

# DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS  
JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA  
ÁNGEL J. GÓMEZ MONTORO  
IGNACIO TORRES MURO

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

## I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. La tramitación parlamentaria del denominado «Plan Ibarretxe» ha dado lugar a dos nuevas resoluciones del Tribunal que se suman al ATC 135/2004 (Pleno), de 20 de abril (1). Más allá de las razones que fundamentan la inadmisión *ex* artículo 50.1.c) LOTC de las demandas de amparo de varios Diputados disconformes con el tratamiento dispensado por el Congreso a la propuesta de Estatuto presentada por la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo verdaderamente relevante, desde el punto de vista procesal constitucional, es que la inadmisión se ha acordado por medio de sendos Autos (2) sin previa apertura del trámite de audiencia previsto en el artículo 50.3 LOTC. En ambos Autos se afirma que si bien «la Ley Orgánica permite la inadmisión [...] por providencia cuando, como acontece en este caso, existe unanimidad entre los miembros de la Sección (art. 50.1 LOTC), la singularidad del supuesto ahora considerado aconseja, sin embargo, utilizar la forma más fundamentada

(1) Véase la crónica correspondiente, *REDC*, núm. 71, 2004, págs. 299 y sigs.

(2) AATC 44/2005 (Sección Primera) y 45/2005 (Sección Cuarta), de 31 de enero. Véase también *infra*, págs. 312 y sigs.

del Auto para explicar las razones de nuestra decisión de inadmisión, sin que sea necesario oír al Ministerio Fiscal, audiencia prevista en el art. 50.3 LOTC para los supuestos de falta de unanimidad, que no es el caso» (FJ. 1.º).

La singularidad advertida en el caso consistía en que la tramitación parlamentaria acordada por la Mesa del Congreso y discutida por los actores se consumaría a los pocos días de interponerse las demandas de amparo. Los recurrentes interesaban por ello que el Tribunal suspendiera *inaudita parte* la celebración del Pleno del Congreso señalado para el día 1 de febrero. No es el caso discutir aquí el fundamento jurídico de esa urgencia, aunque parece claro que, celebrado ese Pleno, nada impediría que, estimadas después las demandas de amparo, se ordenara una nueva tramitación parlamentaria de la propuesta de reforma del Estatuto vasco. Con todo, es indudable que la retroacción de lo actuado tendría en este supuesto un alcance político institucional que no habría sido razonable desconocer. Lo oportuno, por tanto, era despejar toda sombra de inconstitucionalidad que pudiera afectar al Pleno del Congreso de los Diputados, de manera que éste sólo se celebrara una vez inadmitidos los recursos o después de que hubieran sido desestimados (en este caso, mediando la oportuna suspensión cautelar hasta el dictado de la correspondiente Sentencia).

Se imponía, pues, un pronunciamiento inmediato sobre la admisibilidad de las demandas. Sin embargo, las Secciones Primera y Cuarta del Tribunal han entendido que, además, de acordarse la inadmisión, era preciso razonarla con detalle y que para ello era inconveniente el cauce de la providencia, siendo preferible «la forma más fundamentada del Auto» (*loc. ult. cit.*). Con ello, a mi juicio, se ha obviado la diferencia que efectivamente media entre las providencias y los Autos como formas de la inadmisión, que nunca se ha cifrado (desde la reforma de 1988) en la existencia o inexistencia de motivación, ni siquiera en la extensión de las razones que unas y otros siempre han ofrecido (sin que sean excepcionales los supuestos de providencias de varias páginas). La diferencia sustancial estriba únicamente en el carácter de la intervención del Ministerio Fiscal, que es necesaria en el supuesto de la inadmisión por Auto y sólo potestativa si la demanda se inadmite mediante providencia. Pero siempre en el entendido de que esa diferencia lo es sólo por referencia a una circunstancia compartida: la imposibilidad de inadmisión sin concurso de parte, esto es, sea sin la intervención previa y obligada del Fiscal y del actor (art. 50.3 LOTC), sea sin el posible recurso del Ministerio Público (art. 50.1

---

(3) A este respecto, e incidentalmente, es de citar el ATC 80/2005 (Pleno), de 17 de febrero, que rechaza un recurso de súplica de un particular, encubierto bajo la fórmula de una recusación extravagante.

LOTIC) (3). Pues bien, los Autos 44 y 45/2005 ofrecen la singularidad de que, sustanciados como providencias, no han contado con la intervención del Ministerio Fiscal; y, formalizados como Autos, han hecho imposible el recurso que contra las providencias permite el art. 50.2 LOTIC. Desde luego, ninguna de las dos resoluciones comentadas ofrece al Ministerio Fiscal la posibilidad de recurrirlas *ex* artículo 50.2 LOTIC, lo que acaso hubiera sido obligado en atención a su verdadera condición de providencias. En todo caso, estaríamos ante el primer supuesto de demandas de amparo inadmitidas sin que el Tribunal haya debido o podido atender a las razones del Ministerio Público.

Sin salir aún del ámbito del Derecho parlamentario, no puede dejar de mencionarse el ATC 125/2005 (Sección Segunda), de 4 de abril (4), mediante el que se inadmitió, por carencia manifiesta de contenido constitucional, el recurso de amparo promovido la anterior Legislatura por un Diputado contra un Acuerdo de la Mesa del Congreso que no admitió a trámite diversas preguntas dirigidas al Gobierno. La carencia de contenido se apreció a pesar de que la Sección reconoce que «el debate se plantea alrededor de cuál debe ser el contenido de las preguntas admisibles al Gobierno y cuál es el alcance de la función de control de éste y el ámbito de su responsabilidad política, de acuerdo con los arts. 66.2, 108 y 111 CE» (FJ. 2.º). Esa significada relevancia constitucional de la cuestión no alcanza, sin embargo, a superar el mínimo del artículo 50.1 c) LOTIC, debiendo quedar al margen de la competencia jurisdiccional del Tribunal, el cual, de mediar en las «discrepancias [que existen] entre la Mesa y el Diputado», afectaría a la libertad del órgano de gobierno de la Cámara, «que no podemos lesionar sin poner en peligro un valor constitucional importante como es la autonomía parlamentaria, reconocido en el art. 72 CE» (*loc. ult. cit.*). Quienes piensan que el *certiorari* ya es entre nosotros una categoría normativamente posible, pueden ver en este Auto una confirmación de la sospecha de que también es, en la práctica, una técnica común.

2. En la crónica anterior se daba cuenta de la inadmisión de un recurso de inconstitucionalidad por no haber acreditado los Diputados recurrentes su voluntad de recurrir específicamente contra la Ley impugnada (5). En la STC 47/2005, de 3 de marzo (6), ha vuelto a plantearse la misma cuestión, si bien ahora el Pleno ha entendido que no podía inadmitirse la demanda. Partiendo del principio de que la «conurrencia de voluntades para una concreta impug-

(4) Reseñado también *infra*, págs. 327-328.

(5) ATC 459/2004 (Pleno), de 16 de noviembre. *REDC*, núm. 73, 2005, pág. 304.

(6) Véase también *infra*, págs. 311-312 y 337-338.

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

nación en el plazo legalmente establecido es un requisito insubsanable», pudiendo, en cambio, subsanarse «la mera falta de acreditación del cumplimiento de ese requisito», el Tribunal advierte de que «no es posible requerir a los actores para su subsanación, ni puede seguirse de esa imposibilidad el efecto de la inadmisión de la demanda [,] [dado que l]os Diputados recurrentes han dejado de serlo con la finalización de la Legislatura para la que fueron elegidos, sin que su voluntad se continúe en la de quienes hoy ocupan sus escaños, aun cuando se trate, total o parcialmente, de los mismos individuos (ATC 56/1999, de 9 de marzo). No hay, por tanto, sujeto al que dirigir hoy un requerimiento de subsanación, de manera que, no habiéndose requerido en su día a quien podía satisfacerlo, es obvio que no puede perjudicarse la suerte del recurso con las consecuencias de aquel defecto» (FJ. 3.º). Junto a esta razón principal, el Pleno atiende también al dato de que los Diputados recurrentes habían otorgado los poderes generales para pleitos adjuntos a su recurso apenas unos días antes de interponerlo, lo que supondría «un serio indicio de que tales poderes se extendieron con el objeto de interponer el presente recurso de inconstitucionalidad [...]» (*loc. ult. cit.*). Del parecer de la mayoría en este concreto punto discreparon, en sendos votos, los Magistrados Sres. Gay Montalvo y Pérez Tremps, partidarios de una aplicación estricta de la doctrina del ATC 459/2004.

3. El cuatrimestre examinado ha deparado dos interesantes resoluciones a propósito de las eficacia interna de los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por un lado, el ATC 37/2005 (Sección Cuarta), de 31 de enero, estimatorio del recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la providencia de inadmisión de un recurso de amparo *ex* artículo 50.1.c) LOTC. El Ministerio Público basaba su recurso en el argumento de que la inadmisión se había fundamentado expresamente en la doctrina de una Sentencia del Tribunal Constitucional (la STC 119/2001, de 24 de mayo) (7) que posteriormente fue objeto de una Sentencia estimatoria del Tribunal Europeo (STEDH de 16 de noviembre de 2004, *Moreno Gómez c. España*). La Sección reconoce que la Sentencia de Estrasburgo «justifica plenamente la reconsideración del presente recurso de amparo, a fin de determinar en qué medida pudiera tratarse de un supuesto análogo y examinar si por el Tribunal Europeo han sido objeto de análisis los mismos derechos fundamentales que en este recurso de amparo. La razón expuesta hace que [...] el asunto no sólo

(7) Objeto de comentario en la crónica del segundo cuatrimestre de 2001, *REDC*, núm. 63, 2001, págs. 233-234.

no carezca de contenido que justifique la admisión a trámite de la demanda, sino al contrario, se ha producido un nuevo contenido propio del conocimiento por el Tribunal» (FJ. 2.º). Todo ello sin que la admisión del recurso por la causa señalada «presuponga la estimación o desestimación del recurso de amparo»; es claro que lo que quiere decirse es que la admisión no implica la estimación por imperativo de la doctrina de Estrasburgo, porque desde luego es inevitable que la admisión conlleve uno u otro de los dos términos de la alternativa que se abre con toda admisión de una demanda.

La otra resolución digna de señalarse es la STC 48/2005 (Pleno), de 3 de marzo, por la que se estimó una cuestión de inconstitucionalidad promovida frente a una Ley singular expropiatoria (8). La ocasión hacía inevitable la referencia a la STEDH de 23 de junio de 1993 (*Ruiz Mateos c. España*), cuyo alcance en el Derecho interno recuerda el Tribunal Constitucional que no llega al punto de imponer «un cambio radical de criterio respecto del tenor literal del art. 37.2 LOTC (ATC 378/1993, FJ. 2.º) (ATC 174/1995, de 6 de junio, FJ. 3.º), pues el Tribunal Europeo, sobre la base de aceptar la regulación establecida en aquel precepto, se limitaba a exigir un trámite de audiencia para quien resultara ser destinatario de una ley singular, siendo así que desde entonces no se han cuestionado ante nosotros leyes de esa naturaleza, por más que así lo hayan pretendido quienes han intentado ser parte ante nosotros en procesos seguidos contra leyes que pudieran afectar a sus derechos e intereses de manera más o menos inmediata y directa, aunque nunca con el carácter particular y exclusivo que es propio y definitorio de las leyes singulares» (FJ. 2.º). Ahora bien, continúa el Pleno, «[e]n el presente caso [...] la Ley enjuiciada responde al concepto de ley singular, de manera que, atendida la doctrina del Tribunal Europeo, sus destinatarios deberían haber sido parte en este procedimiento. Sin embargo, es lo cierto que el tenor literal del art. 37 de nuestra Ley Orgánica es aún hoy el que era cuando se dio lugar a aquella Sentencia del Tribunal Europeo. Esto no supone —como, por lo demás, acredita la actuación de este Tribunal Constitucional en supuestos como el de la STC 245/1991, de 16 de diciembre— que no nos sea posible flexibilizar el tenor de nuestra Ley rectora cuando así lo impongan consideraciones inaplazables de defensa de los derechos fundamentales, en particular cuando su infracción ha sido formalmente constatada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Con todo, nuestra vinculación a la Ley Orgánica requiere que, en tanto no se articule ante nosotros una pretensión específica de adecuación a lo que resulta de la juris-

(8) La Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, de 26 de junio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de determinados edificios para proceder a la ampliación de la sede del Parlamento canario. Sobre el fondo del asunto véase *infra*, págs. 309 y sigs.

prudencia europea, sólo si los interesados hubieran pretendido la personación en este procedimiento, deberíamos haber arbitrado el cauce procesal necesario» (*loc. ult. cit.*).

En otro orden de ideas, la STC 48/2005 viene a cifrar en el alcance del control jurisdiccional sobre la ley el criterio sobre la posibilidad de las leyes singulares. Con pocas palabras: la ley singular sólo será constitucionalmente admisible «si todas las lesiones que eventualmente le sean imputables pueden corregirse con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional, sin desnaturalizarla o pervertirla para, forzando su naturaleza, extenderse también sobre extremos de la disposición que sólo están al alcance de la jurisdicción ordinaria» (FJ. 6.º). La ley, en definitiva, no puede singularizarse en perjuicio de las garantías jurisdiccionales del particular afectado. Sólo cabe, por tanto, la ley singular cuando la jurisdicción constitucional pueda dispensar una tutela equivalente a la judicial ordinaria, lo que condiciona, evidentemente, su contenido posible, que deberá prescindir de extremos que admitan discusión en el terreno de los hechos o de las valoraciones inaccesibles al control de constitucionalidad.

Por la dimensión internacional de la que también participan, hay que reseñar aquí los AATC 74/2005 (Sala Primera), de 14 de febrero, y 139/2005 (Sala Primera), de 6 de abril, por los que se acuerda suspender la ejecución de sendas órdenes europeas de detención y entrega. Como en el caso del ATC 320/2004 (Sala Primera), de 17 de julio (9), también discrepa el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, a quien se suma con voto propio el Magistrado Sr. García-Calvo y Montiel. Ambos entienden que la ejecución de ese tipo de órdenes no puede recibir en el incidente del artículo 56 LOTC el mismo tratamiento que la extradición común, pues en otro caso se pone en riesgo este novedoso sistema de cooperación europea. La mayoría, por el contrario, sostiene que ese perjuicio al interés general sólo puede llevar a que el «Tribunal acentúe la provisionalidad» de la suspensión [...] haciendo que el presente recurso [de amparo] se resuelva con la mayor premura posible [...].» (FJ. 3.º).

4. La novedosa *inconstitucionalidad con efecto de inaplicabilidad* acordada en la STC 254/2004 (Pleno), de 22 de diciembre, y a la que se dedicó alguna atención en la crónica precedente (10), ha dado lugar a cinco Autos del Pleno que demuestran la dificultad de aquella primicia. Cuando menos, la mayoría no es consecuente con la lógica de su previsible desarrollo.

(9) Reseñado en *REDC*, núm. 72, 2004, pág. 200 (nota 1).

(10) *REDC*, núm. 73, 2005, págs. 298-299.

Los cinco Autos (11) acordaron la extinción, por desaparición sobrevenida de su objeto, de sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas respecto de preceptos de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, cuya inconstitucionalidad había sido declarada por la STC 254/2004, de 22 de diciembre. La mayoría del Pleno concluyó que, acordada en esa Sentencia la inconstitucionalidad de los mismos preceptos «con el efecto de su inaplicabilidad por el órgano judicial en el proceso *a quo*», y siendo así que esa «declaración produce plenos efectos frente a todos» (art. 164 CE), «[d]e ello se deriva, según reiterada doctrina de este Tribunal [...] la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión» (FJ. Único común a todos los Autos). Como advierte la Magistrada Sra. Casas Baamonde en un voto particular al que se adhieren los Magistrados Sra. Pérez Vera y Sr. Aragón Reyes, el Pleno da así «aplicación a una doctrina que tiene todo el sentido en aquellos casos en los que la cuestión planteada coincide con otra que ha sido resuelta por Sentencia estimatoria. Ocurre, sin embargo, que hasta la STC 254/2004, de 22 de diciembre, precisamente, la estimación de una cuestión ha supuesto siempre la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos cuestionados. En dicha Sentencia, sin embargo, no se acordó un fallo estimatorio de inconstitucionalidad con efecto anulatorio, sino un pronunciamiento de inaplicabilidad de la norma cuestionada en el proceso previo —y sólo en ese proceso». Por tanto, en la medida en que no se anularon los preceptos cuestionados, «no cabe tenerlos por expulsados del Ordenamiento, único supuesto en el que, por ser naturalmente inaplicables en el proceso judicial del que procede la cuestión que ahora se inadmite, cabría dar por desaparecido el objeto de esta última». Por todo ello, «era inevitable —en términos de pura lógica y, sobre todo, de estricta sujeción a lo acordado en la STC 254/2004, si queremos ser consecuentes con la categoría procesal que en ella introdujimos— que la cuestión que ahora se inadmite fuera resuelta por Sentencia en la que se acordara, como entonces, un mandato de inaplicabilidad *in concreto*.» En esa línea, abundando además en la razones del voto que también formuló a la STC 254/2004, se mueve asimismo la discrepancia manifestada por el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, quien subraya que la «sorprendente solución a que se ha llegado en este caso me temo que pueda situar al órgano *a quo* en una difícil situación de perplejidad, pues no se le da respuesta concreta a su cuestión, y para resolver su caso se encontrará con que tiene que aplicar una Ley a la que viene constitucionalmente vinculado (art. 117.1 CE), y cuya aplicación por tanto no puede eludir mientras la Ley subsista; pero al tiempo, como dicha Ley

(11) AATC 110/2005, 111/2005, 112/2005, 114/2005 y 115/2005, de 15 de marzo.

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

ha sido declarada inconstitucional, de aplicarla, faltaría a su deber de sumisión a la Constitución (art. 9.1 CE); y todo ello sin ningún pronunciamiento de este Tribunal que le permita la inaplicación de la Ley» (apdo. 4 del voto particular).

Es difícil no compartir las razones de los votos discrepantes, entendiendo, por tanto, que lo procedente era resolver por Sentencia las cuestiones inadmitidas y pronunciar en cada caso un mandato de inaplicación dirigido al órgano judicial *a quo*. De otro modo, éste habrá de encontrarse ante la necesidad de aplicar una norma declarada inconstitucional pero no nula, sino sólo inaplicable en el proceso que dio lugar a la STC 254/2004. La única forma de evitar la perplejidad aludida por el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas sería entender que, en supuestos como los de la STC 254/2004, la declaración de inconstitucionalidad produce como efecto necesario un mandato de inaplicabilidad extensible a todos los procesos judiciales pendientes; algo que, con todo, sobre contradecir los términos expresos de la propia STC 254/2004, suscita problemas de orden teórico tan notables como para justificar un tratamiento más detallado que el que hasta ahora ha querido hacer el Pleno.

5. Al hilo de las SSTC 159/2004 (Sala Primera), de 4 de octubre, y 247/2004 (Sala Segunda), de 20 de diciembre, se advertía en la crónica del último cuatrimestre de 2004 sobre una cierta contradicción del Tribunal en su preocupación por ajustarse a las exigencias del principio de subsidiariedad, toda vez que suele ajustarse al criterio de la máxima retroacción posible, y no al de la retroacción mínima necesaria, cuando se trata de reparar lesiones procesales verificadas en los procesos judiciales (12). Un nuevo ejemplo de aplicación de aquel criterio puede verse en la STC 4/2005 (Sala Segunda), de 17 de enero.

Más atención de la que aquí puede dársele merece la polémica STC 63/2005 (Sala Segunda), de 14 de marzo (13), interesante no sólo por la separación de doctrina que en ella se cree advertir (y criticable, en ese caso, por no haberse estado a lo que manda el art. 13 LOTC) (14), sino también por el

(12) *REDC*, núm. 73, 2005, págs. 300-301.

(13) Véase también *infra*, págs. 334-335.

(14) Menos me parece que lo sea, sin embargo, por la invasión del ámbito de la jurisdicción ordinaria que han denunciado Magistrados del Tribunal Supremo. En todo caso, por más que la prescripción tenga una dimensión constitucional que sólo al Tribunal Constitucional le cumple definir y acotar en su preciso alcance, es claro que los términos en que hasta ahora se ha perfilado esa definición en la jurisprudencia sólo podrían ser reconsiderados por el Pleno. Y, por supuesto, que no puede reprocharse a la jurisdicción ordinaria la estricta aplicación de una ley que acoja un entendimiento de la prescripción que se juzgue constitucionalmente inadecuado. De otro modo deja de atajarse el supuesto mal en el origen y se propicia el activismo *contra legem*.

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

hecho de que demanda de los órganos judiciales un entendimiento teleológico de la legalidad que no se compadece sin dificultades con el principio de sujeción a la ley. Para la Sala, en efecto, «no resultará suficiente un razonamiento exclusivamente atento a no sobrepasar los límites marcados por el tenor literal de los preceptos aplicables, sino que es exigible una argumentación axiológica que sea respetuosa con los fines perseguidos por el instituto de la prescripción penal» (FJ. 3.º). Se espera, en definitiva, de los órganos judiciales «una motivación en la que, más allá de su carácter razonado, sea posible apreciar un nexo de coherencia entre la decisión adoptada, la norma que le sirve de fundamento y los fines que justifican la institución» (*loc. ult. cit.*). Invitación, pues, al activismo judicial por quien sobre ser guardián de la Constitución es también garante de la posición privilegiada del legislador democrático (15) (*Juan Luis Requejo Pagés*).

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. En lo que a este apartado de la crónica se refiere puede comenzarse por traer a colación las SSTC 10/2005 (Pleno), de 20 de enero, y 102/2005 (Pleno), de 20 de abril, que han versado, una vez más, sobre la reserva de ley en materia tributaria que establecen, para el estricto ámbito de los tributos, el artículo 133 CE, y para las prestaciones personales o patrimoniales de carácter público, el artículo 31.3 CE.

En la primera de las citadas Sentencias, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el artículo 9.7 del Decreto 3313/1966, de 29 de diciembre, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales, que eximía a las Cajas de Ahorro de la licencia fiscal al impuesto industrial, el Tribunal rechaza que el precepto legal cuestionado vulnere la reserva de ley en materia de beneficios fiscales *ex* artículo 133.3 CE, por no ser exigible dicha reserva, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, a una norma preconstitucional. Se declara así en la Sentencia que «no pueden anularse disposiciones legales o reglamentarias anteriores [a la Constitución], ni por la ausencia de requisitos luego exigidos

---

(15) Activismo del que de algún modo participa la propia Sala Segunda, pues en el FJ. 12.º termina con la advertencia de que todo lo dicho hasta ese punto habría podido obviarse dando aplicación a la doctrina de la STC 167/2002 (necesidad de celebrar vista pública en las apelaciones contra sentencias absolutorias).

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

por la Constitución para su aprobación y que, entonces, no venían requeridos, ni por el hecho de que la Constitución haya exigido un determinado rango para la regulación de tales materias, dado que la reserva de ley no puede aplicarse retroactivamente» (FJ. 4.º).

Mayor entidad revisten los pronunciamientos de la STC 102/2005, de 20 de abril, sobre el alcance de la reserva de ley que instituye el artículo 33.1 CE, al resolver la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con los apartados 1 y 2 del artículo 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. El órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad consideraba que el mencionado precepto legal vulneraba aquella reserva de ley al calificar las tarifas por servicios portuarios como precios privados, cuando constituyen verdaderas prestaciones de carácter público, y al permitir que por Orden Ministerial se estableciesen los límites máximos y mínimos de dichas tarifas.

El Tribunal comienza por delimitar en la Sentencia, para lo que trae a colación la doctrina de la STC 185/1995, de 5 de diciembre (16), el alcance de la reserva de ley en materia tributaria, recordando al respecto que dicha reserva exige que la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de sus elementos esenciales o configuradores deben llevarse a cabo mediante ley, si bien se trata de una reserva de ley relativa, de modo que, «aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, y siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad». En este sentido, se reitera en la Sentencia que la intensidad de la colaboración del reglamento con la ley en esta materia resulta condicionada por la diversa naturaleza de las figuras tributarias y de sus distintos elementos, pudiendo ser especialmente intensa en relación con las prestaciones patrimoniales de carácter público a las que se refiere el artículo 31.3 CE, si bien dicha colaboración no opera de la misma manera respecto de cada uno de los elementos esenciales de la prestación, siendo el grado de concreción exigido a la ley máximo cuando regula el hecho imponible y menor cuando se trata de regular otros elementos como el tipo de gravamen y la base imponible. En particular, por lo que se refiere a las prestaciones patrimoniales de carácter público, la colaboración del reglamento

---

(16) Véase la crónica correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el último cuatrimestre de 1995, *REDC*, núm. 46, 1996, págs. 184-187.

«puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías —estrechamente relacionadas con los costes concretos de los diversos servicios y actividades— y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades», no pudiendo predicarse, por el contrario, la misma intensidad «de la creación *ex novo* de dichas prestaciones, ya que en este ámbito la posibilidad de intervención reglamentaria resulta sumamente reducida, puesto que sólo el legislador posee la facultad de determinar libremente cuáles son los hechos imponibles y qué figuras jurídico-tributarias prefiere aplicar en cada caso» (FJ. 3.º).

Puesto que la reserva de ley *ex* artículos 133.1 y 31.3 CE se establece exclusivamente para los tributos y las prestaciones patrimoniales de carácter público, el Tribunal determina a continuación si a las tarifas portuarias a las que se refiere el precepto legal cuestionado les es aplicable o no dicha reserva por tratarse de tributos o de prestaciones patrimoniales de carácter público. Tras analizar los presupuestos de hecho que legitiman su cobro, el Tribunal llega a la conclusión de que las tarifas portuarias reguladas en la Orden Ministerial impugnada en el proceso *a quo* encuentran cobertura en el precepto legal cuestionado y que, de acuerdo con la noción de prestación patrimonial de carácter público que ha elaborado en la STC 185/1995, de 5 de diciembre, revisten tal naturaleza, esto es, constituyen verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público sujetas al artículo 31.3 CE, ya que «con independencia de que la norma califique como servicios todos los presupuestos de hecho que determinan su devengo, dichas tarifas se exigen, bien efectivamente por servicios que —al margen de que [...] puedan o no calificarse como objetivamente indispensables— se prestan en régimen de monopolio, bien por la utilización u ocupación de los bienes o instalaciones portuarias». En definitiva, se afirma en la Sentencia, los referidos servicios portuarios implican, «bien la prestación de servicios o la realización de actividades en los que existe un monopolio de derecho a favor del Estado y, en consecuencia, los particulares se ven obligados a optar entre no recibirlos o constituir necesariamente la obligación de pago de la prestación», «bien la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público portuario, que, al ser de titularidad del Estado, generan una situación que puede considerarse de monopolio, ya que si un particular quiere acceder a la utilización o al aprovechamiento citados para realizar cualquier actividad debe acudir forzosamente a los mismos» (FJ. 5.º). Precizando aún más la naturaleza de las referidas tarifas portuarias, el Tribunal las califica de prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza tributaria, ya que se trata de prestaciones patrimoniales coactivas que se satisfacen directa o indirectamente a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (FJ. 6.º).

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

En aplicación de la reseñada doctrina constitucional, el Tribunal declara la inconstitucionalidad del artículo 70.2 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, por vulnerar la reserva de ley *ex* artículos 31.3 y 133.1 CE, al dejar a la entera libertad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes la fijación de la cuantía de las prestaciones, sin que en aquel precepto o en cualquier otro de la Ley en la que se inserta, como exige aquella reserva de ley, se establezcan criterios idóneos para cuantificar las prestaciones tributarias de forma que garanticen una decisión suficientemente predeterminada. En este sentido, el Tribunal recuerda que la fijación en la ley de un límite máximo de la prestación de carácter público, o de los criterios para fijarlo, es absolutamente necesario para respetar el principio de reserva de ley. La declaración de inconstitucionalidad se extiende en la Sentencia al artículo 70.1 por calificar como precios privados lo que constituyen verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público (FF.JJ. 7.º y 8.º), ya que tal calificación predetermina el régimen jurídico de aplicación a dichas contraprestaciones, excluyendo las exigencias que derivan de la reserva de ley de los artículos 31.3 y 133.1 CE.

2. Por su parte, la STC 34/2005 (Pleno), de 17 de febrero, cuya doctrina reitera la STC 82/2005 (Pleno), de 6 de abril, resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Zaragoza y las Secciones Cuarta y Séptima de la Audiencia Provincial de Sevilla en relación con el apartado primero de la Disposición Adicional Decimoctava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986. El apartado cuestionado de la citada Disposición Adicional, a efectos de los delitos en materia de contrabando tipificados en la Ley Orgánica 7/1982, de 13 de julio, declaraba prohibida «la circulación, comercio, tenencia o producción de billetes, boletos, sellos, cartones, resguardos, máquinas o cualquier otro elemento, incluso técnico o informativo, que constituya soporte en la práctica de juegos de azar, sorteos, loterías, rifas, tómbolas, quinielas, combinaciones aleatorias y, en general, todas aquellas actividades en las que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en forma de envites o traviesas sobre resultado».

El primero de los temas que se aborda en la Sentencia es la posible infracción de la reserva de ley orgánica en materia penal *ex* artículo 81.1 CE, por tipificar el precepto legal cuestionado un delito que lleva aparejada una pena de prisión y exigir el citado precepto constitucional que los elementos esenciales del tipo y de la pena se establezcan por ley orgánica. El Tribunal desestima la duda de constitucionalidad de los órganos judiciales promotores de las

cuestiones de inconstitucionalidad tras poner de manifiesto que se trata en este caso de un supuesto de colaboración de una norma extrapenal con una «ley penal en blanco» y recordar, con cita de la STC 120/1998, de 15 de junio, que la reserva de ley en materia penal no impide la existencia de posibles «leyes penales en blanco» siempre que concurren los siguientes tres requisitos: *a)* que el reenvío normativo sea expreso; *b)* que esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; y, *c)* que la ley penal, además de señalar la pena, dé certeza, es decir, sea de la suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite, resultando, de esta manera, salvaguardada la función de garantía del tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada.

El Tribunal constata, en aplicación de la reseñada doctrina, que la Ley Orgánica 7/1982, de 13 de julio, satisface los requisitos exigidos a las «leyes penales en blanco» para reclamar la colaboración de una norma extrapenal y, en consecuencia, descarta la supuesta vulneración del artículo 81.1 CE. Se argumenta al respecto en la Sentencia que en este caso, en primer lugar, el reenvío normativo existe de forma expresa en la Ley Orgánica 7/1982, de 13 de julio; en segundo lugar, que dicho reenvío está justificado por el bien jurídico protegido por la norma penal, cual es el interés económico del Estado en la recaudación de los ingresos de carácter tributario que de las autorizaciones del juego se derivan, resultando necesaria e imprescindible la remisión a la legislación complementaria dada la complejidad técnica y la evolución de las formas de juego; y, por último, que la ley orgánica remitente contiene, además de la pena, el núcleo esencial de la prohibición, ya que no sólo determina la pena aplicable, sino que concreta la conducta delictiva de forma detallada (FJ. 3.º).

Tampoco la disposición legal cuestionada trasgrede los límites materiales al contenido de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En este aspecto, el Tribunal reitera su conocida doctrina sobre el contenido esencial o indisponible, mínimo y necesario de tales leyes —concretado en la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico y en las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados para su ejecución congruente o simétrica en el respectivo período anual— y su contenido eventual o disponible, que tiene su justificación en el carácter de la Ley de Presupuestos como vehículo director de la política económica —concretado en aquellas otras disposiciones que, no siendo estrictamente presupuestarias, están dirigidas de modo directo a ordenar la acción y los objetivos de la política económica y financiera del sector público estatal, o, lo que es lo mismo, inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la

condicionan— (17). Pues bien, para el Tribunal el precepto cuestionado carece de conexión con el contenido esencial o indisponible de las Leyes de Presupuestos, ya que no recoge determinación normativa alguna acerca de la previsión de ingresos o de la habilitación de gastos para el correspondiente ejercicio económico, pero no con su contenido eventual o disponible, dada, de un lado, su estrecha relación con la previsión de ingresos para el ejercicio económico, al tratarse de una norma que integra un tipo penal que protege, entre otros fines, el interés del Estado en la recaudación de tributos que gravan el juego, y, de otro lado, su identificación como medida concreta de la política económico-social del Gobierno, al estar dirigida a evitar la práctica del juego sin la correspondiente autorización administrativa, no sólo para la defensa y el fomento de los intereses fiscales, sino además en aras al cumplimiento de otros objetivos de tutela y protección social (FJ. 4.º) (18).

También se desestima en la Sentencia la posible infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), por no indicarse si la vigencia del precepto cuestionado se circunscribe al ejercicio presupuestario o se extiende de forma indefinida. El Tribunal declara al respecto que ya ha admitido la inclusión en Leyes de Presupuestos de disposiciones con vocación de permanencia, aun cuando determinadas regulaciones en ellas contenidas encuentren su sede normativa natural y técnicamente más adecuada en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren, para concluir

---

(17) Sobre la citada doctrina constitucional, véanse las reseñas relativas a la doctrina del Tribunal Constitucional durante los primeros cuatrimestres de 1996, 1997, 2000, 2001 y 2002 y los terceros cuatrimestres de 1998 y 1999, *REDC* núm. 47, 1996, págs. 229-231; núm. 50, 1997, págs. 166-167; núm. 55, 1999, págs. 233-234; núm. 58, 2000, págs. 217-218; núm. 59, 2000, págs. 270-271; núm. 62, 2001, págs. 283-283; y núm. 65, 2002, págs. 269-271.

(18) A la Sentencia formuló voto particular en este extremo el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, quien discrepa de la aplicación al caso de la doctrina constitucional sobre los límites materiales al contenido de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, cuya correcta aplicación debía conducir, a su juicio, a la estimación de las cuestiones de inconstitucionalidad en este punto en concreto. Sostiene al respecto que no existe la estrecha relación que se afirma en la Sentencia entre la norma cuestionada y el estado de previsión de ingresos, pues «una norma que a la postre trata de impedir determinados juegos: los prohibidos, [no] puede considerarse que protege el interés del Estado en asegurarse la recaudación de los tributos que gravan dichos juegos [pues] [I]a misma efectividad de la prohibición elimina la posibilidad de la recaudación». Pero el Magistrado autor del voto particular, más allá de este supuesto, advierte en el mismo de la desfiguración que en la práctica está padeciendo en los pronunciamientos del Tribunal la doctrina constitucional de los límites materiales al contenido de las Leyes de Presupuestos con ocasión de su aplicación a los concretos casos enjuiciados, calificando de «pura incoherencia proclamar una teoría jurisprudencial de límites genéricos del contenido posible de dichas leyes, y luego, a la hora de aplicarlos en el caso concreto, forzar la interpretación de las normas enjuiciadas, desactivando en la práctica la funcionalidad real de dichos límites».

afirmando, al objeto de resolver la concreta duda de constitucionalidad suscitada en este caso, que toda norma incluida en el contenido eventual o disponible de la Ley de Presupuestos tiene, en principio, vigencia indefinida, salvo disposición expresa de la Ley en sentido contrario (FJ. 5.º).

3. Las condiciones constitucionales que hacen posible la utilización de las leyes singulares de expropiación es el tema que se aborda en la STC 48/2005 (Pleno), de 3 de marzo (19), que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 2/1992, de 26 de junio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de determinados inmuebles para proceder a la ampliación de la sede del Parlamento autonómico. La duda de constitucionalidad del órgano judicial proponente radicaba en la posible contradicción de la ley cuestionada con la garantía del procedimiento expropiatorio *ex* artículo 33.3 CE, al tratarse de una ley expropiatoria singular dictada para hacer frente no a una situación excepcional, sino a una situación general u ordinaria, siendo despojados en consecuencia los afectados de las garantías que para ser expropiados de sus bienes les confiere el procedimiento regulado para las expropiaciones administrativas ordinarias.

Tras circunscribir el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad al artículo 1 de la mencionada Ley, en el que se declara de utilidad pública la expropiación forzosa de tres concretos inmuebles, el Tribunal, con apoyo en la doctrina sentada en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, señala que las «leyes expropiatorias singulares están constreñidas a supuestos estrictamente excepcionales frente a los que no resulta posible responder mediante el sistema expropiatorio general contenido en las leyes generales», debiendo en todo caso respetar el legislador las garantías del artículo 33.3 CE, esto es, las expropiaciones legislativas singulares deben responder a una finalidad de utilidad pública o interés social (*causa expropriandi*), deben garantizar la correspondiente indemnización, y deben respetar, por último, lo dispuesto en las leyes, es decir la denominada «garantía del procedimiento expropiatorio». Respecto a esta última exigencia, se recuerda en la Sentencia, con reproducción de la doctrina de la mencionada STC 166/1986, que «la naturaleza excepcional y singular inherente a las leyes singulares de expropiación no autoriza al legislador a prescindir de la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las leyes generales de expropiación, al cual deben igualmente someterse;

(19) A la que ya se ha hecho mención *supra*, págs. 299-300.

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

pero ello no es obstáculo para que la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa autorice al legislador para introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserten como especialidades razonables que no dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general» (FJ. 5.º).

Avanzando en el examen de las condiciones constitucionalmente exigibles a las leyes expropiatorias singulares, el Tribunal declara que, desde la perspectiva del alcance del control jurisdiccional, en tanto que elemento integrante de las garantías expropiatorias, «un acto legislativo expropiatorio sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad, esta última previo amparo) es suficiente, en cada caso, para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un Juez de lo contencioso. Por tanto, la forma legislativa únicamente será admisible —se afirma en la Sentencia— si todas las lesiones que eventualmente le sean imputables pueden corregirse por el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional, sin desnaturalizarla o pervertirla para, forzando su naturaleza, extenderse también sobre extremos de la disposición que sólo están al alcance de la jurisdicción ordinaria» (FJ. 6.º).

En el caso enjuiciado el Tribunal estima, en primer lugar, que la utilización de la ley singular expropiatoria no viene justificada por circunstancias excepcionales, al tratarse de un supuesto perfectamente común en el que el poder público ha recurrido a la expropiación por medio de una ley singular por no haber podido alcanzar un acuerdo con los propietarios de unos inmuebles para su adquisición por compraventa. Se recuerda al respecto en la Sentencia el principio de confianza legítima *ex* artículo 33.3 CE de que la expropiación, llegado el caso, se verificará por los cauces establecidos en la ley y, según es común, por la Administración, resultando justificado el empleo de la ley sólo cuando los bienes, por su naturaleza o circunstancias, no permiten otra forma de adquisición por el poder público, pero no cuando simplemente éste no puede adquirirlos de manera negociada.

Además el Tribunal considera que la Ley recurrida ofrece una estructura y un contenido que no permiten que la defensa de los derechos e intereses de los particulares expropiados puedan satisfacerse ante la jurisdicción constitucional sin perjuicio de su contenido material ni menoscabo de la naturaleza propia de esta jurisdicción. En este sentido, estima plenamente constitucional la declaración de utilidad pública de las obras de ampliación de la sede parlamentaria, al resultar justificadas las serias limitaciones de espacio para albergar las dependencias de la Cámara, así como que es perfectamente posible que

este juicio pueda hacerse en la jurisdicción constitucional sin merma de los derechos de los afectados y sin desnaturalizar ésta con consideraciones ajenas a la misma. Por el contrario, entiende que la declaración de la necesidad de la ocupación de los tres concretos inmuebles que se incluyen en el artículo 1 de la Ley no respeta el principio de proporcionalidad, ya que, aun siendo tales bienes idóneos o adecuados para alcanzar el fin de utilidad pública perseguido por la medida expropiatoria, al tratarse de inmuebles situados en la misma manzana que la sede parlamentaria que se pretende ampliar, sin embargo no son los únicos que podrían permitir dicha ampliación, sin que al respecto se justifique en la Ley por qué tales bienes son los más idóneos o adecuados para materializar la *causa expropriandi*, no pudiendo el Tribunal Constitucional determinar aquella idoneidad a partir del contraste de unos y otros bienes, pues para ello sería preciso un examen de la realidad fáctica que tiene mejor acomodo en la fase probatoria de un procedimiento judicial. En consecuencia, concluye la Sentencia, la declaración de la necesidad de ocupación de los tres concretos edificios incluidos en el artículo primero de la ley cuestionada no satisface el juicio de necesidad connatural al principio de proporcionalidad, por lo que se declara la inconstitucionalidad del precepto (FJ. 7.º).

4. En la STC 47/2005 (Pleno), de 3 de marzo (20), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por Diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra la Ley de la Comunidad Valenciana 2/1996, de 27 de diciembre, por la que se crea la Universidad Miguel Hernández de Elche, se reitera una vez más, a los efectos que a este apartado de la crónica interesan, que la calificación de arbitraria dada a una ley exige una cierta prudencia, al ser la ley expresión de la voluntad popular, así como que el control de constitucionalidad de la ley debe hacerse de forma que no se impongan al legislador restricciones indebidas y se respeten sus opciones políticas. En particular, en respuesta al concreto motivo impugnatorio aducido por los recurrentes, se señala que al examinar un precepto desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) el Tribunal «se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis de fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias».

En aplicación de la reseñada doctrina constitucional, se desestima en la

(20) Véase asimismo *supra*, págs. 297-298 y 337-338 e *infra*.

Sentencia que los preceptos impugnados vulneren el principio de interdicción de la arbitrariedad por carecer de toda justificación razonable, como sostenían los recurrentes, la readscripción de determinados centros y enseñanzas de la Universidad de Alicante a la nueva Universidad Miguel Hernández de Elche, pues el Tribunal entiende que la opción del legislador, aunque pueda discreparse legalmente de ella y ser discutible, no puede calificarse de arbitraria, ni de irracional al atender entre otros criterios, según se recoge en la memoria de creación de la Universidad y en la Exposición de Motivos de la Ley, al desarrollo equilibrado y uniforme en cuanto al número de alumnos de la distintas Universidades de la Comunidad Valenciana. La constatación de que la medida legislativa adoptada responde a la finalidad expuesta y que ésta no es arbitraria ni irracional, hace improcedente —concluye la Sentencia en este extremo— «un análisis de fondo de todas las [demás] motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (FJ. 9.º).

5. Por último, no puede dejar de hacerse una referencia a los AATC 44 y 45/2005 (Secciones Primera y Cuarta, respectivamente), de 31 de enero (21), en los que el Tribunal analizó, en los términos que a continuación se precisan, la constitucionalidad de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. Los mencionados Autos inadmitieron a trámite, por carecer manifiestamente de contenido constitucional [art. 50.1.c) LOTC], sendos recursos de amparo promovidos por distintos Diputados contra los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 19 y 25 de enero de 2005, por los que se calificó la Propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi presentada por el Parlamento Vasco como propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, se admitió a trámite y se decidió tramitar por el procedimiento establecido en el apartado II —«Del procedimiento para la reforma de los Estatutos que se elaboraron conforme a lo previsto en el artículo 152.2 de la Constitución»— de la citada Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados.

Los recurrentes en amparo, bajo la invocación de los derechos reconocidos en el artículo 23 CE, cuestionaron en realidad la constitucionalidad de dicha Resolución, de la que eran mera aplicación los Acuerdos de la Mesa de la Cámara impugnados, al entender que no respetaba el procedimiento establecido en la Constitución y en el Reglamento del Congreso (RCD) para la tramitación de las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía apro-

(21) También reseñados *supra*, págs. 295 y sigs.

bados por el procedimiento establecido en el artículo 151.2 CE, ya que como trámite previo se anteponía el debate y la votación de totalidad de la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía a la apertura del plazo de presentación de enmiendas y a la designación por el Asamblea proponente de la delegación que había de examinarla junto con la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para determinar de común acuerdo la redacción definitiva del texto estatutario reformado. En opinión de los recurrentes, la reforma de los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento establecido en el artículo 151.2 CE ha de tramitarse por un procedimiento simétrico al observado en su día para su aprobación y, en consecuencia, la tramitación en el Congreso de los Diputados de la propuesta de reforma debía iniciarse con su examen por la Comisión Constitucional con el concurso y la asistencia de una delegación de la Asamblea proponente.

El Tribunal descarta, en primer término, que la Resolución y los Acuerdos recurridos infrinjan el artículo 151.2 CE, ya que este precepto constitucional no contiene previsión alguna en relación con la reforma de los Estatutos de Autonomía cuyo procedimiento de elaboración regula. Dicha regulación aparece recogida, con carácter general para todos los Estatutos de Autonomía, en el artículo 147.4 CE («la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica») y, como previsión complementaria de la anterior y específica para los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento del artículo 151.2 CE, en el artículo 152.2 CE, que exige además que la reforma de dichos Estatutos de Autonomía sea sometida a referéndum. En definitiva, frente al planteamiento inicial de los recurrentes en amparo, el Tribunal concluye afirmando que «[l]a Constitución distingue, pues, de manera inequívoca entre el procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía previsto en el art. 151.2 CE del procedimiento de reforma de los mismos y por ello, sin duda alguna, no impone que los Estatutos de Autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE hayan de reformarse siguiendo dicho procedimiento» (FJ. 3.º).

En segundo lugar, en los Autos reseñados se rechaza también la infracción por la Resolución y los Acuerdos recurridos de previsión estatutaria alguna, en este caso del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en virtud de la remisión explícita de los artículos 147.3 y 152.2 CE a los Estatutos de Autonomía para regular su procedimiento de reforma, así como del Reglamento del Congreso de los Diputados, pues el único precepto que esta norma dedica específicamente a la reforma de los Estatutos de Autonomía (art. 145 RC) viene a reiterar lo ya dispuesto en el artículo 147.3 CE (FJ. 4.º). En este sentido, el Tribunal entiende que la Presidencia del Congreso de los Diputados, al dictar la

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

Resolución impugnada, no se ha extralimitado en el ejercicio de la facultad reglamentariamente conferida de interpretar o suplir el Reglamento de la Cámara en casos de duda u omisión, pues aquella Resolución «ni modifica, ni contraviene, ni vulnera [...] el contenido del precepto del Reglamento de la Cámara que regula la reforma de los Estatutos de Autonomía, esto es, el art. 145 RCD, ni ningún otro precepto, circunscribiéndose, por el contrario, a suplir [...] las omisiones de aquel artículo en orden a la tramitación en el seno de la Cámara de las Propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía [...]» (FJ. 5.º).

La corrección en términos constitucionales de las respuestas que en los mencionados Autos se da a las cuestiones suscitadas no puede ocultar, cuando va a iniciarse la sustanciación ante las Cortes Generales de diversas propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía, la insatisfactoria regulación de la tramitación de dichas propuestas de reforma en el Congreso de los Diputados y la necesidad, cuanto menos, de una nueva Resolución de la Presidencia de la Cámara en la materia que intente en lo posible cohonestar los distintos intereses y posiciones para evitar en una inicial votación de totalidad rechazos de plano a las propuestas de reforma, posibilitando, por el contrario, trámites y mecanismos de exposición, negociación y acercamiento entre el autor de la iniciativa, generalmente un Parlamento autonómico, y la Comisión del Congreso de los Diputados encargada de su tramitación y de preparar el trabajo para el definitivo pronunciamiento del Pleno de la Cámara. (*Juan Carlos Duque Villanueva*)

### III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Hace ya algún tiempo que en esta misma crónica (22) poníamos de relieve el protagonismo que tienen tanto el urbanismo como el medio ambiente en la jurisprudencia constitucional sobre la distribución territorial del poder. El carácter transversal de ambas competencias hace que sean abundantes los motivos de controversia. Y, por desgracia, esa conflictividad no parece disminuir a pesar de la abundante doctrina elaborada en estos veinticinco años de vida del Tribunal Constitucional. De hecho, en la crónica anterior (23) el protagonismo correspondía en buena medida a la STC 178/2004, de 21 de octubre, que resolvió dos cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas,

(22) En concreto, en la correspondiente el segundo cuatrimestre de 2001, *REDC*, núm. 63, 2001, págs. 216 y sigs.

(23) *REDC*, núm. 73, 2005, págs. 318 y sigs.

planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el artículo 11 de la Ley del Parlamento Vasco 17/1994, de medidas urgentes en materia de vivienda, de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística. A esta decisión se remitían, además, otras veintisiete Sentencias del mismo cuatrimestre (las SSTC 205 a 217 y 228 a 241, todas ellas de 2004).

La otra resolución especialmente relevante de ese mismo período fue la 194/2004, de 4 de noviembre, centrada en la materia de medio ambiente y, más en concreto, en los criterios para el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en relación con los parques naturales. Pues bien, en la doctrina establecida en esta última Sentencia profundizan cinco de las ocho Sentencias dictadas en este cuatrimestre; cuatro de ellas resuelven recursos de inconstitucionalidad (SSTC 35, 36, 81 y 100 de 2005), mientras que la quinta pone fin a un conflicto positivo de competencias (STC 101/2005, de 19 de abril). El medio ambiente es también el objeto del conflicto positivo de competencias resuelto por la STC 33/2005, de 17 de febrero, si bien la problemática es distinta de la que se plantea en las resoluciones antes citadas.

En cuanto a las otras dos Sentencias dictadas en este primer cuatrimestre del año, la STC 67/2005, de 17 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias frente al artículo 165 de la Ley 13/1996, de 20 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, sobre subvenciones al transporte aéreo de ciudadanos residentes en las Islas Canarias. El Tribunal no entra en el fondo por entender que ha desaparecido el objeto del conflicto.

Queda por citar la STC 83/2005, de 7 de abril, que desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada frente a la Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre, reguladora del estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra.

2. La STC 33/2005, de 17 de febrero, resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña frente a la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba del Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, así como frente al artículo 51.1 de dicho Reglamento, y el artículo 2 y la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993, del Consejo, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. Las normas impugnadas vienen a establecer un sistema de verificadores medioambientales cuya

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

acreditación deberá hacerse de acuerdo con las previsiones dictadas en el ámbito de la Unión Europea, y designan como organismo de acreditación de verificadores la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), sin perjuicio, eso sí, de las que designen las Comunidades Autónomas. Para la parte actora, los mencionados preceptos vendrían a lesionar las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de medio ambiente; para el Abogado del Estado, se trataría de disposiciones básicas que tendrían cobertura en las competencias estatales en materia de seguridad industrial, así como en los apartados 13 y 23 del artículo 149.1 de la Constitución.

El Tribunal resuelve el conflicto partiendo de doctrina consolidada. Recuerda, primero, que el hecho de que las normas impugnadas traigan origen en normativa comunitaria no modifica el reparto competencial previsto en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, sin perjuicio de la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 CE, es decir, para adoptar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho europeo. Tras ello, procede a determinar el título competencial, relativamente claro en el caso del Real Decreto de 1996, que se ampara de manera explícita en la competencia en materia medioambiental, y controvertido en el caso del Real Decreto 2200/1995, pues mientras que para la Generalidad debe encuadrarse en esa misma materia, para el Estado es fruto de sus competencias sobre industria. El Tribunal Constitucional descarta esta última solución, pues el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales está destinado a prevenir los efectos perjudiciales que las actividades producen sobre el entorno ambiental. Es interesante destacar que el Tribunal proclama de manera expresa que «la normativa comunitaria puede ser utilizada como elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente la cuestión» (FJ. 3.º).

Delimitado el título competencial, la cuestión estriba en determinar si los preceptos tienen carácter materialmente básico. Se reconoce ese carácter al artículo 51.1 del Real Decreto 2200/1995, que dispone que las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales deberán cumplir las condiciones y requisitos establecidos en el capítulo II del Reglamento. Esa remisión en bloque al capítulo II es lo que cuestiona, sin embargo, la Generalidad de Cataluña, pues en el mismo hay preceptos que afectan a funciones de mera gestión medioambiental. El Tribunal salva esta objeción mediante una interpretación conforme, al entender que es posible considerar excluidos de la remisión aquellas disposiciones que tienen un ámbito de aplicación restringido a las entidades de verificación con competencia en materia de seguridad industrial. Interpretación ésta que le permite salvar, asimismo, la constitucionalidad de la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto.

La solución es distinta en el caso del artículo 2 y de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 85/1996. Ambos preceptos se refieren a la actividad de designación de las entidades de acreditación, que consiste en la constatación del cumplimiento de los requisitos que se les exigen para tener tal condición, lo que es, sin duda, una función ejecutiva o aplicativa. Corresponde, por ello, a las Comunidades Autónomas, no siendo suficiente para despojarlas de sus competencias el hecho de que los actos autonómicos puedan originar consecuencias más allá de sus límites territoriales (STC 162/2002, de 16 de septiembre) o que dicha acreditación pueda tener trascendencia en el ámbito europeo.

La Sentencia lleva un voto particular del Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, al que se adhiere el Sr. García-Calvo y Montiel, en el que se cuestiona la doctrina clásica sobre la incidencia del Derecho europeo en el reparto de competencias. Para ellos, una interpretación conjunta de los artículos 93.2 y 149.1.3 CE implica que «el Estado debe conservar, por regla general, competencias de ejecución o, al menos, un ámbito de facultades de supervisión y garantía que se deben diferenciar dentro del bloque de competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas». Y entre ellas hay que incluir las previstas en las normas objeto de la controversia resuelta por esta Sentencia.

3. Las SSTC 35 y 36 de 2005, de 17 de febrero, resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra determinados artículos de la Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque Nacional marítimo terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia. En el primer caso el recurrente era el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía; en el segundo, el Gobierno de Aragón. Los artículos objeto de impugnación regulan la aprobación de los Planes directores de uso y gestión (art. 19.3), la elaboración y aprobación de los planes sectoriales que, en su caso desarrollen dichos Planes rectores [art. 23.5.c) y 23.bis.6.c) —este último impugnado sólo por el Gobierno de Aragón] y el régimen de nombramiento y adscripción del Director-Conservador de los parques nacionales (art. 23.ter.3). En los dos casos, el Tribunal Constitucional considera que la problemática ha sido resuelta por la STC 194/2004, de 4 de noviembre, y, por remisión en cada caso a los fundamentos jurídicos correspondientes, declara la inconstitucionalidad de los preceptos. Como en aquel caso, y de acuerdo con la solución dada en la STC 195/1998, de 1 de octubre, modula el Tribunal el alcance del fallo en el sentido de diferir su nulidad hasta que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia.

Las dos Sentencias llevan un voto particular del Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez en el que considera que la doctrina sentada en la STC

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

194/2004 se refiere a casos distintos al de las Islas Atlánticas de Galicia, por lo que su doctrina debería matizarse cuando se trate de parques que, como el mencionado, afectan al mar territorial.

4. También la STC 81/2005, 6 de abril, mantiene una estrecha vinculación con la STC 194/2004, de cuya doctrina se parte como canon de control. En ella se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía frente a varias disposiciones de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada. Considera la Asamblea recurrente que los artículos 3.3, 4.2.a), 6, 7, 8, 9.3, 10.5 y la Disposición Final Primera vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de espacios naturales protegidos y medio ambiente. Admitido sin controversia que se trata de la materia de medio ambiente, la cuestión está una vez más en determinar si los citados preceptos tienen la condición de básicos a los efectos del artículo 149.1.23 CE. Desde el punto de vista formal, se sostiene en la Sentencia que, aun siendo reprobable la falta de calificación explícita de los preceptos como básicos, no constituye un vicio insalvable de inconstitucionalidad. La clave está, por tanto, en la perspectiva material. Desde ella, y partiendo de la doctrina contenida en la tantas veces citada STC 194/2004, examina el Tribunal el carácter básico o no de cada uno de los preceptos impugnados.

De acuerdo con esa doctrina son declarados inconstitucionales los artículos 4.2.a), 6 y 9.3, que atribuían competencias de gestión del Parque a la Comisión Mixta de gestión, integrada paritariamente por representantes del Estado y la Comunidad Autónoma; de buena parte de los apartados del artículo 7, que regula el Patronato del Parque en términos similares a los de la Ley 41/1997, enjuiciada en la STC 194/2004; el artículo 8, relativo a la financiación y que es mera aplicación del sistema general de la Ley 41/1997, declarado también nulo, y el artículo 10.5, que regula la competencia para imponer sanciones ignorando la competencia de las Comunidades Autónomas. Se salva, por el contrario, la constitucionalidad del artículo 3.3, relativo también a la financiación, y de la Disposición Final Primera, que faculta al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo reglamentario de la Ley: Una ley declarada básica, se afirma, puede ser susceptible de desarrollo reglamentario asimismo básico. Al igual que en los casos anteriores, el Tribunal modula el alcance del fallo en los términos de la ya mencionada STC 195/1998, de 1 de octubre.

Interesa detenerse un poco más en los artículos 3.3 y 4.2.a), que son objeto de los tres votos particulares que acompañan a la Sentencia, dos de ellos discrepantes y otro concurrente. De la solución dada por la mayoría respecto

del artículo 3.3 de la Ley discrepa el Magistrado Sr. García-Calvo y Montiel. Dispone el precepto que, «al objeto de asegurar un desarrollo sostenible par la comarca y mejorar las condiciones de vida de sus residentes, las Administraciones públicas interesadas elaborarán coordinadamente, un plan de desarrollo sostenible que será aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto». La mayoría realiza una interpretación conforme con el orden constitucional de competencias en el sentido de que se trata de ayudas que nada tienen que ver con el plan de financiación ordinaria, y cuya aprobación por el Gobierno encaja en sus potestades de coordinación. Para el Magistrado discrepante, sin embargo, los esfuerzos del Tribunal por despojar al precepto de sus más graves riesgos de inconstitucionalidad no terminan de conseguirlo, pues, lejos de incentivar la cooperación entre Administraciones, condiciona y subordina el ejercicio de las competencias autonómicas a la aprobación por el Gobierno Central. Discrepa, también el Sr. García-Calvo y Montiel del criterio seguido por el Tribunal Constitucional —por otra parte ya muy consolidado— para diferir la eficacia de la declaración de nulidad: entiende que produce un efecto disolvente de la contundencia declarativa que debe impregnar las decisiones del Tribunal Constitucional.

Los otros dos votos particulares se centran en la solución dada respecto del artículo 4.2.a) de la Ley, que prohibía el establecimiento de infraestructuras permanentes, salvo las requeridas para la necesaria gestión del parque nacional, que exigirán, en todo caso, la autorización de la Comisión Mixta de Gestión. Con remisión a la STC 194/2004, considera el Tribunal que se trata de autorizaciones que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía y por tanto declara la inconstitucionalidad del inciso final. De esta solución discrepa el voto firmado por el Magistrado Sr. Rodríguez Arribas y al que se adhiere el Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, para quienes si se acepta el carácter básico de la prohibición por constituir una medida de protección del medio ambiente, de competencia estatal, no es posible hacer desaparecer el órgano de control estatal. Se señalan en el voto otras soluciones que se entienden más ajustadas desde el punto de vista constitucional.

La solución dada para el artículo 4.2.a) es también objeto del voto particular que formula el Magistrado Sr. Aragón Reyes, si bien en este caso el voto es concurrente. Se discrepa, en concreto, de la afirmación que se hace en el Fundamento Jurídico 7 de que la facultad de autorización es siempre competencia autonómica por tratarse de una función de gestión. El hecho de que la autorización sea gestión —o, más bien, ejecución— no excluye que en determinados casos excepcionales pueda tener carácter básico y corresponder al Estado. La construcción es sin duda muy sugerente y viene a ofrecer una vía para garantizar de manera más eficaz que la ofrecida en la STC 194/2004 las

funciones de tutela que corresponden al Estado en parques que tienen la consideración de nacionales: el supuesto previsto en el artículo 4.2.a) de la Ley —se afirma— es uno de esos casos excepcionales en cuanto el estricto control del establecimiento de infraestructuras permanentes contribuye, de manera fundamental, a la preservación de un parque que es calificado como nacional y de aquí podría deducirse que sólo atribuyendo al Estado el ejercicio de la potestad de excepcionar se salvaguarda la finalidad que la norma básica persigue. Por ello, sigue diciendo el Magistrado Sr. Aragón Reyes, es necesario un esfuerzo argumental complementario para justificar la competencia autonómica. Este esfuerzo, que se omite en la Sentencia, reside en que la potestad de autorización debe corresponder a la Comunidad Autónoma porque, al tener encomendada la gestión del parque, resulta la más idónea para apreciar el cumplimiento de las condiciones sustantivas a que ha de sujetarse la autorización. Pero la mayoría debía haber ido más allá y, para no debilitar al Estado en su función de tutela de la preservación de unos parques que son nacionales, haber reconocido la competencia estatal para promover el correcto ejercicio de la actividad autorizatoria, competencia que sólo puede articularse a través de normas básicas, de aquí —se concluye— que «la Sentencia debiera haber reconocido expresamente que, a través de la normativa básica, el Estado puede establecer, además de las condiciones sustantivas previstas en la norma que examinamos, cualesquiera otras condiciones, incluidas las procedimentales *ex art. 149.1.18 CE*».

5. La misma Ley 3/1999, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, es objeto de la STC 100/2005, de 19 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, en este caso, por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Se impugnaban los mismos preceptos que habían sido recurridos por el Parlamento andaluz y, además, los artículos 9.2, 10 apartados 2, 3 y 4. Respecto de los primeros, el Tribunal declara que el recurso ha perdido el objeto al haberse pronunciado sobre ellos la STC 81/2005, de 6 de abril (24).

Por lo que hace a los preceptos exclusivos de este recurso, el Tribunal no se pronuncia sobre el artículo 9.2, al no haber realizado la parte actora argumentación alguna sobre los motivos de la inconstitucionalidad. En cuanto al

---

(24) Habría que matizar que la pérdida de objeto sólo se produce respecto de los preceptos declarados inconstitucionales; en el caso de los considerados válidos, no hay desaparición del objeto en sentido estricto y quizás lo más correcto hubiera sido la desestimación del recurso por remisión a la STC 81/2005. Todo ello evidencia que lo más lógico hubiera sido la acumulación de los recursos, que, de hecho, había sido aceptada por todas las partes pero sobre la que no llegó a pronunciarse el Tribunal (antecedente 7.º).

artículo 10, que regula el régimen sancionador, admite la constitucionalidad de los apartados 2, 3 y 4.a) porque, aunque se trate de un régimen sancionatorio amplio, se está ante uno de los supuestos en que la normativa básica estatal puede tener mayor amplitud, por la relevancia que dicho régimen puede tener para la preservación de los parques naturales. A pesar de esta generosa interpretación, se declara inconstitucional la letra b) del artículo 10.4, en la que se disponía que se considerará infracción leve «el incumplimiento de cualquier otro precepto de la normativa del parque, salvo que el mismo constituya la comisión de infracción administrativa prevista en la presente Ley o en la Ley 4/1989». También en este caso se modula el alcance del fallo.

La Sentencia lleva un voto particular del Magistrado Sr. García-Calvo y Montiel en el que remite al que formuló respecto de la STC 81/2005.

6. También se centra en la materia de medio ambiente —y más en concreto en las competencias sobre parques naturales— la STC 101/2005, de 19 de abril, que resuelve un conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, esta vez frente al Real Decreto 1803/1999, por el que se aprueba el Plan director de la red de parques nacionales. Se impugnan, en concreto, los artículos 1, 2 y 3 del Real Decreto y un elevado número de los apartados de su anexo, que contiene el mencionado Plan director.

Ninguna dificultad plantea tampoco en este caso el encuadramiento competencial de los preceptos, que se enmarcan en las materias de medio ambiente y espacios naturales protegidos. En cuanto al canon de enjuiciamiento, recuerda el Tribunal que, frente a lo que sostiene el órgano recurrente, tanto la STC 102/1995, de 26 de junio, como la STC 194/2004 han admitido el carácter básico de un instrumento planificador como el Plan director, con el carácter de directrices, y recuerda, asimismo, su doctrina tradicional sobre las normas básicas y su contenido en materia medioambiental. Se dedica una especial atención —y esto es quizás lo más novedoso de la Sentencia— al alcance de la afectación transversal que las directrices básicas medioambientales pueden tener sobre competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas tales como ordenación del territorio, caza, pesca fluvial y lacustre, marisqueo, turismo, ocio, etc., y se señala que dicha afectación será conforme con el orden constitucional de competencias cuando se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón de la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial pueda tener para la preservación de los parques; en tales casos, los límites podrán calificarse de normas básicas. Por el contrario, cuando la normativa estatal compor-

te una regulación de mayor alcance, producirá la vulneración de las competencias sectoriales afectadas.

En aplicación de ese parámetro, confirma el Tribunal la constitucionalidad de los artículos del Real Decreto que se limitan a declarar la aprobación del Plan director y fijan su cobertura constitucional, sin mayor precisión normativa. Los posibles excesos competenciales serán predicables, en su caso, del Plan director, pero no de los preceptos cuestionados. Tras reiterar el carácter básico del Plan y, por tanto, su plena cobertura constitucional, procede a examinar cada una de las disposiciones impugnadas, tarea ciertamente compleja y árida a la que dedica el Tribunal un buen número de páginas, y ello a pesar de que la fundamentación es en la mayor parte de los casos muy somera y se basa con frecuencia en la doctrina contenida en pronunciamientos anteriores, en especial en la STC 194/2004. Cabe quizás referirse al párrafo b) del epígrafe 5 del apartado 3, en relación con el cual formula un voto particular el Magistrado Sr. García-Calvo y Montiel. Dispone la norma mencionada que, con carácter general, la caza y la pesca, como actividades recreativas o como aprovechamiento de animales silvestres, son incompatibles con los objetivos de un parque nacional, por lo que sólo se podrá autorizar, con carácter excepcional y cuando no exista otra solución satisfactoria, el empleo de artes cinegéticas o piscícolas siempre que se hayan utilizado tradicionalmente y no produzcan efectos negativos en el medio ambiente. El Tribunal recuerda que la protección ambiental incluye no sólo los espacios naturales, sino también sus habitantes vivos, animales y vegetales. La medida tiene carácter básico y encaja en el canon formulado acerca del posible mayor detalle de las normas básicas en esta materia.

Para el Magistrado discrepante, y coincide en esto con la Letrada de la Junta de Andalucía, pueden existir Parques nacionales en los que no sólo sea autorizable, sino saludable autorizar la actividad cinegética, como ocurría en Sierra Nevada, donde existía una reserva nacional de caza, siendo la prohibición general de dicha actividad la que puede alterar los procesos naturales. Por otra parte, sigue diciendo, son imaginables otros supuestos en los que los procesos naturales puedan incidir negativamente en la salud y seguridad de las personas, el ganado, etc. En todo caso, la mayoría del Tribunal no habría respetado el criterio formulado en la Sentencia sobre las actividades sectoriales, pues la previsión normativa vendría a vaciar de contenido la competencia sectorial autonómica en materia de caza y pesca continental en el ámbito de los parques nacionales.

7. Para concluir esta crónica debemos referirnos a la STC 83/2005, de 7 de abril, que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

Tribunal Superior de Justicia de Navarra frente a la Ley Foral 17/1994, que regulariza la aplicación del sistema retributivo instaurado por el estatuto del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra. La mencionada Ley venía a dar facilidades para que determinados funcionarios devolvieran cantidades percibidas a las que, según los Tribunales, no tenían derecho. En unos casos, los reintegros retributivos se debían a la ejecución de una Sentencia desfavorable para los funcionarios y, en otros, al cumplimiento de la condición resolutoria incluida en actos de la Administración reconociendo el cómputo del quinquenio extraordinario que, posteriormente, fue anulado. Para la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, la Ley era contraria al principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos (art. 9.3 CE), lesionaba la autonomía local, al imponer una decisión contra a la adoptada por el Ayuntamiento de Tafalla que, en su día, reconoció el quinquenio extraordinario, e infringía la competencia del Estado sobre legislación procesal (149.1.6 CE) y sobre las bases del procedimiento administrativo común (149.1.18). El Tribunal desestima la cuestión en todos sus términos y, por lo que aquí interesa, lo hace no tanto mediante la determinación del alcance de los títulos competenciales en juego, sino a partir de lo que considera la interpretación adecuada de la Ley: ésta no venía a regular ningún proceso administrativo de ejecución de sentencia, sino la actuación administrativa de ejecución de un acto administrativo sometido a condición resolutoria cuando se ha cumplido dicha condición, por lo que ni se afecta a la competencia estatal sobre legislación procesal ni se incide en la revisión de actos nulos y la declaración de lesividad de los actos anulables, como planteaba el órgano *a quo*. Por ello mismo, tampoco se vulnera la autonomía local que garantizan los artículos 137 y 140 CE, pues lejos de imponer al Ayuntamiento una solución contraria a la que en su día adoptó, viene a regular la forma en que se deberán regularizar las situaciones patrimoniales derivadas de las liquidaciones que el propio municipio practicó como provisionales (Ángel J. Gómez Montoro).

#### IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. Durante el cuatrimestre que comprende esta crónica ha habido tres pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con el alcance de la función de la Mesa del Congreso de los Diputados de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias (art. 31.1.4.º RCD), dos de ellos respecto a sendas solicitudes de comparencia ante Comisión de «autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de debate,

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

a fin de informar a la Comisión» (art. 44.3 RCD), y el otro referido a la formulación de una pregunta al Gobierno para su contestación por escrito (art. 185 y sigs. RDC).

Las Sentencias 89 y 90/2005 (Sala Primera), de 18 de abril, resuelven sendos recursos de amparo presentados por el Grupo Parlamentario Socialista contra los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados por los que se inadmitieron a trámite las solicitudes de comparecencia ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas del Fiscal especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas y del Fiscal especial anticorrupción, a fin de que informasen, respectivamente, de las medidas destinadas a combatir el narcotráfico y de las medidas necesarias contra el blanqueo de capitales. La Mesa de la Cámara inadmitió las solicitudes de comparecencia formuladas al considerar que el objeto de las comparencias podría exceder del ámbito de competencias de las autoridades cuya presencia ante la Comisión se interesaba, por pretenderse que por los referidos Fiscales se valorasen actuaciones y medidas adoptadas por otros sujetos, así como por contravenir precedentes parlamentarios en la materia.

Como no podría ser de otro modo, en las Sentencias se reproduce la doctrina constitucional sobre el alcance, con carácter general, de la facultad de las Mesas de las Asambleas legislativas de calificar y admitir a trámite los escritos parlamentarios a ellas dirigidos, en cuanto decisiones que inciden en el *ius in officium* del cargo parlamentario (25), y, más concretamente, la ya sentada en las SSTC 177/2002, de 14 de octubre, y 208/2003, de 1 de diciembre, sobre aquella facultad de la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con las solicitudes de comparecencia en Comisión de autoridades y funcionarios públicos que regula el artículo 44 RCD. En este sentido, se reitera en las Sentencias, de un lado, que la facultad de proponer las comparencias a las que hace referencia el artículo 44 RCD forma parte del *ius in officium* de los Diputados y debe entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizada en el artículo 23.2 de la Constitución, en cuanto su finalidad es el control de la actividad gubernamental, como acontece, no sólo, como es obvio, con las solicitudes de comparecencia de los miembros del Gobierno (art. 44.2 RDC), sino también con las comparencias de autoridades y funcionarios públicos (art. 44.3 RCD) y, en general, con la de otras personas competentes en la materia objeto de debate en la Comisión (art. 44.4 RCD). Y,

(25) Véanse, en relación con la mencionada doctrina constitucional, las reseñas relativas a los últimos cuatrimestres de los años 2001, 2002 y 2002 y al primer cuatrimestre del año 2003, REDC, núm. 64, 2002, págs. 207-210; núm. 67, 2003, págs. 245-246; núm. 68, 2003, núm. 324-327; y núm. 70, 2004, págs. 302-303.

de otro lado, que la función de la Mesa de la Cámara en orden a la calificación y admisión a trámite de dichas iniciativas parlamentarias se circunscribe a confrontar si cumplen o no los requisitos reglamentariamente establecidos, lo que excluye cualquier juicio de oportunidad, pues es a la propia Comisión a quien corresponde recabar o no la comparencia solicitada (FF.JJ. 2.º y 3.º).

En los casos examinados, la Sala, tras enmarcar las solicitudes de comparencia en el supuesto regulado en el artículo 44.3 RCD, esto es, «la presencia [en Comisión] de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de debate», entiende que la Mesa del Congreso de los Diputados, al adoptar los Acuerdos impugnados, se ha extralimitado en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias. Una vez rechazado que las decisiones adoptadas pudieran fundarse en los precedentes parlamentarios invocados por el órgano rector de la Cámara, al no haber acreditado su existencia, el Tribunal basa aquella extralimitación en que los Acuerdos de inadmisión no se fundamentaron en la inviabilidad formal de las iniciativas parlamentarias o en la inidoneidad o improcedencia del procedimiento parlamentario elegido, sino en la falta de competencia de la Fiscalía antidroga y de la Fiscalía anticorrupción para valorar actuaciones y medidas que adoptaron otros sujetos. Al respecto se razona en la Sentencia que tales argumentos «no pueden ser aceptados cuando del examen preliminar de la iniciativa se trata [pues] [...] denegar la admisión a trámite de la iniciativa con base en la posibilidad de que la solicitud de información no encontrase cobertura en las funciones atribuidas a la Fiscalía especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas [y anticorrupción] es en todo punto inadecuado para impedir el ejercicio del derecho constitucional de los parlamentarios» y que «no le corresponde a la Mesa de la Cámara en el trámite de calificación y admisión a trámite la tarea de ponderar y valorar el ámbito legal de la actuación» de ambas Fiscalías, tarea que corresponde «a la Comisión misma» (FJ. 7.º).

En ambas Sentencias llama la atención, no la doctrina constitucional que en ellas se recoge sobre el alcance de la facultad de las Mesas de las Asambleas legislativas de calificar y admitir a trámite las iniciativas parlamentarias, referida en este caso a la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con las solicitudes de comparencia en Comisión de «autoridades y funcionarios públicos competentes en razón de la materia objeto de debate» (art. 44.3 CD), ya que se limitan a reproducir en este extremo la nueva línea jurisprudencial que se inicia al respecto a partir de las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, con ocasión de una iniciativa legislativa de origen parlamentario, y 107/2001, de 23 de abril, en relación con una iniciativa de control al ejecutivo, ni tampoco la decisión de estimar ambos recursos de amparo por vulnerar los Acuerdos

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

recorridos el derecho de los autores de la iniciativa al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), sino las consecuencias que en ambos casos se extraen de aquella doctrina, que en realidad no se aplica en los términos en los que previamente se enuncia, y, por consiguiente, los motivos en los que se sustenta el fallo estimatorio de los recursos de amparo. En efecto, en uno y otro caso, a diferencia de los que fueron objeto de las SSTC 203/2001, de 15 de octubre, y 40/2003, de 27 de febrero, que en apoyo de sus planteamientos se traen a colación en las Sentencias ahora reseñadas, la iniciativa parlamentaria resultaba materialmente limitada por el propio Reglamento del Congreso de los Diputados, que requiere expresamente que la autoridad o funcionario público cuya comparecencia se solicita en Comisión sean «competentes en razón de la materia objeto de debate». Por lo tanto resulta cuanto menos sorprendente que, en aplicación de la referida doctrina constitucional, se afirme que la Mesa del Congreso de los Diputados se ha extralimitado en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite de la iniciativa, cuando precisamente, al constatar en el ejercicio de esta función el cumplimiento de los requisitos que el Reglamento establece para dicha iniciativa, ha de comprobar, entre otros, que la autoridad o funcionario público cuya comparecencia se insta son competentes en razón de la materia objeto de debate en la Comisión. La Mesa de la Cámara, al verificar si los Fiscales especiales cuya comparecencia se solicitaba eran competentes o no en razón de la materia objeto de debate en la Comisión, se está circunscribiendo, en definitiva, en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, a comprobar la regularidad de la solicitud de comparecencia en los estrictos términos que establece el propio Reglamento o, en otras palabras, si cumplía los requisitos formales y materiales reglamentariamente exigidos. Tal función, por lo demás y como es obvio, corresponde a la Mesa de la Cámara *ex* artículo 31.1.4 RCD, de modo que ésta difícilmente ha podido hurtar facultad alguna a la propia Comisión, a quien ciertamente le corresponde el juicio de oportunidad sobre si requiere o no las comparecencias solicitadas. Sentado esto, el interrogante al que deberían haber dado respuesta las Sentencias comentadas, y, en consecuencia, los motivos en los que debería sustentarse la estimación de las demandas de amparo, radicaba en si desde la perspectiva del artículo 23.2 CE los Acuerdos que inadmitieron las solicitudes de comparecencia habían impedido indebidamente el derecho de los recurrentes en amparo al ejercicio del cargo parlamentario porque los Fiscales cuya presencia se solicitaba resultaban en realidad «competentes en razón de la materia objeto de debate», lo que parece evidente si se atiende al trabajo encomendado a la Comisión mixta en la que se pretendía su presencia.

2. Otra inflexión más en la doctrina constitucional sobre la facultad de las Mesas de las Asambleas legislativas de calificar y admitir a trámite las iniciativas parlamentarias se aprecia en el ATC 125/2005 (Sección Segunda), de 4 de abril, por el que se inadmitió a trámite por carecer manifiestamente de contenido constitucional [50.1.c) LOTC] la demanda promovida por un Diputado contra la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de inadmitir a trámite la pregunta que formuló al Gobierno para su contestación por escrito. La pregunta en cuestión, mediante diversos interrogantes, giraba en torno a la participación o implicación del entonces Ministro de Fomento en la introducción en el territorio nacional de piezas de caza procedentes del extranjero sin cumplir la normativa vigente, habiendo sido inadmitida a trámite por la Mesa de la Cámara por versar sobre materia ajena a la competencia del Gobierno.

El Auto de inadmisión de la demanda de amparo califica de razonable la decisión adoptada por la Mesa del Congreso de los Diputados en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite *ex* artículo 31.1.4.º RCD, al considerar que la inadmisión de la pregunta formulada entra dentro del margen de apreciación del contenido de las normas del Reglamento de la Cámara que regulan las preguntas que debe reconocérsele a la Mesa en virtud de la autonomía parlamentaria y, en concreto, respecto a la exigencia como requisito implícito a la admisibilidad de las preguntas de «su referencia a la competencia o gestión del Gobierno», por lo que concluye que la decisión adoptada cae con toda claridad dentro del círculo de poderes precisos para la correcta administración del Reglamento por la Mesa.

Ciertamente, el Tribunal ya ha tenido ocasión de apuntar la posibilidad de que, a fin de evitar que las preguntas parlamentarias resulten desvirtuadas por un uso no acomodado a su naturaleza y extraño a su finalidad, las Mesas de las Asambleas legislativas, al efectuar el juicio de admisibilidad de la iniciativa, puedan rechazar aquellas preguntas cuyo contenido, en un examen preliminar, pudiera resultar manifiesta e inequívocamente ajeno a la acción del Gobierno o de sus miembros (STC 107/2001, de 23 de abril, FJ. 9.º). No es menos cierto, sin embargo, que en el caso objeto del Auto reseñado difícilmente puede admitirse, menos aún en un examen liminar, que la pregunta formulada resultaba ajena a la competencia o gestión el Gobierno o de sus miembros, cuando precisamente tenía por objeto la posible implicación o participación de un Ministro en su condición de tal en una actuación contraria al ordenamiento jurídico, en una materia, además, en la que es precisamente la Administración Pública la que ha de velar por que se desarrolle conforme a la normativa que la regula y por sancionar las infracciones a la misma. Así pues, aun admitiendo como requisito implícito a la admisibilidad de las

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

preguntas parlamentarias «su referencia a la competencia o gestión del Gobierno» o de sus miembros, parece que en el caso enjuiciado resulta un tanto forzado amparar la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados, de conformidad con la doctrina constitucional en la materia, en un ejercicio, que en el Auto se califica de razonable, de su función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, en cuyo desempeño ha de excluirse cualquier atisbo de juicio de oportunidad sobre la iniciativa en cuestión. Conclusión que refuerza el contraste entre el tipo y grado de fiscalización que respecto a una decisión parlamentaria sustancialmente idéntica en relación con un mismo instrumento de control gubernamental se efectuó en la STC 107/2001, de 23 de abril, y el que se lleva a cabo en el Auto reseñado (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

## V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. No han faltado en el primer cuatrimestre de 2005 pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad. La mayoría de ellos, sin embargo, se limitan a confirmar decisiones anteriores. No es este el caso de la STC 29/2005 (Sala Segunda), de 14 de febrero, en la que también entra en juego el derecho a la tutela judicial efectiva. Respecto a este último, el Tribunal aprecia (FJ. 5.º) una quiebra en el discurso argumental en la Sentencia recurrida de la índole y entidad de las que en su jurisprudencia ha considerado causantes de lesión de este derecho fundamental. La declaración, en este caso, de la paternidad reclamada al recurrente en amparo, con base únicamente en la negativa de éste a someterse a la prueba biológica, no puede cohererarse con las consideraciones que le anteceden en el cuerpo de la Sentencia, produciéndose así una incoherencia interna que quiebra la lógica argumental del discurso judicial, y que es una de las hipótesis en las que una resolución judicial puede calificarse de vulneradora del derecho de tutela judicial efectiva. En el terreno de la igualdad en la aplicación de la ley (FF.JJ. 6.º y 7.º), remitiéndose a su conocida doctrina, el Tribunal Constitucional aprecia la vulneración del derecho, al constatar que la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, en la resolución recurrida en amparo, se ha separado de manera aislada, y ocasional, de una consolidada línea jurisprudencial, que no sólo se venía manteniendo con normal y total uniformidad antes de adoptar esta decisión divergente, sino que también se ha continuado con posterioridad y persiste en la actualidad.

2. Sobre la libertad personal destaca, entre otras decisiones que reiteran doctrina anterior, la STC 62/2005 (Sala Segunda), de 14 de marzo, en la que

se aprecia la vulneración de este derecho, y también de la tutela judicial efectiva sin indefensión del recurrente, porque las resoluciones judiciales por las que se decretó el ingreso del demandante de amparo en prisión provisional, al considerarse que constituía una amenaza para la vida e integridad física de su antigua esposa, su hijo y su suegra, por haber quebrantado repetidas veces la orden de alejamiento, no pueden considerarse suficientemente motivadas, en la medida en que no aportan elementos de convicción acerca de la existencia real del riesgo que se intentaba evitar y que hubiera constituido un fin constitucionalmente legítimo justificativo de la imposición de tan excepcional medida cautelar. Tampoco se ha practicado la prueba propuesta por el demandante de amparo, de exploración de su hijo menor, que resultaba evidentemente procedente. De este modo, dichas resoluciones tienen un déficit de motivación, al no expresar las razones que explicarían los motivos por los que los órganos judiciales alcanzaron una convicción positiva acerca de la posibilidad de que, de permanecer en libertad, el actor acabara atentando contra la vida o contra la integridad física y moral de su mujer.

El Magistrado Sr. Rodríguez Arribas formuló un voto particular concurrente en el que se remacha que la ausencia de formalización de razones para adoptar la medida de prisión provisional cobra aún más relieve constitucional porque ni el Juzgado de Instrucción ni la Audiencia Provincial resolvieron expresamente sobre la prueba de exploración del hijo menor del matrimonio, reiteradamente solicitada por el padre.

**3.** Sobre el derecho a la intimidad, conectado con el derecho a la presunción de inocencia, presenta interés la STC 25/2005 (Sala Primera), de 14 de febrero, en la que se analiza con detalle si la incorporación a la causa, y la valoración como prueba por los órganos jurisdiccionales, de una analítica obrante en un historial clínico es un sacrificio del derecho a la intimidad realizado con una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, para el Tribunal el interés público propio de la investigación de un delito, y la determinación de hechos relevantes para el proceso penal, son causa legítima que puede justificar la realización de una intervención corporal o la obtención de una información en principio reservada. Por otra parte, considera que existe habilitación legislativa para la práctica de dichas medidas en los artículos 339 y 334.1 LECrim y en los artículos 12 y 65 de la Ley sobre tráfico. En el caso concreto, la medida adoptada por el Juez de interesar del centro hospitalario la remisión de una analítica, para que a su vista el Médico forense emitiese dictamen pericial sobre la tasa de alcohol en sangre en el curso de una causa penal abierta tras la muerte por atropello de un peatón, era idónea, necesaria, y el sacrificio que imponía de los derechos fundamentales a la integridad física y

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

a la intimidad no resultaba desmedido en comparación con la gravedad de los hechos y de los indicios existentes. Sin embargo, la Sala Primera del Tribunal considera que la providencia dictada al respecto por el Juez de Instrucción no se atuvo a las exigencias de motivación, sentadas por su doctrina, y que se concretan en la necesidad de plasmar el juicio de ponderación entre el derecho fundamental afectado y el interés constitucionalmente protegido y perseguido, del cual se evidencie la necesidad de la adopción de la medida. La ausencia de ese juicio de ponderación ocasionó la vulneración del derecho fundamental a que la intimidad del demandante no fuese afectada sino con las garantías que hemos reseñado.

En un voto particular concurrente de la Presidenta Sra. Casas Baamonde, al que se adhiere el Magistrado Sr. Aragón Reyes, se argumenta que la incorporación al proceso de la analítica practicada, y consiguiente evaluación y toma en consideración de sus resultados, careció de habilitación legal con las condiciones mínimas suficientes requeridas por las exigencias de seguridad jurídica y certeza del derecho, lesionando el derecho a la intimidad del demandante.

4. La STC 72/2005 (Sala Primera), de 4 de abril, contiene unos pronunciamientos marginales sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y la denominada por el recurrente «protección frente a sanciones de orden público», teniendo mucho más interés la cuestión de si existe un derecho fundamental de los extranjeros a entrar en España, cuestión que suscita un ciudadano marroquí al que se le denegó dicha entrada y se le ordenó retornar a su país. La contestación del Tribunal, basada en la interpretación de los artículos 13 y 19 de la Constitución y de los Tratados internacionales correspondientes, es tajante en el sentido de que no hay ambigüedad ninguna ni en la literalidad de dichos artículos, ni en su interpretación sistemática en relación con los citados convenios, y que de todos estos materiales se deduce que el derecho a entrar en España, con carácter fundamental, sólo corresponde a los españoles y no a los extranjeros, con las salvedades derivadas del régimen jurídico del derecho de asilo, del derecho a entrar en España de los ciudadanos de la Unión Europea, de la situación de los extranjeros que ya estén residiendo legalmente en España y pretendan entrar en el territorio nacional después de haber salido temporalmente, y de los supuestos de reagrupación familiar, salvedades que no vienen a desvirtuar aquella afirmación.

Matiza el Tribunal que el citado derecho de entrada puede el legislador otorgarlo a los extranjeros que cumplan los requisitos establecidos en la ley, y éste sí tiene la protección que el ordenamiento dispensa a los derechos que concede la ley y, en concreto, tienen los extranjeros sometidos a un poder

público español el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva para la defensa del derecho del que se consideren asistidos ante los Jueces y Tribunales españoles.

5. Los derechos reconocidos en el artículo 20 CE han dado bastante juego en este cuatrimestre. En la primera Sentencia del período —STC 1/2005 (Sala Primera), de 17 de enero— el Tribunal considera que no vulnera la libertad de información una condena civil por una entrevista radiofónica, acerca de una agresión sexual en un cuartel militar, que no fue neutral ni diligente. Se procede en la misma a una revisión de la doctrina sobre el derecho en cuestión y su correcta ponderación con el derecho al honor, el requisito de la veracidad, y el concepto de reportaje neutral, para concluir que no existió previo contraste con datos objetivos, ni labor de averiguación de los hechos sobre los que versaba la información, sin que respetara el nivel de diligencia exigible en su máxima intensidad, dado que la noticia que se divulgaba iba a suponer un evidente descrédito para los militares, denunciados por sodomización, por lo que la entrevista no puede considerarse como un supuesto de información veraz; y que no nos hallamos ante un caso de reportaje neutral, pues la locutora no se limitó a invitar a los entrevistados a narrar su versión de los hechos, sino que tomó partido, dando por ciertos los mismos y transmitiendo a su público radiofónico la clara impresión de que los militares habían sodomizado al recluta entonces denunciante.

En la STC 22/2005 (Sala Segunda), de 1 de febrero, se resuelve uno de los muchos casos que al Tribunal se le plantean sobre el derecho a la libertad de expresión en el ejercicio de la defensa letrada, con repaso a su ya consolidada doctrina al respecto, y una aplicación de la misma al caso enjuiciado que lleva al Tribunal a concluir que, atendido el significado de las concretas expresiones utilizadas y el contexto procesal en que han sido empleadas por la recurrente, las expresiones utilizadas no resultan objetivamente injuriosas, ni son descalificadoras ni insultantes, ni reveladoras de un menosprecio hacia la función judicial, sino que, debidamente objetivadas y contextualizadas, no pueden considerarse gravemente impertinentes, ni se trata de descalificaciones gratuitas o insultantes dirigidas a atacar la autoridad o imparcialidad de la Magistrada-Juez que se sintió afectada por las mismas.

Un ejemplo de ejercicio desmesurado y exorbitante de la libertad de expresión, que el Tribunal se niega a amparar, es el que puede verse en el caso resuelto en la STC 39/2005 (Sala Primera), de 28 de febrero, en la que tras repasar su doctrina sobre el equilibrio entre aquella y la necesaria persecución de los delitos contra el honor (FF.JJ. 3.º y 4.º), constata que las manifestaciones realizadas en un Pleno municipal por el concejal demandante de amparo

contra un empleado del Ayuntamiento —le llamó «lameculos» y «cacique»— fueron simples frases despectivas desconectadas de cualquier razonamiento que las explicase o justificase, y respecto de una persona que no estaba participando directa y personalmente en el debate. Dado que, como se remacha de nuevo, no existe un derecho al insulto, el Tribunal procede a desestimar la demanda.

6. Una consecuencia más de la ilegalización de Batasuna es la STC 68/2005 (Sala Segunda), de 31 de marzo, en el recurso de amparo electoral promovido por la agrupación de electores Aukera Guztiak respecto de la Sentencia del Tribunal Supremo que anuló los Acuerdos de las Juntas Electorales de proclamación de sus candidaturas en las elecciones al Parlamento Vasco. En las quejas respecto al proceso regulado en el artículo 49 LOREG y su aplicación, el Tribunal se limita a reiterar su doctrina contenida en las SSTC 85/2003, de 8 de mayo, y 99/2004, de 27 de mayo, que ya nos es conocida. Diversas alegaciones de lesión del derecho de prueba son también rechazadas por el Tribunal, con cita de su doctrina habitual, por considerar que la propuesta por los demandantes de amparo en instancia era irrelevante en términos de defensa y que ha quedado suficientemente probado que la intervención de las comunicaciones de un preso etarra cuya legalidad se cuestionaba, y en consecuencia la del material probatorio así obtenido, era ajustada a Derecho.

Examinando la decisión del Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional exige que haya constancia de la intención de defraudar la ilegalización de un determinado partido político, y que de la prueba obrante en las actuaciones se desprenda que esa intención ha llegado a materializarse. Y es aquí en donde el Tribunal hace afirmaciones interesantes, partiendo de la base de que los elementos objetivos considerados por el Tribunal Supremo, en un examen de conjunto, conforme a criterios de valoración razonable y no arbitraria, desde el debido respeto a los derechos fundamentales puestos en riesgo y con ajuste a su doctrina sobre estos particulares, son por sí suficientes para fundamentar la convicción judicial que ahora se combate en amparo. Dicha convicción se refuerza, para el Tribunal Supremo, con una serie de elementos subjetivos que, por el contrario, no puede el Tribunal Constitucional aceptar, sin que por ello padezcan en su consistencia los juicios de valor deducidos de las pruebas de naturaleza objetiva. Por otro lado, la convicción que éstas han hecho posible no queda desvirtuada por los términos en que la actora ha tomado postura frente a la violencia terrorista.

El Tribunal se muestra muy crítico con el uso hecho de la historia personal de los simples avalistas de la agrupación electoral, pues la misma no puede suponer indicio de tal sucesión o continuidad por la sola y evidente razón de

que está en la entraña misma de la agrupación electoral, como forma de participación política, la apertura sin control posible ni mediatización alguna a la firma de cualesquiera electores en el ámbito de que se trate, firma que *de iure* no expresa sino el apoyo a que determinada candidatura acceda a la competencia electoral. No cabe proyectar sobre la agrupación (sobre sus integrantes) sospechas a partir de apariencias o de indicios que surgen, a su vez, de unas conductas (firmas de aval) sobre las que la agrupación carece de control y que le son formalmente ajenas. En el caso extremo, una significativa presencia, entre los avalistas, de personas en su día ligadas a los partidos disueltos permitiría, tan sólo, abrigar la conjetura de que tales personas ponen su confianza en la candidatura de la agrupación, pero a partir de esa conjetura no cabe construir aquí un indicio.

Es, sin embargo, muy claro el Tribunal a la hora de valorar la negativa a condenar expresamente el terrorismo, que no le parece indicio bastante para acreditar *per se* una voluntad defraudatoria como la contemplada por el artículo 44.4 LOREG. Más bien sucede que su contrario, la condena inequívoca, constituye un contraindicio capaz de desacreditar la realidad de una voluntad de ese cariz deducida a partir de indicios suficientes. Basta, por tanto, con constatar que el Tribunal Supremo ha entendido, de manera razonable y fundada, que la genérica condena de la violación de los derechos humanos por parte de la actora no alcanza a operar en este caso como contrapeso suficiente a los fines de desvirtuar tales indicios.

7. Las SSTC 89 y 90/2005 (Sala Primera), de 18 de abril (26), tienen interés en cuanto constituyen una vuelta de tuerca más en la tendencia, manifestada ya por el Tribunal (por todas, SSTC 177/2002, de 14 de octubre, 40/2003, de 27 de febrero, y 208/2003, de 1 de diciembre), a considerar que las Mesas de las Cámaras no están capacitadas para hacer un juicio sobre si procede recabar la presencia en las Comisiones de éstas u otras autoridades, según sean competentes o no. Resulta patente para el Tribunal que tal juicio no entra dentro de las facultades del órgano de gobierno, sino que habrá de ser la Comisión, que es la que tiene la última palabra sobre si requiere o no la presencia de los miembros del ejecutivo, autoridades, funcionarios públicos, o personas competentes, la que decida si en el debate que en ella se plantea es precisa la comparecencia de ésta u otra personalidad, sin que pueda hurtársele dicha competencia por el expediente de, a la hora de calificar y admitir a trámite un escrito, tomar una decisión que tiene que ver más con el fondo de

(26) También reseñadas *supra*, págs. 323 y sigs.

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

las discusiones, que se desarrollarán en el órgano de trabajo, que con el ámbito de los requisitos procedimentales en los que, esto es indiscutible, despliega todos sus poderes la Mesa de la Cámara.

8. Como de costumbre, los diversos derechos reconocidos en el artículo 24 CE han provocado la mayoría de los pronunciamientos del Tribunal en el período estudiado y, dado el gran número de los mismos, nos vemos obligados a hacer una selección de los que nos han parecido más novedosos e interesantes.

En el campo del derecho a la tutela judicial efectiva en general destaca, en primer lugar, la STC 24/2005 (Sala Primera), de 14 de febrero, en la que, en un caso de concesión o denegación de un permiso de salida a un preso que previamente había disfrutado del mismo, para el Tribunal Constitucional es evidente que el carácter circunstancial del supuesto hace que el órgano judicial no tenga que estar estrictamente vinculado al sentido de su decisión previa. El permiso podrá así ser denegado, pero es necesario que las razones que puedan existir para dicho cambio se exterioricen, como única vía para que, dadas las circunstancias aparentemente homogéneas entre dos decisiones contradictorias, se deseche la impresión de que el resultado es arbitrario.

Mucha trascendencia tiene la doctrina sobre la prescripción que se sienta en la STC 63/2005 (Sala Segunda), de 14 de marzo, merecedora desde luego de un comentario más detallado que el que vamos a hacer aquí (27). En ella se considera lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva la interpretación según la cual para estimar interrumpido el plazo de la prescripción basta con la simple presentación de una denuncia o de una querrela, sin necesidad de que para ello medie acto alguno de interposición judicial. Sostiene el Tribunal que solamente la interpretación contraria —que es únicamente el Juez quien puede llevar a cabo la actuación de dirección procesal del procedimiento contra el culpable que requiere el artículo 132.2 CP para considerar interrumpido el plazo de prescripción— resulta coherente con el fundamento material de esta figura en los principios de seguridad jurídica, intervención mínima y necesidad preventivo-general y preventivo-especial de la pena, a los que cabría añadir la necesidad de que en todo momento el procedimiento penal aparezca rodeado de las garantías constitucionalmente exigibles, lo que únicamente ocurre a partir del momento en que interviene el órgano judicial tomando las riendas del proceso.

En sendos votos particulares los Magistrados Sres. Conde Martín de Hijas

---

(27) Puede verse asimismo *supra*, págs. 302-303.

y Rodríguez Arribas cuestionan la necesidad de construir una doctrina sobre la prescripción que, por sugestiva y acertada que se presente, puede invadir las funciones que son propias de la jurisdicción ordinaria, conforme al artículo 117 CE, y singularmente de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, pues dicha articulación no era necesaria para llegar a la conclusión estimatoria de la demanda de amparo.

Sobre el acceso a la justicia el Tribunal se ha pronunciado reiteradas veces este cuatrimestre. De entre todas estas decisiones cabe destacar, en primer término, la STC 64/2005 (Sala Segunda), de 14 de marzo, en la que el Tribunal, ante el razonamiento de los órganos jurisdiccionales de instancia de que debe inadmitirse por extemporánea la demanda contencioso-administrativa presentada en la mañana siguiente al vencimiento del plazo, a tenor de la nueva LEC, se limita a constatar que mediante una argumentación que no supera el canon de razonabilidad, por argumentar a partir de unos presupuestos inexistentes, aquéllos han impedido a la demandante de amparo disponer de la integridad del plazo establecido legalmente para la impugnación jurisdiccional de la resolución administrativa, vulnerándose así el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En la STC 79/2005 (Sala Segunda), de 4 de abril, se razona que no admitir la fundamentación por remisión de la cuestión de fondo efectuada en el recurso de apelación no es sólo una decisión excesivamente formalista, sino también, y como consecuencia de ello, desproporcionada, en cuanto que priva al recurrente de obtener un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, en virtud de una exigencia formal cuyo incumplimiento no impide que pueda producirse el fin que a través de la misma se pretendía conseguir (conocer la argumentación en la que se fundamentaba el recurso).

Como otros ejemplos interesantes de aplicación de las prescripciones del artículo 24 pueden citarse las SSTC 23/2005 (Sala Primera), de 14 de febrero, y 52/2005 (Sala Primera), de 14 de marzo. En la primera se constata una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de derecho a la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes, porque, en el Auto que resuelve un incidente de nulidad de actuaciones, el órgano judicial altera su pronunciamiento sobre los intereses a abonar por una entidad aseguradora sin existir conexión con defectos de forma que hubieren causado indefensión o la incongruencia del fallo. En la segunda se constata la existencia de una incongruencia, puesto que no se dio respuesta judicial a las alegaciones del interno sobre la prescripción de la infracción por la que fue condenado, y en ella se contiene un voto particular concurrente del Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez en el que, tras recordar que el vicio de incongruencia es, en lo esencial, una cuestión de simple legalidad ordinaria, subraya que al tratar

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2005

de los presupuestos de falta de respuesta judicial, vacío de tutela judicial o de incongruencia omisiva no debe traerse a colación, como hace la Sentencia, una doctrina elaborada para la incongruencia positiva, *extra petita partium* o mixta, puesto que, mientras que en el primer caso se vulnera el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho, en el segundo el lesionado es el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

En el ámbito de la presunción de inocencia ha dado especial juego en este cuatrimestre el problema de la declaraciones de los coimputados, con dos Sentencias interesantes: la 30/2005 (Sala Segunda), de 14 de febrero, en la que se razona que del reconocimiento por el recurrente de su presencia en la escena en que sucedieron los hechos juzgados, sin ningún otro dato, elemento o circunstancia externa añadida, no puede entenderse que resulte mínimamente corroborada la declaración del coimputado respecto de la participación en tales hechos del actor; y la 55/2005 (Sala Primera), de 14 de marzo, en la que, contra de la opinión de la mayoría, el Magistrado Sr. García-Calvo y Montiel sostiene que la futilidad del relato alternativo del condenado puede servir como contraindicio o como elemento de corroboración de los indicios a partir de los cuales se infiere la culpabilidad, porque el hecho de que la coartada del recurrente se ha demostrado falsa puede considerarse suficiente a los efectos de la mínima corroboración externa de la versión coincidente de los coimputados, quedando así ésta habilitada para constituirse en prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia. Conectada también con los problemas de este derecho está la STC 61/2005 (Sala Segunda), de 14 de marzo, en la que se constata el carácter irrazonable de la inferencia realizada por los órganos judiciales, tanto desde el enfoque de su lógica y coherencia como desde el punto de vista del grado de solidez requerido, pues la conclusión que de aquélla se deriva resulta excesivamente abierta, endeble e indeterminada, máxime si, al contrario de lo que se hizo, se hubieran tenido en cuenta los contraindicios aportados por el demandante de amparo.

Al derecho a ser informado de la acusación se refiere la STC 71/2005 (Sala Segunda), de 4 de abril, en un caso en el que el recurrente fue acusado de un delito de desobediencia grave a la autoridad del artículo 556 CP y condenado como autor responsable del delito previsto en el artículo 410 CP, produciéndose así una alteración en la calificación jurídica y en la pena impuesta que ha comprometido las facultades de defensa del acusado y el principio de imparcialidad que debe regir la actuación del órgano judicial.

9. En el terreno del derecho a la legalidad sancionadora presentan interés tres Sentencias (SSTC 26/2005, de 14 de febrero, 54/2005, de 14 de marzo, y 91/2005, de 18 de abril, todas de la Sala Primera) en las que el Tribunal

Constitucional otorga el amparo, anulando unas sanciones, dado que la entonces vigente Ley del monopolio fiscal de tabacos realizaba una remisión al Reglamento de manera que éste no se limitaba a «desarrollar» y «precisar» los tipos de infracciones previamente establecidos en la Ley, sino que, por el contrario, regulaba esta materia, sin sometimiento a directriz legal previa alguna, en cuanto a la tipificación de las conductas menos graves consideradas infractoras, lo que no puede admitirse en virtud del artículo 25.1 CE. Consta, por otra parte, la Sala que ningún precepto constitucional, ni tampoco una ley conforme con la Constitución, prevén, ni explícita ni implícitamente, la limitación de derechos constitucionales en un ámbito económico como el de los concesionarios de expendedorías de tabaco. Por ello, también con independencia de cómo se denomine la relación que une al titular de la concesión con la Administración, no hay fundamento alguno para que las infracciones por las que se sancionó a los recurrentes carezcan de la cobertura legal que, con carácter general, exige el artículo 25.1 CE.

Discrepan del fallo los Magistrados Sres. García-Calvo y Montiel y Rodríguez-Zapata Pérez, que suscriben unos votos particulares a todas las Sentencias, en los que se sostiene que no puede afirmarse que la sanción impuesta en el caso que analizamos, en que existía una base normativa legal que habilitaba al Gobierno para establecer el régimen de infracciones, no encajara razonablemente dentro de la modulación del derecho a la legalidad sancionadora que se produce en el ámbito de las llamadas relaciones de especial sujeción.

**10.** El derecho a la autonomía universitaria, reconocido en el artículo 27.10 CE es uno de los objetos de la STC 47/2005 (Pleno), de 3 de marzo (28), en la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de creación de la Universidad de Elche, concretamente en cuanto supone la segregación de ciertos centros de la de Alicante. El núcleo de la argumentación de la mayoría se contiene en el FJ. 6.º, en el que se dice que la autonomía universitaria —cubierta por la garantía institucional (nótese que se habla de garantía institucional y no de derecho fundamental) establecida en el artículo 27.10 CE, de carácter instrumental respecto de derechos fundamentales de terceros (los titulares de las diversas vertientes de la libertad académica)— garantiza, pues, el ejercicio libre de injerencias externas de las funciones que se encomiendan a la Universidad. Y esta concepción instrumental es importante para determinar el contenido de la autonomía universitaria. Al menos de forma negativa puede afirmarse que las medidas que de ninguna manera

(28) De la que también se ha dado cuenta *supra*, págs. 297-298 y págs. 311-312.

puedan afectar a los derechos fundamentales que se protegen por la autonomía universitaria, tampoco pueden afectar a ésta. Y la determinación de la estructura básica organizativa sobre la que aquel libre funcionamiento se proyecta no forma parte —salvo lo previsto legalmente para los Departamentos, arts. 8.4 LORU y 9.2 LOU— del contenido del ámbito de libre y autónoma decisión entregado a la Universidad, sino que constituye, más bien, el presupuesto orgánico necesario que identifica y define el sujeto al que se garantiza el funcionamiento autónomo. En el Derecho vigente, la existencia y la estructura básica inicial de la Universidad pública descansan sobre un acto jurídico-público que se adopta en forma de ley —arts. 5.1 LORU y 4.1 LOU—, que puede ser modificado o sustituido por otro de contrario imperio, adoptado en la misma forma, que altere aquella estructura, sin que por ello se vea afectada la autonomía universitaria. El artículo 27.10 CE no asegura frente al Estado o la Comunidad Autónoma el mantenimiento intacto de una determinada estructura organizativa básica universitaria, salvo lo previsto para la creación, modificación y supresión de Departamentos, que corresponde a la Universidad respectiva, como se ha dicho. En otro orden de cosas, se razona que la adopción de decisiones de readscripción de centros con omisión del trámite de audiencia al Consejo Social no constituye, desde luego, el «óptimo» constitucional, pero tampoco determina la inconstitucionalidad por una inexistente vulneración de la autonomía universitaria.

Contra esta manera de ver las cosas se alzan, en sendos votos particulares, los Magistrados Sres. Sala Sánchez y Pérez Tremps. Para el primero la defensa de la autonomía universitaria exigía dar intervención a la Universidad afectada en el procedimiento de elaboración de la Ley, y una cosa es que la garantía institucional (*sic*) no supone mantener una determinada estructura y otra, bien diferente, es que ésta pueda ser sin más desmantelada. Para el segundo la citada garantía institucional (*sic*) debe comportar, al menos, la posibilidad de que la Universidad que ve que va a perder parte de sus dotaciones y recursos humanos, económicos, etc., pueda manifestar su opinión al respecto, aunque dicha opinión no tenga que resultar necesariamente vinculante.

**11.** En el terreno de los derechos fundamentales laborales destacan, en este cuatrimestre, las SSTC 17/2005 (Sala Primera), de 1 de febrero, y 80/2005 (Sala Segunda), de 4 de abril. En la primera se encuentra una completa revisión de la doctrina constitucional sobre el derecho a la libertad sindical (FJ. 2.º) y sobre la regla de la distribución de la carga de la prueba para garantizarlo frente a posibles actuaciones empresariales que puedan constituir una discriminación por motivos sindicales (FJ. 3.º), en el marco de un caso en el que la Sala Primera anula una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de

Galicia por vulnerarle aquel derecho a un sindicato, desde el momento en que el examen de los hechos declarados probados evidencia la existencia de indicios de antisindicalidad de naturaleza mediata, referidos a los actos de despido contra los delegados de personal de Comisiones Obreras, que fueron objeto de los correspondientes procesos individuales, y de indicios de antisindicalidad de carácter inmediato, esto es, expresivos de un conflicto directo entre empresa y sindicato al que pertenecen dichos representantes unitarios. Se argumenta que la organización sindical demandante de amparo articula procesalmente un derecho que trasciende el del trabajador que defiende su derecho fundamental como titular individual, tomando pie aquélla para ello en la dimensión colectiva de la libertad sindical, como derecho fundamental y básico en la comprensión del sistema constitucional de relaciones laborales; y que había desarrollado una actividad alegatoria suficientemente concreta y precisa, en torno a una posible violación de su derecho de libertad sindical, creando con ello una apariencia o sospecha de comportamiento empresarial contrario a este derecho fundamental, que no fue convenientemente desvirtuada por las alegaciones de la otra parte.

La revisión de los servicios establecidos por una empresa en una huelga, y considerados correctos por los órganos judiciales que los enjuiciaron, es el objeto de la segunda (STC 80/2005), en la que se nos recuerda que el derecho de huelga está reconocido como fundamental en la Constitución (art. 28.2), mientras que otros derechos, como el derecho al trabajo (art. 35.1) y la libertad de empresa (art. 38) no tienen aquel rango ni su consiguiente protección, de lo que se deduce que aunque resulta conforme a nuestra Constitución el que el ejercicio del derecho de huelga puede verse limitado a fin de que el trabajo pueda reanudarse sin dificultad tan pronto se ponga fin a la huelga, pues así lo prevé el legislador, resulta inadmisibles conforme a ella que el derecho fundamental a la huelga de los trabajadores se restrinja o elimine con el objeto de que la actividad productiva, no ya pueda reanudarse finalizada la huelga, sino que no se perturbe durante su desarrollo. En definitiva, atendido el objetivo inspirador del artículo 6.7 del Real Decreto-ley 17/1977, de relaciones de trabajo, carece de justificación finalista la interpretación que de tal precepto hace la Sentencia impugnada, pues ésta, prescindiendo de la finalidad a la que atienden los «servicios de seguridad y mantenimiento» a los que el mismo se refiere, llega a una solución indebidamente restrictiva del derecho y expansiva de su límite legal, de modo que tal derecho resulta inequívocamente lesionado (*Ignacio Torres Muro*).