

# DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2001

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

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

## I. JURISDICCION CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. El que debiera haber sido el último cuatrimestre del Tribunal antes de su renovación se ha cerrado con un reducido número de sentencias (66, de las cuales sólo tres se refieren a procedimientos propios del Pleno), en las que apenas se detectan giros o inflexiones en la doctrina procesal. Tampoco los 141 Autos dictados en este período ofrecen mayor motivo para el comentario, aunque no faltan resoluciones de interés, como el ATC 138/2001 (Sección Primera), de 1 de junio, en el que se delimita el alcance de la aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 80 LOTC) en materia de cómputo de plazos y presentación de demandas de amparo.

Como se sabe, el artículo 135 de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil dispone que la presentación de un escrito sujeta a plazo puede realizarse hasta las quince horas del día hábil siguiente al del vencimiento del mismo (apdo. 1.º). Además, «en las actuaciones ante los Tribunales civiles no se admitirá la presentación de escritos en el Juzgado [...] de guardia» (apdo. 2.º), previsión que inmediatamente se generalizó para todos los órdenes jurisdiccionales por obra del Acuerdo del CGPJ de 10 de enero de 2001, que dio nueva redacción al artículo 41 del Reglamento 5/1995, de 7 de junio, de los aspectos accesorios de

las actuaciones judiciales. La cuestión que vino a resolver el citado ATC 138/2001 era la de si, rechazada la presentación de una demanda de amparo por el Juzgado de Guardia el último día del plazo señalado en el artículo 44.2 LOTC, era inevitable inadmitir por extemporáneo el recurso presentado en el Tribunal Constitucional al día siguiente o si se imponía la prolongación del plazo de veinte días hasta las quince horas del día vigesimoprimer. La Sección es tajante al rechazar esta segunda posibilidad, toda vez que la aplicación supletoria de la Ley procesal civil sólo cabe en defecto de una regulación específica por parte de la LOTC y desde luego nunca en contra de una previsión tan tajante como la contenida en el artículo 44.2 LOTC, que cifra en veinte días (hábiles) improrrogables el plazo de interposición de demandas de amparo. Con ello, sin embargo, se plantea una nueva cuestión, pues si los Juzgados de Guardia no han de admitir las demandas que ante ellos se presenten el último día del plazo establecido en el artículo 44.2 LOTC, resultará que los recurrentes no dispondrán en su integridad del plazo de veinte días, pues el Registro del Tribunal Constitucional sólo permanece abierto hasta las quince horas (1).

En el Auto comentado se admite que, en efecto, la eventual aplicabilidad del artículo 135.2 de la LEC a las demandas de amparo «ha podido suscitar dudas en los interesados sobre si continuaba siendo posible la presentación en el Juzgado de guardia de Madrid de las demandas de amparo e, incluso, si como consecuencia de ello, lo previsto en el art. 135.1 [...] podía resultar aplicable para la interposición del recurso de amparo, con objeto de subvenir a la eventual imposibilidad de presentación de la demanda una vez que, el último día del plazo [...], el Registro general del Tribunal hubiera finalizado su horario de apertura» (FJ. 5.º). Y a esa situación de incertidumbre sólo puede responderse dando aplicación al principio *favor actionis*, de manera que «si el recurrente [...] acudió al Registro general de este Tribunal el día siguiente al del vencimiento del plazo previsto en el art. 44.2 LOTC, el recurso de amparo debe considerarse interpuesto en plazo» (*loc. ult. cit.*). Se tiene, en definitiva, por aplicable el nuevo artículo 135.1 de la LEC. Aplicable, sin embargo, sólo de manera transitoria, pues el 29 de marzo se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* un nuevo Acuerdo del CGPJ (3/2001, de 21 de marzo), por el que se modifica de nuevo el artículo 41 del Reglamento 5/1995, señalándose en su preámbulo que —tal y como se recoge en el Auto 138/2001 (FJ. 5.º, *in fine*)— «continúa siendo posible la recepción en el Juzgado de Instrucción en funciones de guardia de Madrid de escritos de vencimiento dirigidos al Tribunal

---

(1) Así lo ha dispuesto el Acuerdo del Pleno de 18 de enero de 2001, con arreglo al cual el Registro permanecerá abierto todos los días hábiles, incluido el mes de agosto, entre las nueve treinta y las quince horas.

Constitucional, conforme a la práctica anterior, en tanto que por este Tribunal se acuerde lo procedente».

El régimen procesal de presentación de escritos (no sólo demandas) en el último día de plazo sigue siendo, pues, en apariencia, el de siempre. Pero sólo en apariencia, porque el ATC 138/2001 apoya su convencimiento de que todo se ha reducido a una situación de incertidumbre transitoria en el dato de que en la exposición de motivos del Acuerdo del Consejo de 21 de marzo se sostiene, en efecto, que «mediante la nueva redacción [del artículo 41 del Reglamento 5/1995] se posibilita la recepción en el Juzgado [...] de Guardia [...] conforme a la práctica anterior [...]». Sin embargo, la lectura del nuevo artículo 41 lleva más bien a la conclusión contraria:

«Los Juzgados de Instrucción en funciones de guardia, cuando en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 135.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil no admitan la presentación de un escrito, vendrán obligados a entregar al presentador del mismo, a solicitud de éste, una certificación acreditativa del intento de presentación, con mención del escrito, del órgano y del procedimiento a que se refiere y de la no admisión del mismo en el Juzgado de Guardia en aplicación del citado precepto legal».

No hay aquí, me parece, gran fundamento para sostener que sigue siendo posible «la práctica anterior». Otra cosa será que, atendida la «interpretación» que el propio Consejo da al nuevo artículo 41, los Juzgados de Guardia quieran entender otra cosa. Por lo demás, buena prueba de que en aquella interpretación hay mucho de voluntarismo la ofrece el ATC 243/2001 (Sección Tercera), de 26 de julio, en cuyo Antecedente 6.º se refleja que el Ministerio Fiscal —en fecha posterior a la del ATC 138/2001— interesó la inadmisión de la demanda de amparo como consecuencia de los efectos de la nueva normativa procesal civil.

2. La práctica de inadmitir —y no desestimar— en sentencia las demandas de amparo que incurren en vicios procesales se había consolidado firmemente desde finales de los noventa. Llama por ello la atención que durante este cuatrimestre se aprecien varias desviaciones de esa línea; por otro lado, el examen de las partes dispositivas de varias sentencias permite detectar cierta inconsecuencia con la doctrina que desde 1996 hace posible la admisión/inadmisión parcial de demandas de amparo (2). En efecto, las SSTC 133/2001 (Sa-

---

(2) Doctrina que, al margen de posibles casos anteriores que no llegaron a cuajar en una tendencia definida, arranca del ATC 340/1996, de 25 de noviembre, reseñado en *REDC*, núm. 49, 1997, págs. 213-214.

la Primera), de 13 de junio, y 146/2001 (Sala Segunda), de 18 de junio, *desestiman* sendos recursos de amparo tras apreciar la concurrencia del defecto insubsanable consistente en la falta de agotamiento de la vía judicial. No sólo esto: en el primer caso, pese a que aquel defecto hacía innecesario (y hasta, en mi opinión, indebido) un pronunciamiento de fondo, la Sala se extiende a continuación en las razones que impiden estimar la queja sustantiva; en el segundo, por su parte, se constata que dos de las varias quejas deducidas en amparo incurrían en las causas *a)* y *c)* del artículo 44.1 LOTC, pero en la parte dispositiva se desestima la demanda en su conjunto, sin distinguir entre los distintos motivos impugnatorios aducidos al objeto de acordar lo procedente en cada caso, esto es, la inadmisión o la desestimación. Parece, en definitiva, que se parte del principio de que el objeto de pronunciamiento es siempre la demanda y no sus motivos, contradiciéndose así el punto de partida que hace posible la admisión/inadmisión parcial.

Ciertamente, no han faltado sentencias que concluyen con decisiones de inadmisión; tal es el caso de las SSTC 152 y 153/2001 (Sala Segunda), de 2 de julio; y 170/2001 (Sala Segunda), de 16 de julio. Sin embargo, la casuística desmadeja de inmediato cualquier pretensión de sistema si se examinan las resoluciones que dan respuesta a demandas que contienen varios *motivos impugnatorios*, siendo así que los defectos susceptibles de provocar la inadmisión sólo afectan a algunos de los esgrimidos, mereciendo los restantes la estimación. Aquí la diversidad resulta desconcertante, pues tenemos sentencias que *otorgan el amparo*, sin ninguna matización, pese a que algunos de los motivos de impugnación incurrían en causa de inadmisión [STC 167/2001 (Sala Segunda), de 16 de julio (*cf. Fallo* y FJ. 1.º *in fine*); también, STC 134/2001 (Sala Primera), de 13 de junio (*cf. Fallo* y FJ. 2.º, *in fine*)]; y sentencias que *estiman parcialmente* la demanda «y en su virtud» *inadmiten* una pretensión planteada ante el Tribunal sin haber hecho la invocación que exige con carácter previo el artículo 44.1 c) LOTC [STC 169/2001 (Sala Segunda), de 16 de julio (*cf. Fallo* y FJ. 2.º)] o sin agotar previamente la vía judicial [STC 156/2001 (Sala Segunda), de 2 julio (*cf. Fallo* y FJ. 2.º)]. No está todavía claro, en definitiva, cuál es el verdadero objeto de pronunciamiento de una sentencia de amparo.

3. Sí hay claridad, por el contrario, en relación con la imposibilidad de que se aprecie en sentencia —y como causa de inadmisión— la concurrencia de la carencia manifiesta de contenido a que se refiere el artículo 50.1.c) LOTC. Esa claridad se había perdido en el caso de la STC 222/2000 (Sala Segunda), de 18 de septiembre, por la que se desestimó una demanda de amparo después de constatar que los tres motivos impugnatorios alegados adolecían,

uno por uno, de esa carencia (3). Por el contrario, en la STC 142/2001 (Sala Primera), de 18 de junio, se afirma de manera tajante que «la falta de contenido constitucional de la demanda, que la empleadora alega ahora como causa de inadmisión, es precisamente lo que tiene que resolverse en esta Sentencia. No debe confundirse el supuesto previsto en el art. 50.1.c) LOTC, donde se considera la carencia manifiesta para, en el trámite pertinente, inadmitir la demanda, y la definitiva decisión sobre el amparo, en el momento de dictar Sentencia. En definitiva, no puede apreciarse en el presente momento esa supuesta causa de inadmisibilidad previa» (FJ. 2.º, *in fine*). Sin embargo, la Sala Segunda no parece haber reparado en esa imposibilidad al dictar la STC 166/2001, de 16 de julio, pues en su FJ. 2.º se pronuncia —bien que para descartarla— sobre «la segunda de las causas de inadmisibilidad suscitada [...], consistente en que la demanda de amparo carece manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo [...]».

Sin salir todavía de las causas de inadmisión, merece destacarse la distinta respuesta que han merecido dos supuestos idénticos en sendas resoluciones dictadas durante este cuatrimestre. Se trataba, una vez más, de determinar el momento adecuado para recurrir en amparo dentro del plazo fijado en el artículo 44.2 LOTC. A este respecto, por un lado, el ATC 139/2001 (Sección Tercera), de 4 de junio, inadmitió una demanda dirigida contra una sentencia de apelación por la que, anulándose un primer pronunciamiento absolutorio, se ordenaba la retroacción de lo actuado en la primera instancia; para la Sección, «se deduce sin esfuerzo que en el momento en el que fue presentada la demanda de amparo el Juzgado de lo Penal, al retomar nuevamente la instancia, no se había pronunciado todavía mediante Sentencia ni resolución definitiva. Si ésta fuera absolutoria, es obvio que no se habría producido una vulneración definitiva e insubsanable de los derechos fundamentales que se estiman lesionados. Y si fuera condenatoria, aún no se habrían agotado todos los recursos utilizables en la vía judicial» (FJ. 2.º). Poco más de veinte días después, en la STC 149/2001 (Sala Primera), de 27 de junio, se acoge una solución diversa, presentando como igualmente viables los dos términos de la siguiente alternativa: o se acude en amparo una vez que se ha agotado la vía judicial después de haberse retrotraído las actuaciones, o se recurre directamente contra la sentencia que ordena la retroacción sin necesidad de esperar a que finalice el nuevo procedimiento. En el caso de la STC 149/2001 el recurrente había optado por lo primero (esto es, por el único camino que se permite en el ATC 139/2001); no

---

(3) Véase la crónica correspondiente al tercer cuatrimestre del año 2000, *REDC*, núm. 61, 2001, pág. 259.

obstante, y sin motivo aparente, pues nadie había hecho cuestión de la admisibilidad de la demanda (al menos no se desprende tal cosa de los Antecedentes), la Sala afirma que, «habiéndose decretado por el Tribunal Supremo la retroacción de actuaciones, el recurrente podía esperar en aquel momento, como efectivamente hizo, a la nueva resolución de la Audiencia Provincial, que, hipotéticamente, podía haber sido de nuevo absolutoria. [Pero] ello no implica que si [...] hubiera acudido entonces en amparo impugnando la sentencia [que ordenó la retroacción] [...] el recurso hubiera sido inadmitido por prematuro; pues ya en aquel momento podían considerarse perfeccionadas, en su caso, dichas lesiones a los efectos de su conocimiento por este Tribunal, y, en todo caso, la revocación de una sentencia penal absolutoria que habilita la posibilidad de un nuevo enjuiciamiento constituye en sí misma gravamen suficiente a los efectos de interponer el recurso de amparo, con independencia de los efectivos perjuicios adicionales que un nuevo juicio penal pueda llevar aparejados» (FJ. 3.º).

El hecho de que la Sala, sin ser necesario para la resolución del caso, haya dicho lo anterior sólo puede interpretarse como el arranque deliberado de un giro en la doctrina tradicional, todavía confirmada en el ATC 139/2001, de 4 de junio. Con arreglo a esta nueva línea, el demandante puede optar por recurrir en amparo en dos momentos tan distantes entre sí como son el de la retroacción y el de la definitiva conclusión del procedimiento retrotraído. Sin cuestionar ahora las posibles bondades de esa alternativa, ni entrar siquiera en su problemática inserción en el modelo de amparo (estrictamente) subsidiario que hasta aquí ha defendido el Tribunal, sólo cabe señalar que, de nuevo, un probable cambio jurisprudencial parece configurarse sin discurrir por los cauces del artículo 13 LOTC.

4. Otro cambio jurisprudencial —éste ya protagonizado por el Pleno— parece haberse intentado en la última de las sentencias del cuatrimestre, la 175/2001, de 26 de julio, resolutoria de un recurso de amparo promovido por la Generalidad de Cataluña (4). El cambio en cuestión —creo que finalmente fallido— pudo haber afectado nada menos que a la doctrina del Tribunal sobre la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los poderes públicos y sobre su legitimación para recurrir en amparo. Puede hablarse de un intento deliberado porque, además de tratarse de un amparo avocado por el Pleno, aquellas concretas cuestiones no había sido suscitadas por las partes, sino de oficio por el Tribunal mismo. La intención que de ello podía deducirse no ha llegado, sin embargo, a concretarse en un cambio doctrinal efectivo, pues

---

(4) También comentada *infra* págs. 228-229.

a la contundente afirmación inicial de que el derecho a la tutela judicial efectiva no alcanza por igual a particulares y poderes públicos y de que, por lo mismo, éstos sólo pueden recurrir en amparo de manera excepcional —en los mismos términos, por tanto, en que disfrutan de aquel derecho—, se hace seguir inmediatamente toda una serie de matizaciones y correcciones que terminan por transformar aquella contundencia en su contrario. Parece, en suma, que se pretendía establecer como regla el principio de excepcionalidad en el disfrute de derechos fundamentales por parte de los poderes públicos y se termina, a base de excepcionar ese principio, en erigir como regla la (cuasi) equivalencia de posiciones, en relación con aquel derecho, entre particulares y autoridades. Si a esto se añaden las diferencias que sobre el particular se contienen en los votos particulares que acompañan a la Sentencia (5), se convendrá en que todo apunta a que el Pleno ha querido fijar con nitidez una doctrina más restrictiva en la materia, aunque la necesidad de concitar una mayoría suficiente le ha llevado a rebajar el rigor de su punto de partida. Y ello sin evitar finalmente la discrepancia ni contribuir tampoco a la sistematización de la doctrina precedente, pues tras la lectura de esta Sentencia es mayor, si cabe y a mi juicio, la confusión que siempre ha imperado en este asunto.

5. La STC 120/2001 (Sala Primera), de 4 de junio (6), se ha convertido en la que posiblemente sea la segunda sentencia de Sala aprobada por el voto de calidad del Presidente, dato éste que se desprende de la circunstancia de que tres Magistrados han suscrito un voto particular. Hasta ahora, y de acuerdo con G. Valencia Martín (7), sólo se había acordado en virtud del voto de calidad la STC 27/1996 (Sala Segunda), de 15 de febrero, y ello en un proceso de amparo electoral, en el que la premura de los plazos posiblemente no deje otra alternativa. Fuera de caso tan singular, quizás lo más adecuado sea la elevación del asunto al Pleno.

- En relación con el debido planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, el ATC 163/2001, de 19 de junio, deja claro que el trámite de audiencia previsto en el artículo 35.2 LOTC debe incluir a todas las partes procesales, teniendo por tal a quien no se persona formalmente ante la Sala que conoce de la apelación [y que promueve luego la cuestión] pero se ha opuesto a ella.

- Sigue sin lograrse la entera sustanciación de un conflicto negativo de

---

(5) Suscritos por los Magistrados Sres. Viver i Pi-Sumnyer, Jiménez de Parga y Cabrera, Garrido Falla y Conde Martín de Hijas.

(6) Comentada *infra*, págs. 223-224.

(7) «Comentario al artículo 7», en J. L. REQUEJO PAGÉS (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, 2001, pág. 185, nota 15.

competencias. El ATC 169/2001, de 21 de junio, inadmite el intentado por un particular como consecuencia de la negativa de la Junta de Andalucía y la Administración del Estado a satisfacer el pago de facturas relativas al depósito de automóviles en virtud de diligencias judiciales. La solicitud de planteamiento de conflicto se inadmitió por no haberse agotado la vía administrativa frente a la Administración primeramente requerida. Además, entendió el Pleno que las resoluciones declinatorias de las Administraciones implicadas no conllevaban una diferencia de interpretación de preceptos constitucionales, estatutarios o de leyes orgánicas u ordinarias delimitadoras de competencias, tal y como exige el artículo 69 LOTC, «sino que lo que está en cuestión es la determinación de la eficacia temporal que el correspondiente Real Decreto de trasposos ha de tener para concretar la Administración que debe satisfacer las cantidades reclamadas [...]» (FJ. 4.º). (*Juan Luis Requejo Pagés*).

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. En la STC 132/2001 (Sala Segunda), de 8 de junio, se aborda como tema novedoso en la doctrina del Tribunal el alcance de la reserva de ley en materia sancionadora (art. 25.1 CE) en relación con las ordenanzas municipales. La Sentencia resuelve el recurso de amparo promovido por el titular de una licencia de autotaxi contra la sanción de suspensión de la licencia impuesta por el Ayuntamiento de Madrid en aplicación del artículo 54.b).1 de la Ordenanza Municipal reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro, de 28 de diciembre de 1979, como autor de una infracción grave prevista en el artículo 51.II.1) de la mencionada Ordenanza. Entre otras vulneraciones de derechos fundamentales, el recurrente alegó la lesión del principio de legalidad sancionadora por carecer ambos preceptos de la Ordenanza municipal de la cobertura de una norma con rango de ley.

En lo que a este apartado de la crónica interesa, el Tribunal, tras afirmar que la suspensión de la licencia de autotaxi constituye una sanción administrativa, dado el carácter claramente represivo de la medida, y descartar que la relación que une a su titular con el Ayuntamiento module el principio de legalidad sancionadora, examina la colaboración normativa de las ordenanzas municipales en la definición de infracciones y sanciones administrativas. A tal respecto, parte de la precedente doctrina constitucional (8) recogida en la STC

---

(8) Sobre el alcance de la reserva de ley tributaria en relación con las ordenanzas municipales fiscales, *cfr.* la reseña relativa a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 1999, *REDC*, núm. 58, 2000, págs. 211-213.



233/1999 (Pleno), de 16 de diciembre, sobre la colaboración normativa de las ordenanzas municipales en relación con la reserva de ley para el establecimiento de prestaciones públicas patrimoniales (art. 31.3 CE) y, en concreto, para el establecimiento de tributos (art. 133 CE), en la que se mantuvo una concepción flexible de la reserva de ley respecto a las tasas y precios públicos locales, reconociendo un amplio margen de regulación a las ordenanzas municipales con base, de un lado, en que las ordenanzas las aprueba un órgano de carácter representativo —el Pleno del Ayuntamiento— y, de otro, en que la garantía de la autonomía local impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia, como es la de los tributos locales, en la que está claramente presente el interés local. No obstante, tal concepción flexible de la reserva de ley tributaria en relación con las ordenanzas fiscales no permite la renuncia de la ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria local.

En este caso, el Tribunal, sin embargo, rechaza que pueda proyectarse sin más tal doctrina al definir el alcance de la reserva de ley sancionadora en relación con las ordenanzas municipales en razón de la diferencia intrínseca entre la reserva de ley tributaria y la sancionadora, al ser ésta más estricta que aquélla, ya que garantiza la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado, y de que aquella doctrina ha sido elaborada en relación con los tributos locales, «donde se identifica un elemento sinalagmático muy relevante para la concepción flexible de la reserva de ley». No obstante, flexibiliza también la reserva de ley para la tipificación de infracciones y sanciones en aquellas materias en las que esté presente el interés local, al reconocerle un amplio margen a la regulación municipal siempre que la apruebe el Pleno del Ayuntamiento, si bien tal flexibilidad no permite excluir de forma tajante la exigencia de ley, de manera que la mera atribución por ley de competencias a los Ayuntamientos no puede ser entendida como una autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio infracciones y sanciones en aquellas materias. «La flexibilidad —se afirma en la Sentencia— alcanza el punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador».

En este sentido, se precisa en relación con la reserva de ley del artículo 25.1 de la Constitución el alcance de la colaboración de las ordenanzas municipales en la definición de las infracciones y sanciones administrativas. Por lo que a las infracciones se refiere, corresponde a la ley «la fijación de criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento pueda establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos —ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completadas por medio de ordenanza municipal— sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infrac-

ción». Y, en cuanto a las sanciones, se deriva del precepto constitucional «la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica» (FF.JJ. 5.º y 6.º) (9).

2. Por su parte, en la STC 159/2001 (Pleno), de 5 de julio (10), que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra diversos preceptos del Decreto Legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo y de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, se efectúan diversos pronunciamientos a destacar desde la perspectiva del sistema de fuentes.

En primer lugar, reiterando la doctrina constitucional ya recogida en la STC 4/1981, de 2 de febrero, se recuerda que el juicio de constitucionalidad, cuando se trata de normas preconstitucionales es un juicio de vigencia, en virtud de la Disposición Derogatoria de la Constitución, y no un juicio de inconstitucionalidad de la norma objeto de control, el cual corresponde a la jurisdicción constitucional cuando los órganos jurisdiccionales optan por elevar la cuestión de inconstitucionalidad respecto a normas preconstitucionales en lugar de resolver por sí mismos la vigencia de éstas en aplicación de la disposición derogatoria de la Constitución (FJ. 1.º).

En segundo lugar, en relación con el ejercicio de la potestad gubernamental de dictar decretos legislativos, que en este caso al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña le reconoce el artículo 33 del Estatuto de Autonomía, precepto que remite expresamente a los artículos 82 a 84 de la Constitución, la refundición de textos legales, cuando así lo permite por su amplitud el mandato refundidor al referirse a las normas vigentes en la materia de la que se trate, puede tener por objeto tanto normas legales autonómicas como las estatales que estuvieran vigentes en el territorio de la Comunidad Autónoma en el momento de proceder a la labor refundidora, incurriéndose en *ultra vires*, por exceso del mandato refundidor, en el supuesto de incorporar preceptos legales

---

(9) Formuló voto particular a la Sentencia discrepante con el criterio de la mayoría de la Sala, el Magistrado don Fernando Garrido Falla, al que se adhirió el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

(10) También comentado *infra*, págs. 216 y sigs.

que no se encuentren vigentes (FF.JJ. 1.º y 3.º). En este sentido, el Tribunal Constitucional es competente para fiscalizar los vicios en los que pueda incurrir el decreto legislativo por exceder del mandato refundidor, al igual que le corresponde fiscalizar la constitucionalidad de cualquier norma con rango de ley y por cualquier motivo, si bien el control del *ultra vires* es tarea que corresponde también a la jurisdicción ordinaria (FJ. 5.º). Y en esta labor de control de un posible exceso en la refundición, al fijar el alcance y sentido de los preceptos cuestionados, además de la interpretación sistemática o conjunta de los diversos preceptos del decreto legislativo, pueden resultar relevantes como elemento a tener en cuenta las resoluciones que apruebe la Cámara fijando aquel alcance y sentido en el uso de los mecanismos de control de la potestad legislativa delegada, si bien, como es obvio, el contenido de tales resoluciones, en tanto que son fruto de una actividad de control de naturaleza no jurisdiccional, en modo alguno prejuzga ni impide el control por parte del Tribunal Constitucional (FF.JJ. 9.º, 10.º y 15.º).

Finalmente, se define en la Sentencia la operatividad de la Ley de Bases de Régimen Local como cauce de articulación de la garantía institucional de la autonomía local. El punto de partida de tal definición viene determinado por el hecho de que la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial a las entidades locales, sino, como reiteradamente tiene declarado el Tribunal, la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar, de modo que «solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre». El cauce y soporte normativo de la articulación de esa garantía institucional es la Ley de Bases de Régimen Local, respecto a cuyo contenido cabe distinguir aquellos preceptos definidores de la autonomía local que son concreción directa de los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución y que, por tanto, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizado, de aquellos otros que regulan el funcionamiento, la articulación o la planta orgánica de los entes locales y que se refieren a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional de la autonomía local, y que presentan una distinta naturaleza respecto a los primeros desde el punto de vista constitucional y ordinamental. En consecuencia, partiendo de esta dualidad de contenidos, puede afirmarse, respecto de aquella parte que es concreción de los principios constitucionales, que el encaje constitucional de la Ley de Bases de Régimen Local se encuentra en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución. (Juan Carlos Duque Villanueva).

### III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Si la tarea de delimitación competencial conlleva habitualmente no pocas dificultades, éstas se agravan de forma considerable cuando una de las competencias en juego es de carácter transversal, es decir, se ejerce sobre un elemento en el que inciden además una pluralidad de competencias sectoriales. El medio ambiente y el urbanismo son dos buenos ejemplos de ello y así parece demostrarlo el elevado número de conflictos y recursos en los que estos títulos competenciales están, de una u otra forma, en juego. Los asuntos resueltos en el segundo cuatrimestre del presente año no son una excepción y las dos únicas sentencias dictadas por el Pleno en materia de organización territorial del Estado —SSTC 159 y 164 del 2001, de 5 y 11 de julio— tienen al urbanismo como protagonista. Es de sobra conocido que la competencia que sobre urbanismo y ordenación del territorio ostentan en exclusiva las Comunidades Autónomas debe compaginarse no sólo con los distintos títulos de intervención sobre el suelo que tiene el Estado (desde la titularidad del dominio público —por más que no se trate de un título competencial en sentido estricto— hasta las competencias sobre obras de interés general, pasando por el tan traído artículo 149.1.1 de la Constitución), sino también con las competencias que *ex* artículos. 137, 140 y 141 de la Constitución corresponden a los entes locales y, más precisamente, a los Municipios. En la primera perspectiva se enmarca la STC 164/2001, de 11 de julio; en la segunda, la STC 159/2001, de 5 de julio.

2. La STC 159/2001, de 5 de julio (11), resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra determinados preceptos del Decreto Legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio, que aprobó el texto refundido de diversas disposiciones legales en materia de urbanismo, así como contra determinados preceptos de la Ley estatal sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976. Dos son las perspectivas desde las que se examinan los preceptos impugnados: de un lado, su posible inconstitucionalidad por incurrir en un supuesto de *ultra vires* contrario al artículo 82 de la Constitución; de otro, la posible contravención de la autonomía local que garantizan los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución. Aunque las dos cuestiones aparecen íntimamente imbricadas, teniendo en cuenta la sección donde se publica este comentario nos centraremos en las consideraciones que se hacen en la Sentencia sobre la autonomía local y dejaremos al margen los proble-

---

(11) Reseñada igualmente *supra*, págs. 214-215.

mas sobre el posible exceso en el ejercicio de las potestades delegadas (problemas sin duda de gran interés, que van desde la posibilidad misma de que una norma autonómica refunda legislación estatal —cuestión sobre la que nada se dice en la Sentencia— hasta la corrección de que el Tribunal realice —como hace en los fundamentos jurídicos 10.º y 15.º— una interpretación del Decreto Legislativo conforme, no con la Constitución, sino con la norma refundida).

En relación con el alcance de la autonomía local, la doctrina contenida en la Sentencia no es, desde luego, novedosa, aunque sí vuelven a ponerse de relieve algunos de los problemas que ésta plantea y, sobre todo, la dificultad de encontrar un parámetro más o menos objetivo (es decir, dotado de densidad normativa suficiente) que permita examinar la constitucionalidad de los preceptos legales impugnados. Una vez más el Tribunal vuelve a situar el canon de control en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (LBRL), en la que distingue, en la línea de las SSTC 27/1987, de 27 de febrero; 214/1989, de 21 de diciembre; y 109/1998, de 21 de mayo, dos contenidos: el primero, constituido por aquellos «rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE»; el segundo, por «la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales». Pues bien, sólo los preceptos del primer grupo «forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental». Esos preceptos, se afirma, se integran «sin dificultad» en el bloque de la constitucionalidad (FJ. 4.º). Los esfuerzos del Tribunal son, sin duda, plausibles en la medida en que pretende objetivar un parámetro que permita reconducir el contenido de la autonomía local, no a la interpretación que de los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución haga el propio Tribunal Constitucional, sino al desarrollo que de los mismos realice el legislador estatal. Las dificultades vuelven, sin embargo, a aparecer a la hora de determinar cuáles son los preceptos de la ley que están íntimamente relacionados con dicho contenido constitucional, máxime cuando la Norma fundamental permite, sin duda, regulaciones legales con distinto alcance. Esas dificultades se aprecian a lo largo de la Sentencia que comentamos, pues aunque el Tribunal contrasta los preceptos autonómicos impugnados con la Ley de Bases de Régimen Local, no precisa si se trata de algunas de esas normas cuyo contenido conecta inexorablemente con los preceptos constitucionales en los que se garantiza la autonomía local y, de hecho, no deja de acudir a la «imagen» constitucional de dicha autonomía.

Tras las consideraciones generales sobre el alcance de la autonomía local y sobre el valor de la LBRL, procede el Tribunal a examinar la constitucionalidad de los preceptos impugnados, no sin antes recordar que, si bien cada Comunidad Autónoma con competencia exclusiva sobre urbanismo está legitimada «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina)», es necesario «que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada» (FJ. 4.º). En aplicación de esta doctrina, el Tribunal declara inconstitucional y nulo el artículo 15 del Decreto Legislativo 1/1990 (y, por conexión, inconstitucional y derogado el artículo 218 de la Ley del Suelo de 1976, del que trae causa), que disponía la asunción por parte de la Comunidad Autónoma catalana de competencias municipales cuando un Ayuntamiento incumpliese gravemente las obligaciones derivadas de la legislación sobre urbanismo o actuara con notoria negligencia. Al ampliar las posibilidades de intervención respecto de las previstas en el artículo 60 LBRL y reducir el nivel mínimo de actuación de los órganos propios de los municipios, los mencionados preceptos vulneran el artículo 137 de la Constitución.

Asimismo, considera el Tribunal contrario a la autonomía local el artículo 9.2 de la Ley del Suelo de 1976, que preveía la posibilidad de que un Ayuntamiento pudiera acordar, previa autorización del Ministerio de Gobernación, la expropiación forzosa de territorios de otro término municipal. El mero hecho de que esa expropiación pueda llevarse a cabo sin la intervención del otro Municipio afectado evidencia la incompatibilidad del precepto con los artículos 137 y 140 de la Constitución. La consecuencia de esa inconstitucionalidad es, en este caso, la declaración de que el precepto fue derogado por la Constitución, lo que a su vez permite concluir que el Ejecutivo catalán no incurrió en *ultra vires* al no incluir dicha previsión en el Decreto Legislativo 1/1990, y más en concreto en su artículo 133. Se trata, sin duda, de una consecuencia cuanto menos llamativa de la posibilidad de que un Gobierno autonómico pueda refundir Derecho estatal si éste es, además, preconstitucional, debiendo optar, en caso de que considere que alguna de las normas es inconstitucional, entre incluirla, con el riesgo de vulnerar el correspondiente precepto de la Constitución, o no incluirla, e incurrir en una infracción del artículo 82 de la misma Norma fundamental al excederse del mandato recibido en la ley de delegación.

3. La STC 164/2001, de 11 de julio, resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto contra la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones (LRSV). Se trata, como es bien sabido, de la Ley aprobada a raíz de la polémica STC 61/1997, de 20 de marzo. También en esta ocasión se impugnaban numerosos preceptos de la nueva norma invocándose en casi todos los casos las competencias de urbanismo de las Comunidades Autónomas. No existe ya, sin embargo, el problema del alcance de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, al no incluir la Ley normas que se presenten con tal carácter.

Como no podía ser menos, la Sentencia acude continuamente a la STC 61/1997, de 20 de marzo, y, de hecho, apenas sí contiene novedades en cuanto a la delimitación de los títulos competenciales en juego. La actitud del Tribunal hacía la Ley objeto de impugnación es, sin embargo, muy distinta a la que adoptó en aquella ocasión, como parece demostrar el que esta vez sean sólo tres los preceptos declarados inconstitucionales. El mismo Tribunal Constitucional se encarga de destacar en uno de los primeros fundamentos jurídicos el distinto «contexto sistemático» de los preceptos de la nueva Ley, ya que, a diferencia del Texto Refundido de 1992, aquélla no presenta la clara vocación de regulación completa del Derecho urbanístico que inspiraba a éste. Por ello, advierte el Tribunal, «no resulta indefectiblemente que, como se pretende en los recursos acumulados, debamos declarar la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la LRSV que guardan estrecha conexión con determinados preceptos del TRLS de 1992 que fueron tachados de inconstitucionales en nuestra STC 61/1997» (FJ. 3.º).

El cambio de actitud del Tribunal Constitucional ante la nueva norma se traduce en un cambio en la técnica utilizada. Mientras que en la STC 61/1997, de 20 de marzo, acude con frecuencia al «grado de detalle» o a la «densidad normativa» de la regulación estatal para justificar abundantes declaraciones de inconstitucionalidad, en la STC 164/2001, de 11 de julio, el Tribunal opta por diluir la fuerza vinculante de las disposiciones estatales, rebajando su alcance o su capacidad de imponerse a la normativa autonómica. De hecho, la Sentencia abunda en «interpretaciones conforme» (nueve se incluyen en el apartado primero del Fallo, aunque no son las únicas que se proponen a lo largo de los fundamentos jurídicos). Entre ellas destaca la que se lleva a cabo en el fundamento jurídico 6.º de los términos «planeamiento general» y «planeamiento de desarrollo» que se contienen en distintos preceptos de la Ley. Si esas referencias, se afirma, se entendieran hechas a un concreto tipo de plan urbanístico, estaríamos ante la imposición a las Comunidades Autónomas de un concreto

modelo de planeamiento, lo que sería contrario a sus competencias sobre urbanismo. Ahora bien, sigue diciendo el Tribunal, «en el contexto normativo de la LRSV también se puede interpretar que las referencias de la misma Ley al “planeamiento general” o al “planeamiento de desarrollo” no contienen ninguna concreta opción urbanística del Estado».

De los títulos competenciales en juego, la atención del Tribunal se centra en los números 1 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución. En relación con el primero de ellos, se afirma —en línea con la doctrina de la STC 61/1997, de 20 de marzo— que «al Estado le compete regular las “condiciones básicas” que garanticen la igualdad de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la “igualdad básica” en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo», de modo que «el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos —o delimitación negativa— para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1 CE; por medio de esas “condiciones básicas” el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales» (FJ. 5.º). Este entendimiento dota de una clara *vis expansiva* al artículo 149.1.1 de la Constitución cuando lo que está en juego es la propiedad y, especialmente, la propiedad urbana. En realidad, esa fuerza expansiva deriva del doble contenido del artículo 33 de la Constitución, precepto que no incluye sólo un derecho subjetivo, sino también una garantía del instituto propiedad. Esta última dimensión del derecho otorga al legislador un amplio margen de actuación y al entender el Tribunal que las «condiciones básicas» del ejercicio del derecho se refieren no sólo al derecho subjetivo, sino que alcanzan igualmente a la configuración del instituto, es inevitable una concepción amplia de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1 de la Constitución.

De acuerdo con este planteamiento, el Tribunal admite la legitimidad de la vinculación que realiza la LRSV entre propiedad urbana y ordenación urbanística de la ciudad, lo que justifica, a su vez, «que la LRSV considere inherente a su propia regulación la existencia de planeamiento urbanístico» (FJ. 6.º). Por ello, entenderá el Tribunal compatible con la Constitución la pretensión de la Ley de presentarse como la norma que define «el contenido básico del derecho de propiedad urbana» (art. 1) (si bien matizará que ese contenido básico no puede ser entendido como sinónimo de bases del derecho de propiedad urbana), la delimitación de las facultades urbanísticas del derecho de propiedad (art. 2), la sustracción del control y dirección de las actuaciones urbanísticas a los mecanismos de mercado (y con ello a las decisiones de los propietarios o empresarios) y la participación de los particulares en la acción urbanística pú-



blica (art. 4), medidas que suponen una concreción del mandato del artículo 47 de la Constitución y, a la vez, un límite de los derechos de propiedad y libre empresa y que, por tanto, encuentran cobertura en el artículo 149.1.1 de la Constitución. A este mismo título es reconducible el mandato de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados por la planificación urbanística (art. 5), así como la calificación tripartita del suelo en «urbano, urbanizable y no urbanizable» que se contiene en el artículo 7 LRSV, y la fijación de los criterios normativos para la clasificación del suelo en una de esas tres categorías (arts. 8, 9 y 10); se trata, en opinión del Tribunal, de criterios mínimos que dejan un amplio margen de actuación a las Comunidades Autónomas, también porque, según se afirma en el fundamento jurídico 14.º, las referencias que en el artículo 9 se hacen a los “planes de ordenación territorial”, “legislación sectorial”, “planeamiento general” y “planeamiento sectorial” «tienen únicamente valor orientativo y ejemplificativo», interpretación amplia que es también seguida en relación con el artículo 11 LRSV. El deseo de igualación de los propietarios urbanos *ex* artículo 149.1.1 de la Constitución justifica, asimismo, la distinción entre suelo consolidado y no consolidado que se contiene en el artículo 14 LRSV, así como los deberes que a los propietarios se imponen en ese mismo precepto.

En este contexto, llama la atención la declaración de inconstitucionalidad del artículo 16.1 de la Ley que se contiene en el fundamento jurídico 27.º Según el precepto, el derecho a promover la transformación del suelo urbanizable se ejerce mediante la presentación de un proyecto de planeamiento de desarrollo ante el Ayuntamiento correspondiente. Entiende el Tribunal ahora que el grado de detalle por lo que se refiere al órgano ante quien se debe presentar la solicitud y en cuanto al plazo para hacerlo no viene amparado por el artículo 149.1.1 de la Constitución y lesiona las competencias autonómicas sobre urbanismo. Sí ampara, sin embargo, ese precepto constitucional las previsiones sobre usos y obras de carácter provisional (art. 17), deberes de los propietarios de suelo urbanizable (art. 18) y derechos de los propietarios de suelo no urbanizable (art. 20).

A partir de aquí, entra en juego el otro título invocado por el Estado para justificar la constitucionalidad de la LRSV: su competencia para dictar legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE). Para el Tribunal Constitucional, esa competencia estatal justifica el establecimiento de criterios —también temporales— para las valoraciones a efectos de la tasación (art. 24), la previsión contenida en el artículo 33 LRSV de que la aprobación de los planes de ordenación urbana llevará consigo la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de terrenos y edificios afectados, así como la posibilidad de pagar el justiprecio mediante la adjudicación de terrenos

(art. 37). En el mismo título competencial encuentra el Tribunal cobertura para los cinco apartados del artículo 40, en los que se regulan los supuestos de reversión y que habían sido impugnados en su totalidad. El derecho de reversión, afirma siguiendo la doctrina de la STC 61/1997, de 20 de marzo, no es un derecho constitucional susceptible de regulación constitucional *ex* artículo 149.1.1 de la Constitución (FJ. 39.º), pero en el número 18 de ese mismo artículo encuentran justificación el mandato general de vinculación al fin expropiatorio (art. 40, apdo. 1), la determinación de los supuestos en los que nace el derecho (apdos. 2 y 4), la regulación del Patrimonio Municipal del Suelo (apdo. 3), así como la vinculación de la expropiación al incumplimiento de los deberes urbanísticos relacionados con el proceso de urbanización (apdo. 5). Asimismo encuentran incardinación en la competencia estatal del artículo 149.1.18 de la Constitución los diversos supuestos de privación o lesión de derechos urbanísticos a los que debe acompañarse una indemnización y que se prevén en los artículos 41 a 44 LRSV, si bien, señala el Tribunal, no le corresponde a él sino a la doctrina determinar cuáles de esos supuestos son incardinables en la institución expropiatoria y cuáles son casos de responsabilidad patrimonial, materias ambas incluidas en el núm. 18 del artículo 149.1. No resulta, sin embargo, encuadrable en dicho precepto constitucional la previsión del artículo 38 de la Ley de que el pago o depósito del importe de la valoración establecida por el órgano competente al aprobar el proyecto de expropiación habilitará para proceder a la ocupación de la finca. Entiende el Tribunal que, al igual que ocurría con el artículo 220 del Texto Refundido de 1992, la regulación del artículo 38 equivale a una declaración de urgente ocupación que constituye una regulación procedimental específica para las expropiaciones urbanísticas y que, «al no tener carácter mínimo o principal, ni ser expresión de una garantía expropiatoria general, queda fuera de la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa», por lo que el precepto es inconstitucional y nulo (FJ. 38.º).

Concluye la Sentencia con el examen de diversas Disposiciones Adicionales y Transitorias también impugnadas, rechazando el Tribunal todas las impugnaciones. Distinto será el caso de la Disposición Final Única, asimismo recurrida: al haber declarado inconstitucionales los artículos 16.1 y 38 de la Ley, declara igualmente inconstitucional la calificación que en la citada Disposición se hace a los mencionados preceptos como normas básicas, aunque en realidad esa calificación se realiza sólo respecto del artículo 16.1, no mencionándose en ningún momento el artículo 38.

La Sentencia lleva un breve voto particular del Magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera en el que se remite al que formuló en la STC 61/1997, de 20 de marzo, y reitera su discrepancia con lo que considera un entendimiento

erróneo de las competencias en materia de urbanismo y del sentido y alcance del artículo 149.1.1 de la Constitución. (*Ángel J. Gómez Montoro*).

#### IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Que algunas soluciones procesales no terminan de encajar, bien porque suscitan demasiadas dudas no resueltas por el legislador, bien porque los Jueces las interpretan desde la perspectiva que impone la economía en el trabajo, es algo relativamente fácil de apreciar por quien se detenga a examinar la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. Tomemos este segundo cuatrimestre del año. En la STC 110/2001, de 7 de mayo, la Sala Primera otorgó el amparo solicitado —otro más en esta materia— porque sigue sin entenderse del todo que la figura de la adhesión a la apelación siempre ha de interpretarse con arreglo a los principios de bilateralidad y contradicción, que dotan de contenido al derecho fundamental de defensa y al mandato constitucional que proscribe la indefensión (art. 24.1 CE). Como se declaró en la referida Sentencia, «la regularidad de la adhesión a la apelación (como vehículo en el que insertar pretensiones autónomas de las partes apeladas) exigía que hubiese existido posibilidad de debatir las pretensiones de las adherentes» (FJ. 3.º), lo que no había tenido lugar, puesto que se había impedido a la demandante de amparo impugnar el escrito de adhesión mediante el que se acogía una nueva y diversa pretensión, y porque, además, la apelación se había resuelto sin vista oral.

Otras veces el enredo procesal proviene de la dificultad de asegurar el acierto a la hora de elegir la vía procesal que se estima más adecuada para la defensa de los derechos o intereses legítimos que se consideran comprometidos. Así, en la STC 120/2001, de 4 de junio, la Sala Primera se encontró con uno de esos desafortunados laberintos que todavía recuerdan aquella España de las eternidades judiciales tan bien descrita por el joven Marx en unos conocidísimos artículos periodísticos destinados al público norteamericano. Aunque el demandante de amparo no era un particular sino un Colegio profesional, tampoco puede decirse que, jurídicamente, esta clase de Corporaciones puedan identificarse con una Administración Pública ni siquiera a los efectos de ejercer su derecho de acceso a la justicia. Sin embargo, es lo cierto que, contra todo pronóstico —incluido el del legislador— la Audiencia Provincial de Zaragoza había apreciado la falta de jurisdicción de los órganos judiciales del orden civil para conocer de las reclamaciones de pago de cuotas colegiales presentadas por el Colegio Oficial de Médicos de aquella ciudad. Considerando el Colegio que el cierre de la vía civil suponía la imposibilidad de obtener la tutela

judicial de sus derechos, puesto que el cauce de la jurisdicción contencioso-administrativa a que parecían apuntar las sentencias civiles era claramente inadecuado, promovió demanda de amparo por vulneración del derecho de acceso a la jurisdicción del artículo 24.1 de la Constitución. Pues bien, para el Tribunal Constitucional, aunque «el conocimiento de los litigios por la jurisdicción contencioso-administrativa difícilmente resulta de los arts. 9.4 LOPJ y 1.1 LJCA, pues lo que se combate es el impago de deudas colegiales por particulares, no por una Administración Pública», de ello no resulta que «exista infracción del art. 24.1 antes de acudir a la jurisdicción contenciosa y antes, incluso, de que sobre un eventual conflicto de competencia conociera la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo». En efecto, «dado que el Colegio [...] aún podía obtener un juicio de fondo sobre sus pretensiones —incluso en el orden civil, si así lo determinara la Sala Especial— [...] en forma alguna se puede concluir que se haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva [...]» (FJ. 5.º). En definitiva, para el Tribunal Constitucional el demandante no sólo no habría agotado la vía judicial previa, sino que, además, sólo en el momento de agotarse se produciría, en su caso, la lesión del derecho alegado. Una conclusión que, técnicamente, parece que debiera conducir a un fallo expreso de inadmisión y no, como ha ocurrido, a una enigmática denegación del amparo. En una visión estricta de sus competencias, el Tribunal no ha querido aclarar una cuestión que sólo es problemática para la Audiencia Provincial de Zaragoza y que pacíficamente se ha resuelto en otras latitudes siguiendo lo previsto en las leyes (determinación legal expresa del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa y carácter subsidiario de la jurisdicción civil), como pone detenidamente de relieve el Magistrado Sr. García Manzano en el voto particular formulado en sentido contrario al de la apretada mayoría de la Sala, puesto que al mismo se adhirieron los también Magistrados Sr. Garrido Falla y Sra. Casas Baamonde. El respeto a los ámbitos de enjuiciamiento propios de los Jueces y Tribunales, unido a cierta inclinación por los fallos expresa o implícitamente devolutivos, corre el riesgo, cuando se apura en exceso, de convertir al amparo en otro engranaje de la misma noria: el derecho fundamental de acceso a la justicia, conforme a lo dispuesto en la ley y para la defensa de un interés legítimo, sólo se vulnera cuando se niega tres veces (civil, contencioso-administrativo, Sala Especial) sin que importen el tiempo y los costes que puedan mediar entre la primera y la última negación (entre los que figura la interposición de una demanda de amparo como imprescindible cautela). No sé si la observancia del principio de subsidiariedad que informa el proceso de amparo ha de obligar a tan indeseado resultado.

Problemas concernientes a la indeterminación del adecuado cauce procesal también se suscitaron en la STC 116/2001, de 21 de mayo, dictada por la Sala

Primera. En efecto, si difícil es en sede de amparo diferenciar lo legal de lo constitucional, no menos podía serlo allí donde también se han articulado procesos de cognición limitada, expresamente reservados a la protección de derechos fundamentales. El legislador procesal se ha empeñado en desconocer que los derechos fundamentales no saben de fronteras y que transitan a diario con absoluta naturalidad en las múltiples relaciones jurídicas que ordenan nuestra convivencia. Lo legal y lo constitucional, entendido como reparto de los ámbitos de incidencia de un derecho fundamental es, a menudo, más un problema de sensibilidad y perspectiva jurídica, que una cuestión de reparto material orientada a la selección del proceso más adecuado, por lo que la dualidad de procesos (el ordinario y el especial de protección de derechos fundamentales) produce no pocas disfunciones que, paradójicamente, pueden desembocar en claras situaciones de indefensión. En el amparo resuelto por la citada Sentencia constitucional la Audiencia Nacional, primero, y después el Tribunal Supremo, en casación, consideraron pertinente acordar en sentencia la inadecuación de procedimiento puesto que se había seguido el procedimiento especial de tutela de la libertad sindical (art. 176 LPL) para la defensa de pretensiones ajenas al contenido de dicho derecho fundamental. La cuestión debatida consistía en determinar si la sanción de expulsión o de suspensión de militancia impuesta por un sindicato a uno de sus afiliados se ajustaba o no a Derecho y, por ende, si había o no supuesto una vulneración del derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28.1 CE). Pues bien, para los órganos judiciales, según recoge la propia Sentencia constitucional, «la argumentación del actor se refería a supuestos vicios procedimentales cometidos en la tramitación del expediente disciplinario seguido contra aquél, alegándose al respecto la vulneración de diversos preceptos de los estatutos [...], cuestiones que [...] [los órganos judiciales] han considerado razonablemente ajenas al limitado ámbito de cognición del procedimiento especial elegido por el actor» (FJ. 5.º). En definitiva, para el Tribunal Constitucional no es de apreciar que «la fundamentación de las Sentencias impugnadas para declarar la inadecuación de procedimiento, aplicando de modo razonable y no arbitrario una causa de inadmisión», resulte lesiva de los derechos fundamentales (ex art. 24.1 y 28.1 CE) aducidos por el actor. Ahora bien, el problema, a mi juicio, no radica en el pronunciamiento constitucional, sino en la dificultad existente a la hora de responder a la siguiente cuestión: ¿por qué los vicios de procedimiento habidos en un expediente de sanción o expulsión de un sindicato no afectan a la libertad sindical y sólo lo hacen aquellos otros que podemos calificar como sustantivos, cuando es lo cierto que un procedimiento sin garantías sólo permite conocer una realidad material alterada? Pero aun admitiendo ese criterio diferenciador sostenido por los Tribunales, ¿debe ello suponer que la cuestión vaya a quedar definitivamente imprejuzga-

da ante la imposibilidad de acudir a la vía ordinaria por haber transcurrido los plazos legales establecidos? La solución consistente en afirmar que para evitar ese resultado debió haberse promovido por la parte ambos procesos de forma simultánea, me parece el mejor modo de poner de manifiesto que algo no acaba de encajar en la regulación legal y que, a lo mejor —como sugiere el demandante de amparo y descarta con razón el Tribunal Constitucional dado el tenor literal de la ley (véase FJ. 6.º)—, no estaría mal que en estos casos de dualidad procedimental las decisiones de inadmisión se debiesen acordar, en todo caso, en el trámite previsto para ello, de suerte que, por imperativo legal, una vez admitido el recurso la sentencia tuviese siempre que entrar a enjuiciar el fondo del asunto. Con esta o parecida solución siempre se permitiría acceder a la justicia por la vía ordinaria e impedir que el ciudadano —por contar con más garantías procesales— termine, sin embargo, comprobando cómo no se ha entrado a conocer del fondo del asunto, padeciendo una auténtica denegación técnica de justicia. La STC 116/2001, de 21 de mayo, presenta, por otra parte, la singularidad de declarar pertinente la sucesión procesal del heredero del demandante de amparo ante el fallecimiento sobrevenido de este último; criterio del que discrepó el Magistrado Sr. Cachón Villar en el voto formulado al Auto que así lo acordó y que también acompaña a la Sentencia (12).

Aunque normalmente el derecho fundamental del artículo 24.1 de la Constitución es un derecho frente al Juez, en ocasiones también aparece aplicado por el Tribunal en su fundamental vertiente de derecho frente al legislador. Así ocurre, en mi criterio, en la STC 115/2001, de 10 de mayo, dictada por el Pleno del Tribunal (véase también la STC 157/2001, de 2 de julio, Sala Segunda), si bien a la conculcación del derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) se acompaña una —a mi juicio— más que dudosa vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE). Este es, en esencia, el relato fáctico del asunto: el demandante de amparo, miembro de la Guardia Civil, que había formulado denuncia contra otros miembros de dicho Instituto Armado imputándoles ciertos hechos delictivos, vio rechazada su pretensión de personarse en el proceso penal militar como acusador particular. La decisión de los órganos de la jurisdicción militar encontraba directo fundamento legal en el artículo 108.2 de la LOJM y en el artículo 127.1 de la LOPM, en los que se determina que «cuando ofendido e inculpado sean militares y exista entre ellos relación jerárquica de subordinación» no es posible comparecer en concepto de acusador particu-

---

(12) ATC 58/2000 (Sala Primera), de 28 de febrero, reseñado en *REDC*, núm. 59, 2000, pág. 263.

lar y actor civil. Se planteaba así ante el Tribunal Constitucional un claro supuesto de amparo frente a la ley, avocado por Pleno, cuyo fondo, por las razones expuestas en el FJ. 7.º de la Sentencia, se estimó no resuelto en su dimensión constitucional por anteriores pronunciamientos del Tribunal, que se consideraron recaídos en supuestos no identificables con el presente.

Despejada esta cuestión, el núcleo del problema consistía en determinar si esa regla prohibitiva (imposibilidad de ejercer la acusación particular únicamente cuando exista relación de subordinación jerárquica) y diferenciadora encuentra justificación constitucional en la necesidad de salvaguardar la disciplina, en tanto que valor imprescindible en toda organización militar. Para el Tribunal Constitucional, «la relación jerárquica entre los miembros de la institución militar [...] cumple su cometido en el ámbito que le es propio, es decir, en los aspectos atinentes a la organización y funcionamiento de la Administración militar [...]. Por ello, el mencionado principio de la disciplina militar no debe extravasar su propio ámbito para proyectarse en el seno del proceso, en cuanto éste es instrumento de enjuiciamiento y satisfacción de pretensiones, y ello aunque tal proceso [...] ofrezca algunas peculiaridades» (FJ. 9.º). Por otra parte, «si la disciplina se configura, en este contexto, como expresión de acatamiento a las reglas externas e internas que configuran el propio instituto armado, la jurisdicción castrense es, en cierto modo, el instrumento más adecuado para la defensa de esa disciplina, por lo que sólo poniendo en duda la condición y aptitud de la jurisdicción militar para desempeñar su cometido [...] es posible apreciar que el enfrentamiento procesal entre militares unidos por una relación de subordinación jerárquica es causa de potencial deterioro de la disciplina militar». Por estas razones, el Tribunal consideró que los citados preceptos legales son contrarios a los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 y 24.1 de la Constitución, otorgando en consecuencia el amparo solicitado y planteando ante el propio Pleno cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con los mismos. De la opinión mayoritaria discreparon los Magistrados Sres. Jiménez de Parga y Cabrera —voto al que se adhirieron los Magistrados Sres. de Mendizábal Allende y Garrido Falla— y Conde Martín de Hijas. En el primero de los referidos votos particulares se subraya que el artículo 24 de la Constitución no reconoce un derecho fundamental al ejercicio de la acusación particular, por lo que es perfectamente constitucional la prohibición dispuesta por el legislador en refuerzo de la disciplina castrense, mientras que en el segundo se discrepa de la distinta valoración de los precedentes y se defiende que «una cosa es la aptitud de la jurisdicción militar para desempeñar su cometido desde la posición superior a las partes, que es propia de cualquier jurisdicción, y otra distinta que su indiscutible objetividad pueda evitar las heridas anímicas que los enfrentamientos entre quienes acuden a ellas en posición de partes pue-

dan dejarles a éstas como secuelas, con su arriesgado efecto negativo fuera del proceso en las relaciones de jerarquía y disciplina» (apdo. 6).

En cierto modo, también puede hablarse del derecho a la tutela judicial como derecho frente al legislador por referencia a la STC 175/2001, de 26 de julio, del Pleno del Tribunal, en la que se trató la siempre compleja y esquivada cuestión de los derechos fundamentales de las personas jurídico-públicas y, en particular, la concerniente a su derecho de acceso a la jurisdicción. En esta materia el Tribunal ha mantenido una posición en exceso apegada a la solución del caso y en la que, por decirlo de forma sintética, se conjugan dos posturas fundamentales. Una que podemos llamar sustancialista, que considera que en nuestro Derecho las personas jurídico públicas no son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva, salvo cuando actúan como particulares; y otra, digamos procesal, que les confiere y reconoce la titularidad del citado derecho, pero que paralelamente considera que, en atención a las peculiaridades del remedio constitucional de amparo —ideado para la defensa de los derechos del individuo frente a los poderes públicos—, no pueden invocar en esa sede extraordinaria la vulneración del mismo, salvo que la vulneración sea directamente imputable al legislador (amparo frente a ley). De este modo, las personas jurídico-públicas son titulares del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva como derecho frente al legislador y como derecho frente al Juez, si bien en este último caso su protección no es susceptible de amparo, como no lo es, por ejemplo, la del derecho de propiedad, y no por ello es menos derecho fundamental que los otros reconocidos en la Constitución. Obviamente, quienes pensamos que no debe confundirse el plano de los derechos fundamentales con el de las condiciones objetivas de viabilidad procesal del remedio constitucional del amparo nos apuntamos, por lo general, a esta segunda orientación: las personas jurídico-públicas tienen derecho a la tutela judicial (sostener lo contrario supone, en la práctica, un incentivo para que actúen siempre con arreglo a criterios de derecho privado o mediante entidades privadas participadas, ya que entonces sí tendrían derecho a la tutela judicial de sus derechos e intereses legítimos), si bien no pueden hacerlo valer enteramente a través del singular cauce del proceso de amparo constitucional, en atención a la lógica procesal inherente al mismo. Desde esta perspectiva, no existe reparo para aceptar, en sintonía con la Sentencia, que las personas jurídico-públicas carecen de legitimación para recurrir en amparo en defensa de sus potestades. Sin embargo, la Sentencia que muy escuetamente ahora se comenta —en espera de que otros le dediquen la reflexión que ciertamente se merece— no resulta clara en cuanto a sus posiciones de partida y entremezcla criterios diversos que gravitan con distintas inercias en torno a la misma cuestión. De este modo, entra en un juego de reglas y excepciones relativas a la procedencia y apreciación en amparo del de-



recho fundamental que termina por convertir lo excepcional en general, dejando inconclusa la solución a la cuestión teórica de fondo. A ello sin duda debió coadyuvar el hecho de que el asunto planteado en la demanda de amparo no fuese el mejor para profundizar sobre tan espinoso tema, pues no se trataba del tradicional amparo formulado por una Administración pública frente al reconocimiento judicial (en su criterio indebido) de derechos en favor de un individuo o grupo, sino de un conflicto suscitado entre dos Administraciones públicas. Por otra parte, los votos particulares suscritos por las magistrados Sres. Viver Pi-Sunyer, Jiménez de Parga y Cabrera, Garrido Falla y Conde Martín de Hijas son prueba evidente de la dificultad del tema y de las distintas sensibilidades jurídicas al efecto existentes en el Pleno.

Un último apunte para cerrar este primer apartado relativo al artículo 24 de la Constitución. También ahora quisiera llamar la atención sobre ciertas garantías de refuerzo que, en ocasiones, se vuelven contra el propio ejercicio de los derechos. Como es conocido, nuestra Constitución reconoce el derecho fundamental a defenderse «por sí mismo» y «a la asistencia letrada». Es lógico pensar que entre una y otra determinación constitucional ha de existir un punto de equilibrio, de suerte que el mandato legal de comparecer con asistencia letrada debiera ser en principio un derecho o facultad de libre ejercicio y no una obligación legal, la cual, en tanto que límite al ejercicio del derecho constitucional de autodefensa, sólo estaría constitucionalmente justificada cuando concurriesen otros motivos que obligasen a una ponderación de los intereses jurídicos en conflicto (por ejemplo, en el proceso penal, ante las graves consecuencias que para los derechos y libertades de las personas se pueden derivar del ejercicio del *ius puniendi* del Estado). Por tanto, salvo ámbitos materiales específicos, la regla debiera ser que la persona mayor de edad puede defenderse en juicio por sí misma y, en su caso, ejercer su derecho a la asistencia letrada. No es esa, sin embargo, la forma en que es tratado por el legislador el derecho constitucional a defenderse por sí mismo. Antes bien, consciente de que no hay peor abogado que uno mismo, la ley impone la asistencia letrada como obligación legal en la gran mayoría de los procesos judiciales. Sin embargo, ese razonable afán de protección no puede hacernos olvidar la lógica constitucional que relaciona los derechos de autodefensa y asistencia letrada, que, como no podía ser de otro modo en materia de derechos fundamentales, parte de la responsabilidad del individuo en el ejercicio de sus derechos y libertades. La STC 143/2001 (Sala Segunda), de 18 de junio, puede ser un buen punto de partida para profundizar sobre esta cuestión. En un juicio de faltas el Juez denegó la solicitud de ejercer la autodefensa por no hallarse el peticionario colegiado ni acreditar su condición de Licenciado en Derecho. No obstante, consistió en proseguir el juicio ordenando que se recogiesen en el acta las preguntas que el recurrente hubie-

se formulado, en su caso, a los testigos de la acusación. El Juzgado dictó sentencia condenatoria que sería confirmada en apelación. Para el Tribunal Constitucional, en una Sentencia ejemplarmente breve y contundente en su contenido argumental, la negativa judicial a la petición de ejercer el derecho de autodefensa supuso una quiebra del principio de contradicción que constituye una de las reglas esenciales de todo proceso, pues por el hecho de querer defenderse por sí mismo únicamente se le dio una limitada intervención en el juicio de faltas.

2. La libertad sindical fue objeto de atención en las SSTC 121/2001 (Sala Segunda) de 4 de junio, 147/2001 (Sala Primera), de 27 de junio, y 173/2001 (Sala Primera), de 26 de julio. En la primera de dichas Sentencias la Sala Segunda tuvo que resolver un recurso de amparo en el que se impugnaba un acuerdo celebrado entre una compañía aérea y la sección sindical presente en aquélla, relativo a la viabilidad de la empresa y que, en lo que ahora importa, había supuesto una reestructuración interna de la misma y sus filiales, permitiendo la incorporación del personal de éstas últimas en la compañía principal del grupo que, de este modo, se centralizaba orgánicamente. Los demandantes de amparo (la sección sindical de una de las empresas filiales) consideraban que el mencionado acto había vulnerado su derecho a la libertad sindical, puesto que el acuerdo antes detallado se había negociado en el ámbito exclusivo de la empresa matriz, sin contar, en consecuencia, con las demás representaciones sindicales de los trabajadores afectados, pues, conforme a los estatutos del sindicato al que pertenecía la sección firmante del acuerdo, cada sección sindical se configura de forma independiente estando dotada de un ámbito autónomo de actuación. Los órganos judiciales consideraron que no se había vulnerado la libertad sindical porque, por un lado, el sindicato era el mismo en las empresas implicadas; mientras que, por otro, la afectación del acuerdo sobre las condiciones de trabajo de los empleados de la filial no suponía, por sí solo, que se hubiese lesionado la libertad sindical de la sección presente en esta última ni su derecho de negociación colectiva. El Tribunal Constitucional examinó en la Sentencia la doble naturaleza jurídica de las secciones sindicales para concluir que aparecen «jurídicamente al mundo exterior como una parte integrante de la asociación sindical [...], lo que impide atribuir a la sección sindical personalidad jurídica distinta de la del propio sindicato» (FJ. 3.º). Ahora bien, como se advierte en la Sentencia, debe precisarse, sin embargo, si el hecho de que la sección sindical recurrente hubiese sido excluida de la negociación del acuerdo o plan de viabilidad puede estimarse como un acto contrario a la libertad sindical. A tal fin, el Tribunal examina el alcance y la eficacia de dicho acuerdo, destacando su eficacia limitada, lo que lleva a catalogarlo como un pacto ex-

traestatutario que únicamente vincula a los firmantes del mismo (FJ. 5.º). A partir de esta premisa, señala el Tribunal que el problema de la validez de las cláusulas que afectan a derechos terceros en esa clase de acuerdos es cuestión que se sitúa fuera del ámbito de enjuiciamiento propio del proceso de amparo constitucional, que habrá de dilucidarse ante los Tribunales competentes, por lo que resolvió denegar el amparo solicitado.

En la STC 147/2001, de 27 de junio, la Sala Primera del Tribunal tuvo que resolver un amparo que tenía por objeto una Orden de la Xunta de Galicia por la que se regulaba el régimen de subvenciones a los sindicatos, conforme a ciertos programas de actuación. Mientras que en unos programas se trataba por igual a todos los sindicatos, en otros se establecían diferencias económicas distinguiendo entre sindicatos más representativos y sindicatos que sólo cuentan con implantación. Trato diverso que se estimaba contrario a los derechos a la igualdad (art. 14 CE) y a la libertad sindical (art. 28.1 CE). El Tribunal Constitucional reafirmó que el concepto de sindicato más representativo encierra un criterio objetivo y, por ende, constitucionalmente válido, siempre que además se acomode al principio de proporcionalidad, existiendo una correspondencia entre la conformación técnica de la representación y el tipo de función sindical (FJ. 3.º). Por ello, en casos como el presente lo que ha de verificarse es si la norma de reparto produce diferencias de trato irrazonables o desproporcionadas (FJ. 4.º). Establecido el anterior marco de referencia, el Tribunal analizó detenidamente la normativa impugnada, apreciando al mismo tiempo una notable falta de esfuerzo probatorio por parte del sindicato demandante al objeto de probar, aunque fuera indiciariamente, la existencia de elementos discriminatorios, lo que le llevó a desestimar el amparo solicitado.

Por último en la STC 173/2001, de 26 de julio, la Sala Primera del Tribunal otorgó el amparo solicitado por considerar que debía calificarse como una conducta antisindical contraria al derecho del artículo 28.1 de la Constitución el hecho de que una empresa acordase no abonar un plus de compensación por jornada partida a los liberados sindicales.

3. El derecho a la igualdad en la aplicación judicial de la ley cuenta con un nuevo capítulo en su progresiva búsqueda de *tipos* excluidos. En efecto, como ya sabemos, las Secciones de una misma Sala son órganos judiciales distintos y, por tanto, sus resoluciones no comparables desde la óptica del derecho a la igualdad. Pues bien, la STC 122/2001 (Sala Segunda) de 4 de junio, se enfrentó a una nueva hipótesis: la de la «Sección Bis» o Sección de refuerzo, concluyendo que «la llamada Sección Bis era simplemente un desdoblamiento funcional de la propia Sección Quinta [...], por lo que puede afirmarse que la Sentencia impugnada y la de contraste provenían de un mismo órgano judicial,

concurriendo pues la identidad del órgano» (FJ. 5.º). No obstante, el amparo sería desestimado porque el recurrente «no acreditó que la Sentencia de contraste formase parte de una línea jurisprudencial consolidada», lo que nos plantea la duda acerca de si es posible alegar la vulneración de este derecho cuando —como parecía que era el caso— sólo se han dictado tres sentencias sobre asuntos idénticos y en una de ellas el órgano judicial se aparta de lo declarado en las otras. ¿Cómo puede acreditar en estos casos el demandante la existencia de una línea consolidada?

Sin duda, cada vez son menos los espacios abiertos a la igualdad en la aplicación de la ley. Así, aunque en la STC 150/2001, de 2 de julio, la Sala Primera del Tribunal otorgó el amparo solicitado por vulneración del derecho a la tutela judicial, consideró, no obstante, que no vulneraba el derecho a la igualdad la sentencia aportada como término de comparación y dictada en un mismo asunto por el mismo órgano judicial un día antes porque «no podemos hablar [...] de un cambio de criterio injustificado y *ad casum* por parte de un órgano judicial. En efecto, si bien es cierto que en las Sentencia de 17 y 18 de septiembre de 1996 (deliberadas y votadas, sin embargo, el mismo y anterior día 3) se expresan dos calificaciones jurídicas distintas respecto de hechos sustancialmente coincidentes, el simple y obvio dato cronológico (la Sentencia de 18 de septiembre sigue en el tiempo a la de la víspera) no supone necesariamente y sin más la quiebra de su criterio aplicativo por parte del órgano judicial. Los recurrentes sólo han traído a este proceso como término de comparación la Sentencia de 17 de septiembre de 1996; de este modo, las demandas de amparo no reposan sobre la existencia de un previo criterio aplicativo consolidado quebrado en un caso concreto, sino sobre la simple existencia de una Sentencia inmediatamente anterior [...] respecto de la que la posterior [...] sería discrepante» (FJ. 2.º). En definitiva, el término de comparación ya no es una sentencia dictada por el mismo órgano en asunto igual, sino un criterio judicial consolidado en asuntos iguales.

4. Como novedades concernientes al proceso penal o, más ampliamente, al ejercicio de la acción penal y sus garantías, ha de advertirse acerca de la STC 129/2001 (Sala Primera), de 4 de junio, en la que se establece una doble precisión de relevancia constitucional acerca de la legitimación de las personas jurídico-públicas para ejercer la acción penal mediante querrela. Por un lado, se señala que, «dados los términos del art. 125 CE», en el que se hace referencia a «ciudadanos», no es posible que «una Administración pública y más concretamente los órganos de poder de una comunidad política» (el demandante de amparo era el Gobierno Vasco) se hallen legitimados para ejercer la acción popular (FJ. 4.º). Por otro lado, y desde la perspectiva del acceso a la jurisdicción,

se reafirma el criterio judicial con arreglo al cual el Gobierno Vasco no estaba legitimado en atención a la naturaleza jurídica del bien jurídico protegido por los delitos de calumnia e injuria que se cometan contra autoridad pública, porque en tales casos no se protege el honor de una persona individual o colectiva, sino el interés público representado por el principio de autoridad. Para el Tribunal Constitucional, dicha interpretación no sólo es razonable, sino que, además, la defensa del interés público representado por el principio de autoridad corresponde al Ministerio Fiscal según expresa el artículo 124 de la Constitución. La Sentencia se acompaña de un voto particular del Magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera, concordante con el fallo desestimatorio.

Por su parte, también resulta de especial interés la STC 123/2001 (Sala Segunda) de 4 de junio, sobre todo en lo concerniente a los efectos sobre la instrucción de la prerrogativa parlamentaria de inmunidad. En efecto, el demandante de amparo alegaba la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías porque la instrucción se había dirigido contra él sin que se hubiese solicitado la previa autorización del Congreso de los Diputados, dada su condición de parlamentario y miembro de dicha Cámara. Así planteada la cuestión, se trata de determinar el sentido del término «inculpados o procesados» a que se refiere el artículo 71 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, tras recordar la inseguridad jurídica que comporta la actual regulación legal de las prerrogativas de inmunidad y fuero en su proyección sobre el proceso penal, estima que la interpretación sostenida por el Tribunal Supremo no es contraria ni a la finalidad ni al tenor literal del precepto constitucional. En efecto, para el Tribunal Supremo, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 384 LECrim el suplicatorio ha de solicitarse en cuanto existan indicios racionales de criminalidad, por lo que la condición de inculpadado no es identificable con la de querrelado. Una interpretación que, siempre que no se adopte medida cautelar alguna sobre la persona del parlamentario, no afecta al normal desempeño de su función, por lo que, «la prerrogativa de inmunidad [...] no impide que el Juez pueda investigar pero veda la realización de actos que en sí mismos determinen la sujeción de un parlamentario a un procedimiento penal, ya sea mediante la expresión de un juicio formal de inculpación o a través de la práctica de otras diligencias que materialmente entrañen ese mismo significado» (FJ. 5.º).

5. Como el comentarista ha de ceñirse prudentemente al espacio disponible, mencionaré en este último apartado otros pronunciamientos jurisprudenciales merecedores de especial atención. Novedosa, por la doctrina y la materia tratada, si bien concluye con un fallo desestimatorio por falta de pruebas, la STC 119/2001, de 24 de mayo, recaída en un amparo resuelto por el Pleno del

Tribunal en un asunto en el que se alegaba la vulneración de los derechos fundamentales a la integridad física, intimidad e inviolabilidad del domicilio como consecuencia de los ruidos producidos por la noche en las calles que rodeaban la vivienda del recurrente. El Tribunal no descarta (FJ. 6.º) que la contaminación acústica pueda, en ciertos casos, ser considerada como factor causante de una lesión del derecho a la intimidad personal y familiar. Véanse también los votos particulares concurrentes de los Magistrados Sres. Jiménez de Parga y Cabrera y Garrido Falla.

Del mismo modo, es preciso detenerse en la STC 132/2001 (Sala Primera) de 8 de junio (13), en la que se estimó la demanda de amparo por considerar que una ordenanza municipal no ofrece cobertura legal suficiente, desde la perspectiva del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE), a la sanción administrativa de suspensión de licencia de autotaxi. De la opinión mayoritaria discrepó el Magistrado Sr. Garrido Falla, a cuya disidencia se adhirió el Magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera. En dicho voto se pregunta con toda razón este Magistrado Constitucional si la medida de suspensión temporal de actividad impuesta por la Administración a quien incumple las condiciones legales de ejercicio de la misma merece, técnicamente, ser considerada como sanción a los efectos del artículo 25.1 de la Constitución, planteando así frontalmente el siempre delicado y muy debatido tema de definir constitucionalmente lo que sea sanción, al margen de la calificación dada por el legislador. (*Francisco Caamaño Domínguez*).

---

(13) Comentada *supra*, págs. 212 y sigs.