma de actuar por parte de las Comunidades Autónomas es, desde luego, cuestionable, puesto que si entienden que una ley básica estatal vulnera sus competencias lo procedente no es ignorarla, adoptando una normativa contraria a tales previsiones, sino proceder a su impugnación. La ausencia de ésta no puede, sin embargo, implicar la «constitucionalidad sobrevenida» de la norma estatal y de aquí que el Tribunal Constitucional venga admitiendo la posibilidad de revisar la declaración del carácter básico con motivo de la impugnación de la normativa autonómica de desarrollo (véase, por todas, la STC 156/1995, de 26 de octubre). La solución no está, desde luego, exenta de problemas y entre ellos no es el menor la imposibilidad de llevar al fallo la apreciación, en su caso, de que la normativa estatal carece del pretendido carácter básico (lo que, a su vez, y sobre todo con la nueva doctrina de la supletoriedad, puede hacerla inconstitucional).

En el presente caso, el Tribunal Constitucional descarta la alegada inconstitucionalidad de la normativa estatal. Entiende, en primer lugar, que el Estado tiene competencia para adoptar la medida, competencia que deriva, no del invocado artículo 149.1.18 de la Constitución, sino del principio de coordinación con la Hacienda estatal, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE). «Resulta justificado —se afirma en el FJ. 4.º— que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, y de prioridad de las inversiones públicas frente a

(9) Reseñada también *supra*, págs. 282 y sigs.

los gastos consuntivos, el Estado establezca topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos». Negará, sin embargo, que esa media sea posible desde la perspectiva de los objetivos de política económica general, «pues no aparece fundamentado que aquél [el Estado] predetermine unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas, individualmente considerado, debiendo referirse tal límite al volumen total de las retribuciones (SSTC 63/1986, FJ 11; 96/1990, FJ 3; 171/1996, FJ 3)» (FJ. 4.º).

Admitida la competencia estatal, el Tribunal descarta también la inconstitucionalidad del precepto desde el punto de vista material y realiza, en concreto, dos afirmaciones que sin duda deberán ser tenidas en cuenta por el Tribunal Supremo cuando resuelva el recurso de casación interpuesto por el Gobierno frente a la mencionada Sentencia de la Audiencia Nacional. Sostiene, en primer lugar, que el establecimiento de un tope máximo al incremento salarial no lesiona el derecho a la negociación colectiva previsto en el artículo 37.1 de la Constitución, ya que la previsión de la ley estatal sólo opera si las cláusulas convencionales se oponen a ese tope máximo. En segundo lugar, el principio de jerarquía normativa impide que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley. La primera de las afirmaciones supone, en la práctica, reconocer que la negociación colectiva de los funcionarios puede ser sometida a importantes restricciones en atención a exigencias de política económica; la segunda, confirmar que la ley tiene rango jerárquico superior a los convenios. Y, aunque no se dice expresamente, supone también el reconocimiento de que la Ley de Presupuestos es verdadera ley y no, como se apuntaba en la polémica Sentencia de la Audiencia Nacional, simple veste legal del ejercicio de la potestad presupuestaria.

Confirmada la constitucionalidad de la Ley estatal, el Tribunal Constitucional procede a declarar la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley autonómica.

4. Más novedosa es, sin duda, la cuestión abordada en la STC 97/2001, de 5 de abril, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. La controversia se centra en dos aspectos bien concretos de la Ley: la decisión de que en cada capital de provincia se constituya una Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita que será responsable en su ámbito territorial de efectuar el reconocimiento del derecho regulado en la Ley (art. 9) y la determinación de los miembros de esas Comisiones a los que debe corresponder la presidencia y la secre-

taría (art. 10). Para la Generalidad de Cataluña, la regulación de ambos extremos es de su competencia de acuerdo con la llamada «cláusula subrogativa» que en materia de Administración de Justicia le atribuye el artículo 18.1 EAC y por tratarse de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen jurídico de la Administración de la Generalidad y entes públicos dependientes de ella (art. 10.1.1 EAC).

El Tribunal Constitucional, tras recordar su doctrina acerca del alcance de las competencias estatales sobre la materia «Administración de Justicia» a que se refiere el artículo 149.1.5 de la Constitución (SSTC 108/1986, 56/1990, 62/1990 y 105/2000), concluye que no puede encuadrarse en ella el contenido de los preceptos impugnados. Si bien el derecho a la asistencia jurídica gratuita es instrumental y complementario del derecho a la tutela judicial efectiva, «la relación orgánica y funcional de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita con la función jurisdiccional ejercida por los órganos que conforman el Poder Judicial es tan indirecta y mediata que no puede incluirse en el ámbito de la Administración de Justicia, so pena de desfigurar totalmente el concepto constitucional de la misma» (FJ. 5.º). Y, un poco más adelante, señala el Tribunal que «esta competencia administrativa de reconocimiento del derecho, a diferencia de la que ejerce el personal al servicio de la Administración de Justicia al que se refiere el artículo 454.1 LOPJ, no consiste propiamente en una función de auxilio y colaboración con la función jurisdiccional llevada a cabo por los Jueces y Tribunales, sino que su objeto inmediato y directo es la garantía de un interés particular de los ciudadanos y sólo mediata e indirectamente coadyuva a la realización de la función jurisdiccional en sí misma considerada». El Tribunal intenta buscar apoyo para su afirmación en la propia Exposición de Motivos de la Ley, en la que se insiste en que su propósito esencial es la «desjudicialización» del procedimiento para reconocer el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Las distinciones resultan, con todo, realmente sutiles y de hecho el Tribunal se apresura enseguida a explicar que su conclusión no es contraria a las afirmaciones de la STC 54/1990, de 28 de marzo, en la que incluyó dentro del ámbito de la competencia estatal de la Administración de Justicia la decisión sobre los Servicios Farmacéuticos del Ministerio de Sanidad y Consumo para el depósito, análisis y destrucción de estupefacientes y psicotrofos decomisados que pasan a disposición de la autoridad judicial, y de la STC 329/1994, de 15 de diciembre, en la que se enmarca también en el artículo 149.1.5 de la Constitución la competencia del Ministerio de Sanidad para la emisión de informes técnicos y custodia de los citados decomisos. Los tres ejemplos son, sin duda, buena muestra de las dificultades para delimitar el alcance de los títulos competenciales y del margen de actuación con que opera el Tribunal Constitucional.

Descartada la cobertura de los preceptos impugnados en el artículo 149.1.5

de la Constitución, procede el Tribunal a examinar si pueden considerarse como normas básicas sobre Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), concluyendo que no es así y declarando, en consecuencia, que tales previsiones no son de aplicación en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Cabe destacar que en ese análisis acude el Tribunal —como ya viene siendo habitual en este tipo de casos en los que se examina el carácter básico o no de una medida— a un criterio finalista, es decir, a la existencia o no de una clara vinculación entre el fin perseguido por la norma y la concreta previsión impugnada; y así, entiende que ni existe razón alguna que avale la idea de que el ámbito provincial de actuación de las comisiones y la fijación de su sede en la capital de provincia garantiza el ejercicio del derecho a la asistencia jurídica gratuita en un contexto de igualdad, ni del mencionado derecho, ni de la garantía del tratamiento común de sus titulares, se deduce que deba ser el Estado el que determine los miembros de las Comisiones a los que debe corresponder la presidencia y la secretaría de las mismas.

5. Menor interés tiene la STC 98/2001, de 5 de abril, que resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 6 de febrero de 1997, en la que se establecen las bases normativas para la concesión de subvenciones en el marco del Plan de ahorro y eficiencia energética. La sentencia se centra en la doctrina —ya consolidada— sobre subvenciones y sobre los requisitos formales de las normas básicas y aprecia la inconstitucionalidad de buena parte de los preceptos impugnados si bien, y siguiendo una línea de actuación ya habitual, no procede a declarar su nulidad al haber agotado la Orden impugnada sus efectos. La sentencia va acompañada de un voto particular concurrente del Magistrado Sr. de Mendizábal Allende. (*Ángel J. Gómez Montoro*).

IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. En la última entrega de esta crónica llamaba la atención sobre la tendencia, cada vez más perceptible en la jurisprudencia constitucional, de enjuiciar los derechos fundamentales sustantivos como si se tratase de resoluciones judiciales sometidas al canon de lo motivado y razonado, inferido del artículo 24.1 de la Constitución. Decía entonces y reitero ahora que «motivada y razonadamente se pueden vulnerar la práctica totalidad de nuestros derechos fundamentales» (10). Este despertar de la memoria más inmediata se debe a la

(10) *REDC*, núm. 61, 2001, pág.290.

lectura de la STC 13/2000, de 29 de enero, en la que, en mi opinión, la mayoría de la Sala Segunda del Tribunal se dejó guiar por esa lógica imperante de la «razonabilidad», con olvido involuntario del mandato constitucional vinculado al derecho fundamental pretendidamente vulnerado y sobre el que se había construido la demanda de amparo: el derecho a no ser discriminado por razón de raza (art. 14 CE). La Constitución impone a los poderes públicos una completa ceguera —recordemos la doctrina norteamericana— ante el hecho racial. Marginando aquí las denominadas discriminaciones positivas —innecesarias para abordar la cuestión que nos ocupa—, es claro que la raza nunca puede ser un criterio diferenciador y justificativo de un trato desigual. No más, pero tampoco menos. Pues bien, recordemos los presupuestos fácticos que dieron lugar a la Sentencia y el modo en que el Tribunal Constitucional aplicó esa sencilla determinación normativa. Encontrándose los demandantes de amparo, la Sra. Williams Lecraft, de raza negra, su esposo e hijo, en la estación ferroviaria de Valladolid, vieron cómo efectivos de la Policía Nacional únicamente requerían a la Sra. Williams Lecraft para que procediese a su identificación. Ante las protestas de su marido, fueron trasladados a dependencias policiales, donde se comprobó que la Sra. Williams era de nacionalidad española, por lo que la policía pidió disculpas y dejó marchar a los tres demandantes. Con fundamento en estos hechos promovieron una reclamación por daños morales; sin embargo, el Ministerio del Interior desestimó su solicitud de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado y lo mismo hizo la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso interpuesto contra aquella resolución. La revocación de tales pronunciamientos y el reconocimiento del derecho ejercitado constituían la pretensión de amparo constitucional. El Tribunal Constitucional inicia su razonamiento desconectando la eventual vulneración del derecho fundamental a la igualdad con la pretensión indemnizatoria, advirtiendo que en la hipótesis de estimarse el amparo ello no conduciría a la existencia de responsabilidad patrimonial y, por tanto, al reconocimiento de la indemnización solicitada (FJ. 6.º). Ciertamente, lo único que habían intentado los demandantes en la vía judicial y administrativa previa era la *reparación civil* —y utilizo aquí el término en sentido constitucional y, por tanto, como remedio contrapuesto al penal— que ha de vincularse a todo derecho fundamental vulnerado por un poder público. Que el cauce procesal existente no fuese otro que el de la responsabilidad patrimonial de la Administración y no, por ejemplo, el de un proceso civil ordinario, en nada cambia el sentido y la finalidad de la indemnización solicitada. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, para mantenerse fiel a su consolidada doctrina acerca de que las pretensiones indemnizatorias se sitúan siempre extramuros del proceso constitucional de amparo, se escuda en la forma —responsabilidad de la Ad-

ministración— para no pronunciarse sobre el contenido. Me parece, sin embargo, que esa doctrina carece de justificación en supuestos como el presente y que sería bueno que el Tribunal comenzase a fijar el valor —y no sólo el platónico— de los derechos fundamentales. En todo caso, otro es el centro de interés de esta Sentencia. En efecto, para la mayoría de la Sala la utilización del criterio racial para proceder a la identificación policial de extranjeros en España es un criterio razonable [«De hecho los requerimientos de identificación en función de las apariencias, que permitían razonablemente presumir la condición de extranjeros de determinadas personas hicieron posible que la actividad de la Brigada Móvil de Valladolid diera lugar a la localización de 126 extranjeros en situación ilegal durante 1992» (FJ. 9.º)] que no vulnera el artículo 14 de la Constitución siempre, eso sí, que la fuerza actuante *discrimine* con educación, es decir, que los policías no desplegasen su actuación «de forma desconsiderada, ofensiva o gratuitamente obstaculizante de la libertad de circulación de la demandante» (FJ. 9.º), de suerte que no puede hablarse de un trato «humillante o simplemente desconsiderado» (FJ. 10.º). Claro que es razonable pensar que un español no es, en principio, persona de raza negra. Como razonable es también utilizar el «criterio racial como meramente indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada fuera española» (FJ. 9.º). El problema es que esa razonabilidad está expresamente prohibida por el artículo 14 de la Constitución. Hay probabilidades y razones que la Constitución prohíbe sencillamente porque son incompatibles con la dignidad humana, como lo es el hecho de que a una ciudadana española, en presencia de su marido y su hijo menor, se la requiera —a ella y sólo a ella entre los muchos transeuntes de una estación— para que se identifique como nacional, porque es de raza negra. Con ello no quiero decir que no sea necesario e incluso imprescindible un control policial que permita constatar la situación de legalidad de cada persona en el interior del territorio del Estado. Ahora bien, ese control ha de articularse de modo tal que, desde la percepción de los ciudadanos, sea ciego al factor de la raza. Una idea, que mejor y más detenidamente explicada, aparece recogida en el voto particular discrepante que formuló a la Sentencia el Magistrado Sr. González Campos.

Sobre el derecho a la no discriminación, aunque esta vez por razón de sexo, versó la STC 20/2001 (Sala Segunda), de 29 de enero. El Tribunal otorgó el amparo solicitado por una funcionaria interina que había sido cesada mientras se encontraba disfrutando un permiso por maternidad. Frente al criterio del órgano judicial interviniente en la vía judicial previa, para el que el hecho de ser interino y, por tanto, nombrado por razones de urgencia en el servicio, motiva que la circunstancia de una larga enfermedad u otro impedimento que lo incapacite para su trabajo durante un tiempo superior al normal pueda ser causa suficiente para acordar su cese, sin que la maternidad excepcione esa regla, el

Tribunal hizo valer la doctrina anteriormente establecida en la STC 203/2000, de 24 de julio, señalando que «no resulta admisible, desde la perspectiva del artículo 14 CE, fundar la denegación de un derecho con trascendencia constitucional (arts. 9.2 y 39.1 CE) exclusivamente en el carácter temporal y en la necesaria y urgente prestación del servicio propia de la situación de interinidad».

2. Como en todo cuatrimestre que se precie, los derechos del artículo 24.1 de la Constitución han sido los protagonistas indiscutibles de la jurisprudencia constitucional, si bien más en términos estrictamente cuantitativos que cualitativos, siendo más bien pocas las novedades habidas en esta materia. En las SSTC 36/2001 (Sala Segunda), de 12 de febrero, y 56/2001 (Sala Primera), de 26 de febrero, el Tribunal acoge diversas excepciones a la regla general según la cual el emplazamiento edictal sin intentarse previamente el personal puede ser causa de indefensión cuando la sentencia se dicte *inaudita parte*. En efecto, en la primera de dichas Sentencias no se consideró que existiese indefensión porque la sentencia dictada *inaudita parte* no causó al recurrente «ningún perjuicio real al no haber incidido esta resolución judicial de modo desfavorable ni en sus derechos ni en sus intereses legítimos» (FJ 4.º). Y en la segunda no se otorgó el amparo solicitado porque, si bien no se procedió al emplazamiento personal de la esposa separada del demandado y a la notificación del embargo trabado sobre los bienes gananciales, aquélla tuvo conocimiento de la existencia del litigio y de las medidas adoptadas en virtud de una anotación preventiva de la demanda en el Registro de la Propiedad.

Por último quisiera llamar la atención respecto de dos pronunciamientos del Tribunal referidos al derecho de acceso a la jurisdicción *ex* artículo 24.1 de la Constitución. Me refiero, más concretamente, a las SSTC 7/2001 (Sala Segunda), de 15 de enero, y 24/2001 (Sala Segunda), de 29 de enero, en las que se denegó la condición de parte a una organización sindical apelando a su falta de legitimación para intervenir en el proceso. La primera de dichas Sentencias tiene su origen en el decreto de un Alcalde por el que se procedía con el carácter de urgente a cubrir el puesto de Inspector Jefe de la Policía Local. El Sindicato «Grupo de Independientes de la Administración Local» recurrió dicho decreto argumentando que no se daba la situación de urgencia manifestada por la Alcaldía. Pues bien, la Sala juzgadora, sin hacer mención al interés profesional o económico del sindicato recurrente, denegó a éste la legitimación para recurrir, privándolo de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Frente a este criterio, el Tribunal Constitucional consideró que «el interés resulta claramente discernible en este caso», porque el objeto del recurso «estaba en conexión con la finalidad que legítimamente persiguen los sindicatos (la defensa y pro-

moción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores» (FJ. 6.º), por lo que otorgó el amparo solicitado. En esta misma línea, la STC 24/2001, de 29 de enero, otorgó el amparo a la Confederación sindical de Comisiones Obreras de Euskadi porque se le había denegado la legitimación necesaria para impugnar en juicio una resolución administrativa por la que se aprobaban las bases de un concurso-oposición para cubrir determinadas plazas de bombero, sin que pueda aducirse como obstáculo procesal añadido la circunstancia de haber promovido su acción por el cauce de la Ley 62/1978, de Protección de los Derechos Fundamentales (FJ. 5.º).

3. Sin movernos del marco sindical en el que nos encontramos, las SSTC 18/2001 (Sala Segunda), de 29 de enero, 44/2001 (Sala Primera), de 12 de febrero, y 76/2001 (Sala Segunda), de 26 de marzo, presentan como telón de fondo compartido la temática de las elecciones sindicales. En la STC 18/2001, de 29 de enero, la organización sindical demandante de amparo alegaba la vulneración del derecho reconocido en el artículo 28.1 de la Constitución porque la resolución judicial impugnada le había impedido participar en el proceso electoral mediante una interpretación rigorista y restrictiva de los artículos 73.4 del Texto refundido del Estatuto de los Trabajadores y 5.3 del Real Decreto 1.844/1994, de 9 de septiembre, que aprobó el Reglamento de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa, declarando la falta de legitimidad de los candidatos que había sido designados como miembros de la Mesa, a pesar de haber renunciado previamente a dicho cargo antes de presentarse la candidatura en la que se integraron. No obstante, el Tribunal Constitucional desestimó el amparo solicitado, puesto que «si se tiene en cuenta el dato de la simultaneidad temporal entre la renuncia y la presentación de la candidatura en ese ultimísimo momento del plazo, no existe base suficiente para sostener que la Sentencia recurrida [...] pueda tacharse de irrazonable» (FJ. 5.º), puesto que persistía la incompatibilidad prohibida por la ley. De modo distinto, en la STC 44/2001, de 12 de febrero, el Tribunal otorgó el amparo solicitado por quien estimaba vulnerado su derecho a la libertad sindical alegando que había sido despedida con el único fin de impedir que pudiese presentarse como candidata a las elecciones sindicales. Un despido que, además, había sido alegado por la empresa, antes de confirmarse judicialmente su legalidad, al objeto de rechazar la candidatura de un sindicato en la que figuraba. Para la Sala Primera, el Juzgado de lo Social que conocía acerca de la licitud del rechazado por la Mesa de dicha candidatura electoral, «antes de dictar sentencia en el procedimiento de impugnación del laudo arbitral», debió considerar «la incidencia que innegablemente podía tener en su decisión el resultado de la impugnación del despido de la actora, habida cuenta de que se alegan indicios de

discriminación sindical» (FJ. 7.º). Finalmente, en la STC 76/2001, de 26 de marzo, un sindicato consideraba lesiva del derecho a la libertad sindical una sentencia dictada en suplicación y por la que se había declarado conforme a Derecho la negativa de la empresa a cederle un local para convocar una asamblea fuera de las horas de trabajo, al objeto de iniciar un procedimiento dirigido a la elección de los representantes de los trabajadores. Luego de señalar que la promoción de elecciones forma parte del contenido adicional del derecho fundamental del artículo 28.1 de la Constitución, el Tribunal denegó el amparo solicitado, porque en el presente caso «el sindicato no ha demostrado la promoción de ningún proceso electoral», pues para que exista un proceso de esa naturaleza como parte integrante de la libertad sindical «deben cumplirse los requisitos legales a los que se condiciona su validez» (FJ. 4.º).

4. Un comentario individualizado y mucho más pausado y reflexivo del que puede hacerse en este lugar merece la STC 46/200, de 15 de febrero, dictada por el Pleno del Tribunal, en materia de libertad religiosa, y en la que se examina la constitucionalidad de uno de los instrumentos legales más delicados y controvertidos en el «desarrollo» orgánico de la referida libertad. Se trata, claro está, del denominado Registro de Entidades Religiosas, cuya funcionalidad constitucional resulta tan polémica como controvertida. Los hechos en que se basó la demanda son, en esencia, los siguientes: la comunidad religiosa Iglesia de Unificación había solicitado su inscripción en el citado Registro. La autoridad encargada del mismo denegó la misma alegando, básicamente, dos tipos de argumentos: a) de carácter sustantivo, en el sentido de estimar que a la vista de la documentación aportada la entidad solicitante no podía ser considerada como una religión, puesto que su doctrina no participaba de los elementos característicos de toda creencia religiosa; y a') porque una resolución del Parlamento Europeo y otra de la Comisión al efecto creada en las Cortes Generales se habían hecho eco de esa entidad como parte de los nuevos movimientos sectarios existentes en nuestra sociedad, manifestando su preocupación sobre ese fenómeno. Dato que la Administración puso en relación con la cláusula de orden público, justificando así la denegación de la inscripción. Recurrida esta resolución en vía judicial, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional declaró la improcedencia del criterio sustantivo, puesto que, en su criterio, tras el examen de la documentación obrante en autos nada se oponía a la consideración de la Iglesia de Unificación como entidad religiosa. No obstante, la Sala estimó pertinente la aplicación de la cláusula de orden público realizada por la Administración y, por ello mismo, mantuvo la denegación de la inscripción en el Registro. Recurrida esta Sentencia en casación, el Tribunal Supremo confirmó el criterio del Tribunal *a quo*, estimando que no

vulneraba el derecho a la libertad religiosa la denegación de la inscripción en el Registro puesto que existían datos fundados sobre los riesgos que de las prácticas desarrolladas por dicha entidad podían derivarse para la salud e integridad de las personas y sus familias.

En la Sentencia que ahora comentamos, la primera tarea del Tribunal fue la de encontrar sentido constitucional al llamado Registro de Entidades Religiosas, puesto que, como es sabido, las comunidades religiosas no necesitan de la inscripción para gozar de personalidad jurídica. Frente a la tesis sostenida por el Abogado del Estado, conforme a la cual la inscripción en el Registro sólo tiene por objeto permitir que ciertas comunidades o confesiones puedan gozar de un estatuto legal diferenciado que les faculte para celebrar convenios con el Estado y disfrutar de ciertos beneficios fiscales, el Tribunal sostendrá que el Registro de la LOLR (Ley Orgánica 7/1980, de Libertad Religiosa) no es un instrumento limitado en su funcionalidad y alcance al supuesto contemplado en el inciso segundo del artículo 16.3 de la Constitución. Antes bien, ha de situarse en su adecuado contexto constitucional, para lo que es imprescindible tener presente que: «a) de una parte [...] el Estado y los poderes públicos han de adoptar ante el hecho religioso una actitud de abstención o neutralidad, que se traduce en el mandato de que ninguna confesión tenga carácter estatal [...]; y b) el que hunde sus raíces en el artículo 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas [...]» (FJ. 7.º). Así las cosas, el Registro, «lejos de la finalidad perseguida por su antecedente inmediato [...] se inserta en un ordenamiento en el que cobran especial vigor los derechos y las libertades públicas, y de modo singular, la libertad más íntima y personal, como la libertad religiosa [...]» (FJ. 7.º). Pues bien, con arreglo a este contexto, el Tribunal concluirá que: por una parte, la inscripción implica el reconocimiento de un peculiar *status* que permite a la comunidad religiosa desempeñar su actividad con inmunidad de coacción; y, por otra parte, que la articulación de un Registro ordenado a dicha finalidad no habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas, sino tan solo la de comprobar, emando a tal efecto un acto de mera constatación, que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el artículo 3.2 LOLR (FJ. 8.º). En definitiva, «la inscripción en dicho Registro público es la formal expresión de un reconocimiento jurídico dispensado a lo grupos o comunidades religiosas, orientado a facilitar el ejercicio colectivo de su derecho [...], en tanto que instrumento ordenado a “remover los obstáculos” y a “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad” sea reales y efectivas» (FJ. 9.º).

Aclarada la funcionalidad constitucional del Registro y descartada la lesión del derecho de asociación por cuanto se está en presencia de la vertiente colectiva del derecho a la libertad religiosa, el Tribunal examinó las razones esgrimidas por la Administración y parcialmente confirmadas por los Tribunales para denegar la inscripción solicitada. En particular se detuvo en la naturaleza de la prueba utilizada y su idoneidad para justificar la decisión adoptada, no sin antes advertir que «un entendimiento de la cláusula de orden público coherente con el principio general de libertad que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales obliga a considerar que, como regla general, sólo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para “la seguridad, la salud y la moralidad pública”, tal como ha de entenderse en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho fundamental» (FJ. 11.º). Examinados los argumentos aducidos en este sentido por la Administración, el Tribunal estimó que de los mismos «no es posible inferir indicio alguno en el que fundamentar, más allá de la mera conjetura, un riesgo o peligro cierto para el orden público directamente imputable a la entidad ahora demandante de amparo, y que, de forma razonable y proporcionada, sirva a justificar, desde la perspectiva constitucional, la negativa de su acceso al Registro» (FJ. 12.º). De la opinión mayoritaria discrepó el Magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera, adhiriéndose a su opinión los también Magistrados Sres. de Mendizábal Allende, Garrido Falla y Jiménez Sánchez. (*Francisco Caamaño Domínguez*).