

# DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL TERCER CUATRIMESTRE DE 1998

JUAN LUIS REQUEJO PAGES  
JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA  
MANUEL JOSE TEROL BECERRA  
FRANCISCO CAAMAÑO DOMINGUEZ

*SUMARIO:* I. JURISDICCION CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.—  
II. FUENTES DEL DERECHO.—III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.—IV. ORGANIZACION DE  
LOS PODERES PUBLICOS.—V. DERECHOS FUNDAMENTALES.

## I. JURISDICCION CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. El último cuatrimestre del Tribunal presidido por Rodríguez Bereijo ha sido parco en resoluciones significativas desde el punto de vista procesal. Alguna, sin embargo, merece destacarse; muy en particular la contenida en la STC 195/1998 (1) (Pleno), cuya parte dispositiva introduce una nueva matización en las previsiones de la Ley Orgánica del Tribunal a propósito de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad y sus efectos. Disociado hace ya algunos años el binomio *inconstitucionalidad/nulidad* (STC 45/1989), se difieren ahora en el tiempo los efectos que el art. 38.1 LOTC anuda a la publicación de las sentencias, sin duda en un nuevo intento de acomodar a la realidad las acaso impracticables —por reduccionistas— previsiones del legislador orgánico. En el *fallo* de la sentencia se tienen por inconstitucionales determinados preceptos de la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja; pero tal declaración se hace «con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 5.º en lo que a su nulidad se refiere», a saber: «la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 6/1992 no

---

(1) También objeto de comentario *infra* págs. 238 y sigs.

debe llevar aparejada la inmediata declaración de nulidad, cuyos efectos quedan diferidos al momento en que la Comunidad Autónoma dicte la pertinente disposición en la que las Marismas de Santoña sean declaradas espacio natural protegido bajo alguna de las figuras previstas legalmente».

La razón de tan abierta intervención en los efectos de la sentencia radica en la conveniencia (una vez determinada la titularidad de la competencia controvertida en el proceso) de evitar «al máximo los posibles perjuicios que esta declaración puede producir en el entramado de bienes, intereses y derechos afectados por la legislación que ha resultado objeto de la controversia» (...), pues «desde la perspectiva constitucional no pueden resultar indiferentes los efectos perjudiciales que, de forma transitoria pero no menos irreparable, pudiera tener su decisión sobre esta zona protegida» (*ibid.*). La nulidad inmediata de la Ley del Estado supondría, en efecto, a falta del ejercicio por la Comunidad Autónoma de la competencia que la sentencia le reconoce, la inexistencia de normativa de protección de las Marismas. La lógica de los artículos 38 y 39 LOTC sería, obviamente, devastadora en un caso como el de autos; pero me parece que la lógica de la razón que con este fallo ha querido imponerse no es suficiente para justificar un dictado tan difícilmente subsumible en las previsiones de la Ley Orgánica. Y ello, sencillamente, porque, a mi juicio, tales previsiones demuestran, en un caso como el de autos, encontrarse definitivamente agotadas. Cabría pensar, acaso, que un efecto como el alcanzado con la *suspensión* de la nulidad hubiera podido conseguirse acudiendo a otros expedientes, como el brindado por el principio de la supletoriedad del Derecho estatal. Es verdad que la Ley 6/1992 sólo era aplicable en Cantabria, lo que supone que no tendría mucho sentido declarar que era *válida pero inaplicable* en esa Comunidad Autónoma. Pero, con todo, servirse de esa vía y permitir su aplicación supletoria en tanto no se dicte la correspondiente normativa autonómica podría parecer menos agresivo con las categorías de la Ley Orgánica. Claro que ello exigiría retomar el principio de que, con arreglo al artículo 149.3 de la Constitución, el Derecho estatal siempre es válido —aunque no necesariamente de directa aplicación—, algo que ya no puede defenderse desde las SSTC 118/1996 y 61/1997. Y algo, además, que, en razón del entendimiento del artículo 149.3 defendido desde el principio por el Tribunal, hizo inevitable quebrar la lógica de la nulidad encerrada en el artículo 39 LOTC, pues fue preciso hallar el modo de acomodar los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad a la lógica de la asimetría del Estado autonómico.

Quiero decir que ya desde un principio se ha demostrado que la disciplina de los efectos de las sentencias contenida en la LOTC es manifiestamente mejorable; el asunto ahora comentado evidencia, además, que las posibilidades brindadas por la interpretación del Pleno tienen que acabar llevándole a un te-

rreno cada vez más creativo y menos hermenéutico, con todo lo que ello implica en términos de seguridad jurídica o, en su contrario, de excesiva autorres-tricción del Tribunal en el ejercicio de sus competencias, temeroso de los posibles efectos perniciosos de sus pronunciamientos si éstos se ajustan estrictamente al régimen de su Ley Orgánica. La reforma de la Ley, aquí como en tantos puntos, es cada vez más inaplazable (2).

2. Sobre el alcance de la suspensión *ex* artículo 161.2 CE se ha pronunciado el Pleno en el ATC 143/1998, por el que se desestima el recurso de súplica interpuesto por el Gobierno Vasco contra la providencia por la que se acordó la admisión a trámite del RI núm. 3.550/1998, promovido por el Gobierno contra el apartado primero del artículo único de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, sobre participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística, así como la suspensión de ese precepto. Sostenía el Gobierno Vasco que dicho precepto había sido impugnado en la medida en que contradice lo previsto en la Ley estatal 6/1998, con arreglo a la cual sólo se prevé la cesión del 10 por 100 cuando se trata de suelo urbano no consolidado por la urbanización. Así las cosas, decretar, sin más, la suspensión del precepto supondría impedir también su aplicación en los supuestos de suelo urbano consolidado, esto es, en aquéllos en los que no hay contradicción con norma estatal alguna y, por tanto, tampoco conflicto entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Se pretendía, por tanto, que la suspensión se circunscribiera a los términos y límites en los que se había suscitado el conflicto.

El Pleno desestimó la súplica con el argumento de que la suspensión prevista en el artículo 161.2 alcanza a la totalidad del precepto, «sin que este Tribunal pueda modificarla y limitar el efecto suspensivo de la vigencia del pre-

---

(2) No es cuestión de insistir aquí en que la reforma es inexcusable en relación, sobre todo, con el recurso de amparo, pero sí de hacerse eco de una resolución de este cuatrimestre que ilustra espléndidamente la disparatada deriva a la que puede arrastrar un modelo de amparo como el vigente. A quienes duden de la perentoriedad de una reforma les bastará con reparar en el ATC 188/1998 (Sección Primera), por el que se acuerda no haber lugar a proveer respecto de la asistencia jurídica gratuita solicitada por un ciudadano que, según se refiere, tras haber obtenido aquel beneficio, «ha seguido interponiendo numerosos recursos de amparo, hasta alcanzar, por ahora, la cifra de 121 [ciento veintiuno]» (FJ. 2.º). Tan extraordinario número de recursos, «interpuestos a un ritmo creciente desde 1994, tienen su origen en el proceso donde se acordó la separación matrimonial del actor» (*ibid.*). La Sección, tras detenerse en la minuciosa descripción de la desaforada ansia impugnatoria del recurrente, sistemáticamente frustrada con la inadmisión de cada una de sus pretensiones, se extiende a continuación a subrayar que el instituto de la justicia gratuita no admite un uso fraudulento, por lo que supone de gasto al Erario público —y, en lo que aquí nos importa, de dilapidación de un *bien escaso* como es la jurisdicción constitucional.

cepto impugnado, todo ello con independencia de lo que este Tribunal pueda resolver en el momento de ratificar o levantar la suspensión» (FJ. Unico). Desde luego es meridiano que el artículo 161.2 de la Constitución no autoriza a limitar el efecto suspensivo del precepto impugnado al ámbito de la concreta controversia suscitada en el recurso de inconstitucionalidad. Y tal era lo que, en último término, pretendía el Gobierno Vasco: que la suspensión se extendiera únicamente a uno de los posibles supuestos de aplicación del precepto, siendo así que éste, en su literalidad, no hace distingo alguno entre supuestos posibles, pues prescribe la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico con abstracción de que el suelo sea o no consolidado. Eso es lo que se impugnó y a eso se contrajo la suspensión acordada *ex* artículo 161.2 CE, sin que fuera posible discernir supuestos concretos de aplicación del precepto allí donde éste no distingue y, consecuentemente, acordar sólo la suspensión del enunciado en una de sus posibles proyecciones. Queda, no obstante, la duda que suscita la salvedad hecha por el Pleno en la afirmación antes transcrita, pues en ella parece apuntarse que la obligación de suspender la vigencia del precepto en su totalidad no rige tan estrictamente «en el momento de ratificar o levantar la suspensión» (3).

3. Dos Autos de este cuatrimestre han abundado en la jurisprudencia conocida sobre el momento oportuno para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, concluyendo que no cabe promoverla en la fase de preparación del juicio oral de un procedimiento abreviado (art. 790 LECrim), una vez concluida la fase de instrucción preparatoria (art. 789.5 LECrim), pero antes de que el Ministerio Fiscal o las acusaciones personadas hayan siquiera solicitado la apertura del juicio oral formulando escrito de acusación. Tampoco en el denominado trámite de audiencia preliminar, previsto en el artículo 793.2 LECrim, con el que se inicia la fase de juicio oral en el procedimiento abreviado. La razón, según se explica en los AATC 203/1998 y 236/1998, es que, por principio, la cuestión sólo puede plantearse dentro del plazo para dictar sentencia (art. 35.1 LOTC), si bien el Tribunal, «desde su STC 8/1982, ha flexibilizado la rígida aplicación de la literalidad del precepto de su Ley Orgánica, admitiendo la formulación de la cuestión (...) cuando el proceso pende de la adopción de una resolución en forma de Auto, incluso de naturaleza interlocutoria (...). [Pero] esta posibilidad queda limitada, como regla general, a leyes procesales y sólo es admisible en relación con leyes de naturaleza sustantiva

---

(3) La duda no se ha resuelto en el ATC 282/1998, que se limitó a acordar el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado en el RI núm. 3.550/1998, sin hacer referencia alguna a la cuestión planteada en el Auto precedente.

cuando la ulterior tramitación del proceso hasta sentencia no puede aportar ningún elemento adicional de juicio sobre la aplicabilidad de la norma legal cuestionada, ni sobre su efecto determinante del fallo que haya de dictarse, ni sobre su legitimidad constitucional, o cuando la propia norma tenga una incidencia anticipada e irreversible en el propio proceso en curso (...)» (ATC 203/1998, FJ. 1.º).

El Juzgado proponente de la cuestión inadmitida por el ATC 203/1998 defendía la idoneidad del momento elegido para plantear la cuestión sosteniendo que «la tipificación penal de los hechos por los que se sigue el proceso se sustenta exclusivamente en la norma cuya constitucionalidad se cuestiona (4), por lo que procesalmente su declaración resulta necesaria para ordenar el archivo de la causa o su continuación por los trámites de los artículos 790 y sigs. LECrim» (ATC 203/1998, FJ. 2.º). Con su rechazo a la tesis del Juzgado, el Tribunal parece decidido a insistir en sus objeciones de principio a la vertiente preventiva —y no sólo reparadora— del amparo constitucional. El indicio apuntado con la STC 27/1997 se perfila de nuevo como un intento de flexibilización que no ha llegado a cuajar (5).

4. De entre los pronunciamientos recaídos en recursos de amparo merece destacarse el ATC 242/1998 (Sala Primera), en el que se deniega la solicitud de sucesión procesal formulada por quien pretendía la continuación del proceso incoado tras la admisión a trámite del recurso de amparo interpuesto por un demandante en defensa de su derecho a una muerte digna. Fallecido el recurrente, la Sala entendió que debía declararse extinguido el proceso, pues la continuidad del mismo por sus herederos y otras personas sólo es posible en aquellos supuestos en los que concurren «dos notas: *a*) se trata de derechos y relaciones jurídicas que no se agotan en sí mismos, sino que se proyectan sobre el grupo familiar, trascendiendo a su titular, siendo aquél el concernido por la decisión judicial de reconocimiento o de reparación del derecho lesionado; y, esencialmente, *b*) (...) no se produce en estos casos un llamamiento de los continuadores de la acción ya emprendida, o sucesores procesales, a título *iure successionis*, sino *ope legis*, en tanto que el legislador así lo ha dispuesto expresamente» (FJ. 4.º).

En el caso, como quiera que se invocaba el derecho a morir dignamente

(4) La Disposición Adicional decimoctava de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986. Para el Juzgado, esta Disposición «viene a heterointegrar los supuestos típicos de los artículos 1, 2 y 3 de la LO 7/1982, de 13 de julio, de Contrabando.

(5) *REDC*, núm. 50, 1997, págs. 151 y sigs.; núm. 53, 1998, págs. 204-205.

mediante la intervención no punible de terceros en la muerte eutanásica, no concurrían aquellas circunstancias, pues «no hay decisión explícita del legislador en tal sentido (ya que el art. 661 del Código Civil se limita a señalar el momento de adquisición de la herencia), y no cabe hablar aquí de derechos, como el honor o reputación de una persona, su buena imagen o su intimidad, cuyos efectos trasciendan al sujeto titular y se extiendan de manera refleja al círculo familiar o de sus más próximos allegados. Nos encontramos, por el contrario, ante una pretensión de carácter personalísimo e indisolublemente vinculada a quien la ejerce (...)» (*ibid.*).

5. En el ámbito de las suspensiones *ex* artículo 56 LOTC se aprecia la consolidación de la nueva doctrina en materia de arrestos sustitutorios. Según se consignaba en la crónica del anterior cuatrimestre (6), con el ATC 107/1998 (Sala Primera) el Tribunal parecía dispuesto a no suspender automáticamente la responsabilidad personal subsidiaria en los supuestos de impago de multa, pues la eventualidad del impago es incierta y hasta improbable en los casos de multas de cuantía reducida. Si bien ya en aquel cuatrimestre se dictó, sin embargo, un Auto que no se hacía eco de esta novedad (7), ahora los AATC 182/1998 (Sala Segunda) y 195/1998 (Sala Primera) confirman que ambas Salas han hecho suya la nueva línea.

6. De nuevo se ha intentado, también sin éxito, plantear un conflicto negativo de competencia. El ATC 192/1998 inadmite la solicitud presentada en ese sentido por una ciudadana que pretendía que el Tribunal le indicase el órgano administrativo competente para incoar expediente disciplinario a un Rector de Universidad. La solicitud se inadmitió en virtud de las muchas deficiencias apreciadas en el *iter* previo y, sobre todo, por no interesarse del Tribunal que «efectúe un juicio sobre el alcance o el sentido de las reglas competenciales del bloque de constitucionalidad (ATC 322/1989, Fundamento jurídico 2.º, *in fine*)» (FJ. 3.º) (*Juan Luis Requejo Pagés*).

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. Desde la perspectiva del sistema de fuentes del Derecho, tres son las cuestiones que se abordan en la STC 225/1998 (Pleno): la habilitación expresa

---

(6) *REDC*, núm. 54, 1998, págs. 219-220.

(7) ATC 181/1998 (Sala de Vacaciones).

o reenvío al legislador autonómico recogido en una norma estatutaria para poder modificar su contenido; la posibilidad de que un Estatuto de Autonomía pueda imponer mayorías cualificadas al Parlamento autonómico para la regulación de una determinada materia; y, en fin, la licitud constitucional de calificar como derecho transitorio una regulación jurídica de vigencia temporal incondicionada o indefinida. La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la Disposición Transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, por la que se fijan nuevas barreras electorales para la adjudicación de escaños en las elecciones autonómicas, sustituyendo las anteriormente establecidas en el Estatuto de Autonomía, y se autoriza al Parlamento autonómico a llevar a cabo futuras modificaciones en la materia por mayoría de dos terceras partes de sus miembros (8).

Entre otros motivos impugnatorios, el Defensor del Pueblo aducía que la norma estatutaria recurrida alteraba, quebrando así los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, la lógica inherente al sistema de fuentes, al permitir fraudulentamente alterar el contenido del Estatuto de Autonomía sin necesidad de acudir a su procedimiento de reforma, en cuanto habilitaba al legislador autonómico a modificar una materia que, como consecuencia de la propia disposición impugnada, tenía la condición y rango de estatutaria. Frente al alegato esgrimido, el Tribunal Constitucional distingue entre las disposiciones del Estatuto de Autonomía que pertenecen al ámbito de la reserva material estatutaria delimitado por el artículo 147.2 de la Constitución, respecto a las cuales «no cabe ni la reforma por procedimiento distinto al previsto en el artículo 147.3 CE y en el propio Estatuto, ni la remisión a normas de rango infraestatutario», de las normas estatutarias que regulan materias ajenas o que no pertenecen a dicho ámbito, las cuales, aunque «tampoco pueden ser reformadas por procedimientos distintos a los anteriormente indicados, sí pueden atribuir, en todo o en parte, la determinación definitiva de su contenido al legislador autonómi-

---

(8) El párrafo segundo de la citada disposición transitoria resulta del siguiente tenor literal: «Igualmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se establece que sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos, el 30 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos, el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma».

co» (9). Es precisamente en este segundo supuesto, en opinión del Tribunal Constitucional, en el que se incardina la disposición impugnada, en la que el legislador estatutario se limita a diferir al legislador autonómico la regulación definitiva de una determinada materia que queda fuera del ámbito de la reserva material estatutaria, por lo que concluye que dicha disposición no «comporta abrir el Estatuto a un inconstitucional proceso de reforma, sino efectuar una atribución constitucionalmente posible»(FJ. 2.º B) (10).

Igual suerte desestimatoria sufrió el motivo de inconstitucionalidad aducido por el Defensor del Pueblo en relación con la petrificación que la disposición estatutaria impugnada suponía respecto a la legislación electoral aplicable a las elecciones autonómicas, como consecuencia de su inclusión en el Estatuto de Autonomía y la ulterior remisión a una mayoría cualificada del Parlamento autonómico para su modificación, en cuanto implicaba limitar la propia competencia legislativa de la Asamblea de la Comunidad Autónoma para regular una materia sobre la que tiene competencia y hacerlo conforme al

---

(9) En la STC 89/1984 —sede de las instituciones de Castilla y León—, el Tribunal Constitucional señaló, en relación con la determinación que se hace en el artículo 147.2 CE del contenido mínimo de los Estatutos de Autonomía, que no puede deducirse de ella una reserva estatutaria absoluta. «Ciertamente —se afirma en la sentencia—, no existe tal reserva ni siquiera frente a las Leyes del Estado en lo que se refiere a las competencias [art. 147.2.c)], ya que éstas pueden resultar también de las Leyes estatales no estatutarias a que se refiere el artículo 150 de la Constitución. Tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la Ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante Ley no podrá considerarse contrario al artículo 147.2.c)». En la determinación de la sede de las instituciones autónomas propias, aquel precepto constitucional implica sin duda la exclusión absoluta de la norma estatal no estatutaria, pero no resulta infringido cuando, «aun no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría, (lo) que es perfectamente acorde con una interpretación, que no hay motivos para rechazar, que ve en el artículo 147.2.d) una reserva estatutaria sólo relativa en la materia que nos ocupa» (FJ. 7.º).

(10) El supuesto examinado en la sentencia reseñada difiere, substancialmente, de los que fueron objeto de las SSTC 36/1981 —inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco— y 159/1991— aforamiento de los miembros del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias—. En la primera de las Sentencias citadas, el Tribunal Constitucional entendió que la Ley del Parlamento Vasco impugnada, en cuanto modificaba substancialmente, ampliándolas, las previsiones del Estatuto de Autonomía relativas a la inmunidad de sus miembros, implicaba una modificación del Estatuto de Autonomía por un cauce distinto al establecido en la Constitución y en la propia norma estatutaria, lo que determinó la declaración de su inconstitucionalidad (FF.JJ. 3.º y 4.º). Por su parte, en la STC 159/1991 se desestimó que la disposición legal judicialmente cuestionada implicase una reforma del Estatuto de Autonomía al margen del procedimiento constitucional y estatutariamente establecido, dada la falta de previsión estatutaria sobre el *status* de los miembros del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (FF.JJ. 1.º y 2.º).



principio democrático de la mayoría simple de la Cámara como criterio ordinario de adopción de decisiones legislativas. El Tribunal Constitucional, tras dejar constancia de que la reforma de las barreras electorales no constituía una imposición unilateral ni una modificación introducida *ex novo* por las Cortes Generales, ya que había sido propuesta por el propio Parlamento de la Comunidad Autónoma en el Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía elevado a las Cortes Generales, entiende que ningún reparo existe para que el Estatuto de Autonomía pueda, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma *ex artículo 147.1 CE*, «y, por tanto, norma sobre la producción del derecho propio de la Comunidad Autónoma, imponer una mayoría en orden al ejercicio de la competencia legislativa autonómica sobre la materia» (FJ. 2.º C) (11).

Finalmente, el Tribunal Constitucional considera que la calificación como disposición de derecho transitorio de una regulación jurídica que el Defensor del Pueblo calificaba de vigencia temporal incondicionada, al estar supeditada su modificación a una mayoría cualificada de los miembros del Parlamento de la Comunidad Autónoma, no constituye *per se* elemento condicionante de su constitucionalidad, ni supone una quiebra del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), tratándose únicamente, en su caso, de la expresión de una mala técnica legislativa, circunstancia de la que no cabe inferir de modo necesario una infracción del citado principio constitucional, sin que, por lo demás, corresponda a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de la leyes, ni pueda aceptarse que la Constitución imponga, en relación con la configuración de derecho transitorio de la disposición legal recurrida, una solución única y exclusiva suprimiendo por entero la libertad del legislador. En cualquier caso, destaca que el precepto estatutario impugnado es perfectamente claro y no ofrece especiales dificultades de comprensión y entendimiento que puedan inducir a error o confusión, por lo que no puede afirmarse

---

(11) El Tribunal Constitucional ya había tenido ocasión de pronunciarse sobre la exigencia de mayoría cualificada en determinados procedimientos parlamentarios, rechazando que la misma pudiera reputarse inconstitucional, en principio, por vulneración del carácter democrático del Estado. «El carácter democrático del Estado Español que proclama el artículo 1 de la Constitución implica que ha de ser el principio de las mayorías el que regule la actuación de los órganos parlamentarios (estatales o autonómicos) en el proceso de toma de decisiones; pero ello no implica que tal mayoría haya de ser forzosamente la mayoría simple. Aun cuando efectivamente sea ésta la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios, no cabe excluir que en alguno de ellos, en aras de obtener un mayor consenso, para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías, o con otro objeto razonable, se exijan mayorías cualificadas» (STC 179/1989, FJ. 7.º —Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra—).

que su caracterización como derecho transitorio conduzca a una falta de certidumbre sobre el derecho aplicable con la consiguiente infracción del principio de seguridad jurídica (FJ. 2.º A).

2. El mandato del artículo 35.2 de la Constitución, que encomienda a la ley la regulación de un estatuto de los trabajadores, constituyó el parámetro de control de constitucionalidad en la STC 227/1998 (Pleno). La sentencia resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con el párrafo segundo del artículo 1.3.g) del Estatuto de los Trabajadores, que excluye de su ámbito de aplicación la actividad de las personas prestadoras del servicio de transporte al amparo de autorizaciones administrativas de las que sean titulares, realizada, mediante el correspondiente precio, con vehículos comerciales de servicio público, cuya propiedad o poder directo de disposición ostenten, aun cuando dichos servicios se realicen de forma continuada para un mismo cargador o comercializador. Los órganos promotores de las cuestiones de inconstitucionalidad, entre otros motivos, aducían que el mencionado precepto legal vulneraba el artículo 14 de la Constitución, al excluir del ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores las relaciones de transportes descritas utilizando unos criterios que estimaban no razonables ni justificados, generadores de una discriminación respecto al resto de las relaciones de trabajo reguladas por dicho Estatuto proscrita por el citado precepto constitucional, así como el artículo 35.2 CE, dado que la referida exclusión se realizaba mediante conceptos definidos en última instancia por normas reglamentarias, siendo a la ley, según infieren de aquel precepto constitucional, a la que corresponde determinar el concepto de trabajador.

El Tribunal Constitucional comienza por subsumir los alegatos relativos al artículo 14 CE en la invocación del artículo 35.2 CE, al estimar que el control de constitucionalidad que del mandato de este último precepto resulta es más intenso que el que se deriva del artículo 14 CE, esto es, de la proscripción constitucional de las diferencias de trato carentes de un fundamento objetivo y razonable por medio de la comparación de los excluidos con los incluidos en el ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores, con la consecuencia de que respetadas las exigencias derivadas del artículo 35.2 CE también habría de entenderse respetado el principio de igualdad (12). En apoyo de la subsunción

---

(12) Con el expresado razonamiento manifiesta su discrepancia en el voto particular que formula a la sentencia el Magistrado Sr. Vives Antón, para quien en el presente caso el canon de constitucionalidad más fuerte es el que deriva del principio de igualdad y es éste y no otro el que habría que aplicarse. El planteamiento que al respecto se hace en la Sentencia sólo sería aceptable si la Constitución contuviese un concepto de trabajador, pero al no contenerlo, el canon del ar-

expuesta, se argumenta en la sentencia que el artículo 35.2 CE no se limita a configurar una reserva de ley, sino que «al deferir al legislador la normación de un régimen jurídico específico para los trabajadores, le encomienda simultáneamente la tarea de acotar, otorgándole así relieve constitucional, un determinado sector social, constituido por las personas físicas vinculadas por el dato común de la prestación de actividad configurada como relación contractual laboral, a lo que viene a añadirse la circunstancia de que el concepto de trabajador es determinante del ámbito subjetivo de determinados derechos de distinto carácter reconocidos en la Constitución (arts. 7, 28.1 y 2, 37.1 y 42)», proyección que trasciende también al ámbito procesal. De ello infiere el Tribunal Constitucional que «el ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto de los Trabajadores, en cuanto sede natural de definición de la categoría de trabajador, no se encomienda al legislador en términos de una absoluta libertad de configuración», sino que, por el contrario, las normas que en particular delimitan dicho ámbito subjetivo, en forma de exclusión o delimitación negativa de determinadas personas, dada la relevancia constitucional que dicha exclusión adquiere, habrán de evitar que se lleve a cabo una restricción constitucionalmente ilegítima de los trabajadores como sector social (FJ. 4.º).

Dado que el concepto de trabajador por cuenta ajena no se halla constitucionalizado, es al legislador, en concreto, al legislador estatal *ex* artículo 149.1.7 CE, a quien corresponde su determinación y la articulación de un régimen jurídico de carácter estatutario, no encontrando en esa operación otros límites que los derivados de la Constitución, bien por afectar a significativos derechos del ordenamiento laboral reconocidos por el texto constitucional, bien por derivar de otros derechos o principios constitucionalmente garantizados, como el principio de igualdad. En particular, el Tribunal Constitucional hace derivar de los artículos 14 y 35.2 CE la prohibición de que el legislador, «una vez que ha incorporado determinados criterios para definir la prestación de trabajo que cae en el ámbito regulado por el Derecho Laboral (...), y, partiendo de aquéllos, ha acotado las relaciones contractuales que van a ser reguladas conforme a las finalidades y principios de tal ordenamiento, excluya del ámbito de aplicación así configurado y de los derechos de él derivados, a grupos de trabajadores o a determinados tipos de prestaciones en función de un

---

título 35.2 CE «se agota en la constatación de si la relación puesta en tela de juicio pertenece al núcleo de la laboralidad o queda fuera de él. Y esto último es lo que sucede, obviamente, en el presente caso, pues lo que no cabe discutir es que nos hallamos ante un problema fronterizo, no ante uno nuclear». Situándose la cuestión planteada fuera del núcleo conceptual prescrito por el artículo 35.2 CE, habría que «resolverla aplicando el canon genérico de la igualdad para poder decidir si la delimitación efectuada por el legislador está justificada o no constitucionalmente».

criterio que, por injustificado o irrazonable, resulte constitucionalmente inaceptable por contrario al principio de igualdad» (FJ. 5.º).

Aplicada la doctrina constitucional reseñada al precepto legal cuestionado, el Tribunal Constitucional entiende que éste no vulnera el mandato del artículo 35.2 CE, ni, en consecuencia, es contrario al principio de igualdad que proclama el artículo 14 CE. Argumenta al respecto que el párrafo segundo del artículo 1.3.g) del Estatuto de los Trabajadores no excluye del ámbito laboral toda prestación del servicio de transporte, sino únicamente aquéllas en las que concurren cumulativamente una serie de requisitos que fija mediante una serie de conceptos jurídicos que recogen nociones previamente definidas en otros preceptos legales correspondientes a la legislación estatal sobre transporte, cuales son que el vehículo con el que se lleva a cabo el servicio sea propiedad de quien lo presta o tenga sobre él un poder de disposición directo; que lo realice al amparo de una autorización administrativa de la que sea titular; y, en fin, que dicho vehículo sea comercial de servicio público. La consideración conjunta de tales requisitos, poniéndolos en relación con la regulación contenida en la legislación estatal sobre transporte, permite afirmar que la realidad jurídica a la que se refiere el precepto legal cuestionado y que excluye del ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores es «la prestación de resultado, que no de actividad, realizada por el transportista al que las normas administrativas califican como empresario del transporte de mercancías por carretera, una vez habilitado para ejercer dicha actividad profesional por reunir las condiciones legalmente fijadas», tratándose, por tanto, de una prestación que no viene caracterizada por las notas de ajenidad y dependencia que definen la relación laboral (art. 1.1 ET). En consecuencia, el Tribunal Constitucional entiende que la delimitación negativa efectuada por el legislador responde a un criterio objetivo, «como es el de la consideración como empresario autónomo del transporte de quien presta servicio con la habilitación requerida por las normas administrativas»; además, que a la finalidad perseguida nada cabe reprocharle en términos constitucionales, «puesto que la clarificación de los ámbitos laboral y mercantil, en lo que a las relaciones de transporte se refiere, no puede considerarse constitucionalmente ilícita»; y, en fin, que tampoco adolece de una desproporción que pudiera resultar constitucionalmente censurable, dado que «no es un resultado constitucionalmente desmedido que el transportista habilitado administrativamente para el trabajo autónomo se someta a un régimen jurídico distinto del aplicable a las relaciones dependientes y por cuenta ajena, precisamente por considerarse un supuesto objetivamente distinto a ellas» (FF.JJ. 6.º y 7.º).

Desde otra perspectiva, la duda de constitucionalidad de uno de los órganos judiciales se proyectaba sobre la posible deslegalización por el precepto

cuestionado del concepto de trabajador, con la consiguiente infracción del artículo 35.2 CE, en cuanto la determinación de cuándo se precisa o no la autorización administrativa que excluye la prestación de los servicios de transporte del ámbito laboral se encuentra fijada en una norma reglamentaria y no en la Ley. Tras afirmar el Tribunal Constitucional que la exigencia formal impuesta por el artículo 35.2 CE había sido cumplimentada en su momento por la Ley 8/1980, de 10 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores, desestima el presupuesto en el que se asienta la duda de constitucionalidad, al entender que el precepto legal cuestionado no deslegaliza en modo alguno el concepto de trabajador, puesto que no contiene remisión alguna a norma reglamentaria para que proceda a la regulación, modificación o derogación de una materia como es la de las relaciones de transporte excluidas del ordenamiento laboral, siendo, por el contrario, una norma con rango de ley la que incorpora la exclusión a la redacción original del artículo 1.3 del Estatuto de los Trabajadores, en el que se contiene el listado de las prestaciones de servicios no consideradas laborales, ni deja a la regulación futura por una norma reglamentaria la determinación de los requisitos que la prestación de servicios de transporte hubiera de tener para entenderla excluida del ordenamiento laboral. En definitiva, es, pues, la Ley la que contiene todos los elementos normativos para determinar qué relaciones de transporte han de considerarse excluidas del ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores, «de modo que el concepto de trabajador delimitado por vía negativa (aquél en el que no concurren tales condiciones) puede considerarse igualmente definido por la norma legal». Cuestión distinta es que en la regulación de dichos requisitos por la legislación de transporte, ésta, como acontece en relación con los casos necesitados de autorización administrativa, tras definirlos faculte expresamente al Gobierno para exonerar de la exigencia de habilitación previa a determinados vehículos, mas sin que la norma legal efectúe tal remisión de manera libre u omnímoda, dado que la potestad reglamentaria ha de constreñirse, para llevar a cabo la mencionada exoneración, a las pautas establecidas por el legislador, resultando así la norma reglamentaria complemento indispensable de la norma legal habilitante (FJ. 8°).

3. Aunque las sentencias reseñadas son las decisiones más relevantes en la materia que nos ocupa durante el período que abarca esta crónica, se pretende dejar constancia, a continuación, de otros pronunciamientos habidos durante el citado lapso de tiempo, pese a que no constituyen novedad ni implican inflexión alguna en la doctrina del Tribunal Constitucional.

De nuevo el Tribunal Constitucional ha insistido, una vez más, en los efectos nocivos de la técnica de reproducir preceptos estatales en una norma auto-

nómica, procedimiento que, como ya dijera en la STC 10/1982, «al utilizarse por órganos legislativos distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa, cuando no confusión e inseguridad». Conclusión que se refuerza en supuestos en los que, como el que fue enjuiciado en la STC 193/1998 (Pleno) (13), el legislador autonómico había procedido a reformular e integrar el contenido de preceptos estatales, que habían sido declarados conformes al orden constitucional de distribución de competencias (FF.JJ. 11.º y 12.º).

En relación con la reserva de Ley del artículo 36.2 CE, en particular, con el requisito de la colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones tituladas, se ha reiterado en la STC 194/1998 (Sala Primera) (14) la exigencia *ex Constitutione* de que es el legislador quien debe determinar qué profesiones quedan fuera del principio general de libertad, valorando cuáles de esas profesiones requieren, por atender a fines públicos constitucionalmente relevantes, la incorporación a un Colegio Profesional, así como, en su caso, la importancia que al respecto hay que otorgar a la exigencia de una previa titulación para el ejercicio profesional. «La exigencia de adscripción forzosa a un Colegio Profesional —se afirma en la sentencia— supone, de un lado, una limitación al principio general de libertad y, más en concreto, del libre ejercicio de la profesión y, de otro, una excepción a la regla general de libertad negativa de asociación que forma parte del contenido constitucionalmente protegido por el artículo 22 CE», motivos por los que es el legislador el que debe decidir cuándo el ejercicio de una profesión exige la colegiación obligatoria. Ahora bien, el requisito de la colegiación obligatoria, como acontecía en el supuesto objeto de la sentencia, puede venir determinado por normas infralegales pre-

---

(13) La Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido contra determinados preceptos de la Ley de Andalucía 9/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos. Su artículo 10 contenía diversas prescripciones respecto del informe a emitir por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre la ocupación del dominio público en el marco de los expedientes de concesión administrativa de puertos deportivos, zonas portuarias de uso náutico-deportivo e instalaciones ligeras náutico-deportivas, informe estatal que se encontraba regulado en el artículo 49 de la Ley de Costas —y que reproduce posteriormente el artículo 16.2 de la Ley de Puertos del Estado—, precepto que el Tribunal Constitucional había declarado conforme al orden constitucional de distribución de competencias en la STC 149/1991.

(14) La Sentencia resuelve el recurso de amparo promovido frente a la condena penal como consecuencia del ejercicio por el recurrente de actividades como Profesor de Educación Física en un centro docente privado sin estar incorporado al Colegio Profesional de Profesores y Licenciados de Educación Física. La exigencia de la colegiación se deduce de la conexión entre el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, reguladora de los Colegios Profesionales y el artículo 15 de los Estatutos de los Colegios de Profesores de Educación Física, aprobados por Real Decreto 2.957/1978, de 3 de noviembre.

constitucionales, lo que no es más que una proyección de la doctrina constitucional, inicialmente recogida en la STC 11/1981 (FJ. 5.º), según la cual no es posible exigir la reserva de ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior. De modo que el hecho de que la Constitución haya exigido posteriormente un determinado rango legal para la regulación de dicha materia no implica la nulidad de aquellas disposiciones infralegales preconstitucionales, pues la reserva de ley del artículo 36 ó del artículo 53.2 CE no puede aplicarse retroactivamente (FF.JJ. 5.º y 6.º).

Por último, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse, de nuevo, sobre los límites constitucionales al contenido material de la Ley de Presupuestos Generales del Estado derivados de los artículos 66.2 y 134 CE. La STC 203/1998 (Pleno) resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por la Sala Tercera del Tribunal Supremo contra los artículos 39.5.a) de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989 y artículo 34.4 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. La duda de constitucionalidad del órgano judicial promotor de las cuestiones de inconstitucionalidad estribaba en determinar si aquellos preceptos, que se enmarcaban en el ámbito de la reforma del sistema sanitario de atención primaria y establecían fórmulas para la provisión de puestos de trabajo del personal sanitario, excedían o no de los límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado. Tras reiterarse en la sentencia la doctrina constitucional sobre los referidos límites (15), el Tribunal Constitucional, en aplicación de la misma, llega a la conclusión de que el establecimiento de reglas para la cobertura de plazas del personal sanitario, que constituye el contenido de los preceptos legales impugnados, no integra el núcleo mínimo, necesario e indisponible de las Leyes de Presupuestos, ni puede tampoco considerarse que se trate de una materia propia de su contenido eventual, al no concurrir ninguna de las dos condiciones requeridas por la mencionada doctrina constitucional, esto es, la conexión de la materia con el contenido propio de la Ley de Presupuestos y la justificación de su inclusión en dicha Ley. Si bien el Tribunal reconoce que toda reestructuración administrativa suele tener su incidencia en el gasto, ello no implica, sin embargo, que deba entenderse automáticamente justificada la inclusión de cualquier medida de esta naturaleza en la Ley de Presupuestos, pues llevaría a diluir, hasta hacerlos inoperantes, los límites materiales de las normas presupuestarias. Lo que no

---

(15) Sobre la citada doctrina constitucional, *cf.* las reseñas relativas a la doctrina del Tribunal Constitucional durante los primero y segundo cuatrimestres de 1996, 1997 y 1998, respectivamente, *REDC*, núms. 47, 50 y 54, págs. 229-232, 166-1667 y 227-230.

significa, por tanto, que en un caso concreto una reestructuración administrativa no pueda tener una relación directa con los ingresos o gastos o con los criterios de política económica, pero entonces resulta relevante la exigencia de justificar la inclusión de la medida en la Ley de Presupuestos, de manera que aparezca efectivamente como un complemento necesario de la política económica del Gobierno o para la mejor y mayor inteligencia del Presupuesto. «No cabe, por tanto, descartar, *a priori*, que la decisión sobre una reestructuración administrativa concreta venga motivada por razones de índole económica». Sin embargo, el Tribunal Constitucional considera que en el caso de los preceptos legales cuestionados no puede deducirse, a partir de su lectura ni de su integración en las respectivas Leyes de Presupuestos, que su inclusión en éstas se deba precisamente a su incidencia en el gasto público o que responda a los criterios de política económica que inspiran el Presupuesto. Al respecto destaca, en relación con el primero de los preceptos, que con él no se pretende una regulación global de los centros de salud, ni siquiera una reestructuración de las plantillas motivada por razones de tipo económico, sino el establecimiento de reglas para la cobertura de las plazas en el ámbito de una reestructuración más profunda y ya regulada en leyes sustantivas sobre el sistema de atención primaria. Y, en relación con el segundo de los preceptos, que no prevé una determinada y concreta oferta de empleo público con unas características singulares y de una sola vez, sino que lo que con él se quiere es establecer una regulación con vocación de permanencia que derogue los preceptos relativos a los procedimientos de selección y provisión de plazas de las instituciones sanitarias contenidos en la Ley General de Seguridad Social y en los Estatutos del Personal de sus instituciones sanitarias. En definitiva, concluye, los preceptos legales cuestionados establecen nuevos sistemas de selección del personal que deben integrar los Equipos de Atención Primaria, por lo que no puede entenderse que tengan una relación directa con los ingresos o gastos o con los criterios que definen la política económica del Ejecutivo, «salvo que se adopte un concepto desmesurado y, por tanto, inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno» (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

### III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Cinco sentencias relacionadas con la estructura territorial del Estado ha emitido el Tribunal en el último cuatrimestre de 1998, que, unidas a las veintidós de esa misma característica, dictadas en los dos anteriores cuatrimestres, elevan a veintisiete las recaídas a lo largo del año en este terreno. Valga



tan sucinto balance anual como indicio de la preocupación del Tribunal en torno a este aspecto de la Constitución regulado en su Título VIII. Pues interesa destacar del cuatrimestre que ahora se comenta lo inusitado del control de constitucionalidad efectuado durante el mismo —mediante la STC 225/1998— de una disposición estatutaria. Eso y la sustentación, aunque no exclusivamente, en los planteamientos de la STC 40/1998, de las SSTC 193/1998 y 226/1998. Excepción hecha de este hilo conductor y quizá también del que cabe advertir existente entre las sentencias 195/1998 y 226/1998, atendiendo a las precisiones en ellas formuladas sobre los efectos de sus respectivas resoluciones, no se observa en las resoluciones del período que inmediatamente se comentarán ninguna otra circunstancia digna de destacarse con carácter introductorio.

2. Nada tiene de nueva la atención prestada por la STC 179/1998 a la profunda transformación operada en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León tras su reforma por la Ley Orgánica 1/1994, en todo caso posterior a la interposición del recurso de inconstitucionalidad que resuelve, sustanciado contra la Ley 3/1990, de 16 de marzo, de Seguridad Industrial, adoptada por dicha Comunidad Autónoma. No es la primera vez que sucede algo así, ni que el Tribunal manifiesta su determinación de atenerse al nuevo canon de constitucionalidad para dictar sentencia y actúa en consecuencia. El fenómeno es sobradamente conocido y no requiere de comentario alguno.

Sí, en cambio, conviene subrayar que eso modificaba la disputa competencial inicialmente conformada por las partes —enervando hasta impedir que pudieran prosperar las denuncias de inconstitucionalidad sobre la Ley de Castilla y León sustentadas en la versión derogada de su Estatuto—, convirtiéndola en una disputa sobre el respectivo alcance, en su interconexión, de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.29 CE respecto a la seguridad pública y de la asumida por aquella Comunidad Autónoma en torno a la industria, en los términos expresados en el nuevo artículo 26.27 de su Estatuto de Autonomía. Con el efecto añadido de reducir el interés de su solución jurisprudencial al que pueda tener el reconocimiento de entidad propia a una materia competencial que, como la citada en último lugar, sin ser expresamente mencionada en el artículo 148.1 CE ni en el artículo 149.1 CE, sí es, en cambio, estatutariamente definida. Pues sobre tal premisa admite entenderse fundado el juicio jurisprudencial —enunciado, en parecidos términos, con anterioridad a este pronunciamiento—, por el cual, «en el núcleo fundamental de la materia “industria” se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la organización de los sectores industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria de seguridad industrial, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y los productos elaborados en

las mismas (STC 203/1992 fundamento jurídico 2.º)» (16). Afirmación ésta que es acompañada en la STC 179/1998 de otra por la que señala el Tribunal haber alcanzado en la STC 203/1992 la conclusión, reiterada en la STC 243/1994, de corresponderle al Estado el ejercicio de potestades normativas en materia de seguridad industrial, sin perjuicio de las que pueden desplegar también, con carácter complementario, las Comunidades Autónomas que ostentan competencia exclusiva en ese ámbito y de tocarle a esas específicas Comunidades Autónomas, además, la ejecución de tal normativa estatal así como de la que, complementariamente, adopten por sí mismas. Todo ello como paso previo a la operación de encuadramiento material que antecede inmediatamente al fallo, efectuada con arreglo al criterio, igualmente familiar a estas alturas, de preferir el título competencial específico en vez del más genérico.

3. De la STC 193/1998 merece destacarse en primer término la manifestación que incluye de esa misma pauta de comportamiento jurisprudencial con el objeto, en esta ocasión, de seleccionar, entre los títulos invocados por las partes, aquéllos más adecuados para sustentar la contienda. No en balde, descartará el Tribunal algunos autonómicos en atención a esa causa, manifestando al hacerlo que «la inclusión en regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial (STC 71/1982, Fundamento jurídico 6.º, entre otras muchas)»; o bien que «la incidencia de la resolución en conflicto sobre estas otras materias es tan lejana, mediata y leve que en modo alguno puede ser tomada en cuenta (STC 80/1985, Fundamento jurídico 2.º)» (FJ. 1.º).

En otro orden de cosas, es perfectamente comprensible, considerando las materias concernidas por la Ley 9/1988, de Puertos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que el control de constitucionalidad operado a instancias del presidente del Gobierno sobre la misma, por la STC 193/1998, repose en no pocas de las formulaciones jurisprudenciales vertidas al resolver los recursos de inconstitucionalidad promovidos frente a la Ley de Costas, los conflictos positivos de competencia que se suscitaron a causa de su Reglamento y los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y la Marina Mercante, esto es, en las SSTC 149/1991, 198/1991 y 40/1998, respectivamente.

Así, con arreglo a las conclusiones alcanzadas en la STC 40/1998 sobre la extensión de las competencias que, en materia de puertos, cabe entender priva-

---

(16) Cfr. FJ. 3.º A este propósito hubiera podido recordar el Tribunal que la STC 16/1996, en su FJ. 2.º E) h), dedica una reflexión idéntica a la competencia sobre industria que, en análogos términos, asigna a la Generalidad de Cataluña el artículo 12.1.2 del EAC.

tivas del Estado —a tenor de lo dispuesto en los artículos 149.1.20 y 148.1.6 CE—, y de las asumidas en este mismo ámbito por las Comunidades Autónomas —atendiendo a lo estipulado en el último precepto constitucional aludido—, enjuiciará el Tribunal el tratamiento concedido en la Ley autonómica impugnada a las «zonas portuarias de uso náutico-deportivo», para entender finalmente conforme con el orden constitucional de competencias —mediante una interpretación de esa índole—, la definición legislativa del tipo referente a dicha zona. De igual modo que obtendrá en sus reflexiones de la STC 149/1991 el argumento de acuerdo con el cual declarará inconstitucional el de «instalación ligera náutico-deportiva».

Aunque tan interesante como los señalados juicios jurisprudenciales es el protagonismo que adquiere en ellos la Ley de Costas. De tal magnitud que quizá no sea ocioso significar al respecto que, en todo caso, no desempeña dicha Ley en la sentencia sino una función auxiliar, en la confrontación de la recurrida con el oportuno bloque de la constitucionalidad, subordinada a su resultado y conciliable con la idea de que dos leyes contradictorias entre sí no pueden ser a un tiempo constitucionales salvo que admitan una interpretación armónica de sus respectivas previsiones. Desde luego que es posible concebir del modo indicado las sucesivas citas en la STC 193/1998 de preceptos correspondientes a la Ley de Costas, tanto más pertinentes, cabe añadir, después de haber verificado el Tribunal en pronunciamientos anteriores no contrariar éstos el orden constitucional de competencias. Anima sostenerlo así el siguiente aserto de su fundamento jurídico sexto, indiciario cuando menos de fundarse la declaración de inconstitucionalidad que encierra en un indiscutible vicio de esa naturaleza, cuya estimación jurisprudencial confiere sentido —bien que necesariamente supeditado al más sustancial de esa razón principal— a la valoración de discordancia entre la Ley autonómica y la Ley de Costas, comunicándole el carácter de argumento añadido, susceptible entonces de respaldar, a mayor abundamiento, esa fundamental inferencia:

«En conclusión, el inciso “3.º Instalación ligera náutico-deportiva (...)” es inconstitucional por cuanto excede claramente de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de puertos deportivos, a la vez que contradice lo dispuesto en el ya citado artículo 110.b) de la Ley de Costas, cuya corrección desde la perspectiva constitucional, como ya hemos recordado, tuvimos ocasión de declarar».

En absoluto sorprende, por tanto, que, conforme a ese planteamiento, considerase el Tribunal inconciliable con la clase de informe estatal vinculante previsto en el artículo 49 de la Ley de Costas el contemplado en la Ley autonómica impugnada y hasta que declarase la inconstitucionalidad del consignado en esta última, argumentando una vez más haber apreciado legítimo el con-

tenido de aquel informe en la STC 149/1991. Cuya condición de técnica recomendable en orden a permitir el ejercicio coordinado de potestades estatales y autonómicas sobre ámbitos materiales confluyentes, subrayará asimismo, manifestándose, pues, en idéntico sentido de pronunciamientos anteriores a éste. No en balde, afirmará que «para la integración de las competencias de las Administraciones Públicas se debe acudir a fórmulas de cooperación como la presente y que “este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias” (SSTC 82/1983, 77/1984, 227/1987, 36/1994)» (FJ. 12.º).

4. Difícilmente hubiera podido pasar por alto el Tribunal en la STC 195/1998 un acaecimiento externo al proceso, pero de tanta relevancia para el mismo, como el de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria después de accionar ésta el recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones legislativas estatales allí enjuiciadas. Circunstancia que aprovechará para, trazando un paralelismo entre «los conflictos competenciales y los recursos de contenido conflictual», manifestar que ambos «deben resolverse a tenor del sistema constitucional y estatutario de competencias vigente en el momento de llevarse a cabo el enjuiciamiento» (FJ. 3.º).

Como procesales se avienen a identificarse ciertos pormenores de la STC 195/1998 que, aun revelándose ajenos a la intención jurisprudencial de conectarlos, interesa tratar cohonestadamente y no por ningún motivo relacionado con esa común naturaleza procesal de los mismos —cuyo comentario se evitaría entonces en este lugar—, sino porque de su consideración conjunta se infiere una actitud jurisprudencial de pertinente significación aquí, y que, en vez de calificar en términos algo inexpresivos como formalista o no del Tribunal, conviene juzgar desde la óptica concerniente a la tarea desarrollada por éste al ocuparse de las contiendas competenciales suscitadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre éstas. Pues difícilmente admiten considerarse los aspectos de la contienda anunciados sino representativos de desplegar al resolverlos una labor estrictamente jurisdiccional. No en balde, se mostrará en su virtud contrario, en primer lugar, a enjuiciar más que los preceptos citados en el suplico de la demanda —salvo que, como es lógico, razones de conexión o consecuencia con otros le obligaran a examinar éstos—, y favorable a ponderar, en segundo término, un título competencial verdaderamente relevante para la solución de la contienda, pese a no haberlo aportado al proceso la actora —quien esgrimía, en cambio, otro de carácter afín para fundamentar su pretensión, persuadida de ser residenciable en el sector de la realidad definido por éste la previsión normativa que recurría—, pero del que tendrá noticia al saber de

la referida reforma estatutaria, manifestando en este último caso que «las competencias son indisponibles, de modo que la defectuosa reivindicación procesal de las mismas no produce ningún desapoderamiento de su titularidad (por todas las SSTC 26/1982, Fundamento jurídico 1.º; 153/1989, Fundamento jurídico 2º; 167/1993, Fundamento jurídico 2.º)» (*ibid.*).

Con todo, mucho más relevante que los detalles hasta ahora referidos de la STC 195/1998 es la operación de encuadramiento material que encierra, abordada desde un reconocimiento de entidad propia a las materias implicadas, medio ambiente y espacios naturales protegidos, no mayor del que consiente la construcción expresada en la STC 102/1995, de acuerdo con la cual, según manifestará ahora el Tribunal, «en nuestro ordenamiento las actividades públicas relativas a esos dos objetos constituyen ámbitos materiales distintos dotados de diferente distribución de funciones». Gracias al cual enunciará, en consecuencia, la conclusión, de que en el caso resuelto por la STC 195/1998 el encuadramiento material de la norma carecía de consecuencias prácticas. «Ello es así (...) —explicará— porque, como hemos establecido en doctrina consolidada, la declaración de los espacios naturales protegidos y la delimitación de su ámbito territorial son fruto del ejercicio de una actividad ejecutiva» (*ibid.*). Planteamiento éste ante el que cabe cuestionarse si, en realidad, permite considerar a tales materias sustantivamente distintas, pues no se ve cómo operando de modo indistinto sobre las mismas puede obtener un mismo poder público idéntico resultado, a no ser que se las entienda delimitadoras de un mismo ámbito de la realidad o que, cuando menos, comparten algunas de sus parcelas, consecuentemente con la idea que ofrecía de medio ambiente la STC 102/1995 —sin duda que asumida en ésta 195/1998—, capaz de englobar conceptualmente a la de espacio natural protegido.

Tanta importancia como a la actividad jurisprudencial recién descrita debe conferírsele a la decisión de no anudar a la declaración de inconstitucionalidad de las previsiones legislativas enjuiciadas la de su nulidad —pese a consentirlo el alcance limitado de las mismas al territorio de la Comunidad Autónoma accionante—, plausible, desde luego, en lo que significa de intento por evitar un daño mayor del que se busca reparar. Aunque quizá no lo sea tanto la asimilación —también inspiradora de la decisión—, de las contiendas competenciales de naturaleza legislativa y los conflictos positivos de competencia, pues infunde la duda de si no entraña una interpretación un tanto forzada de la regulación que recibe el control directo de constitucionalidad en la Norma Fundamental y en la propia Ley Orgánica del Tribunal, cuando ambas silencian toda referencia a un proceso específico para la sustanciación de los conflictos legislativos de competencia y, en relación con ello, tampoco contempla ninguna que deba amoldarse el correspondiente fallo en razón de la cualidad de

los contendientes o del motivo a que, en última instancia, obedezca la *litis* trabada entre ellos.

5. Bien es cierto que los vicios imputados a la Ley objeto de control de constitucionalidad en la STC 203/1998 y el concreto discurrir de este último impiden considerarla como un pronunciamiento relativo a la estructura territorial del Estado. Aun así, conviene significar aquí de la misma el sentido de su juicio sobre los contenidos posibles de la Ley de Presupuestos, algo distinto del emitido la STC 61/1997 y mucho más próximo a las formulaciones jurisprudenciales anteriores a dicha sentencia relativas a este asunto. Al menos, eso parece desprenderse del siguiente aserto correspondiente al Fundamento jurídico 5.º de la STC 203/1998: «Examinadas las disposiciones recurridas a la luz de la doctrina antes resumida (17), es claro que el establecimiento de reglas para la cobertura de plazas del personal sanitario no integra el núcleo mínimo, necesario e indispensable de la Ley de Presupuestos. Pero, por otra parte, tampoco puede considerarse que se trate de materias propias del contenido eventual, pues, como enseguida veremos, no concurren ninguna de las dos condiciones exigidas por nuestra jurisprudencia».

6. Es incuestionable que la STC 225/1998 (18) no resuelve ninguna contienda competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias. Los datos puramente indiciarios que, casi de inmediato, se obtienen a este respecto tras una aproximación a sus contenidos, esto es, a la vista de quien promueve el control de constitucionalidad en su virtud operado de la Disposición Transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de 4 de diciembre —de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias—, el Defensor del Pueblo, y de las tachas de inconstitucionalidad que éste imputaba a la mencionada norma, le comunican solidez hasta conferirle certidumbre a esa primera impresión, luego de comprobarse que en ningún caso serán juzgadas estas últimas por el Abogado del Estado, personado en el proceso, ni por el Tribunal manifestación de un presunto exceso competencial autonómico invasor, en cuanto tal, de las competencias privativas estatales. Aunque también es obvio que no por eso carece el pronunciamiento de interés observado desde la pers-

---

(17) Como, en efecto, había hecho, identificando las fuentes en donde ha de entenderse enunciada, esto es, en las SSTC 27/1981, 63/1986, 65/1987, 126/1987, 65/1990, 76/1992, 178/1994 y 16/1996 «con las modulaciones introducidas por la STC 61/1997 [fundamento jurídico 2.ºb)] —precisará, explicando de este modo el sentido de su proceder en ella— y respecto de las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas, la STC 174/1998».

(18) Vid. *infra*, págs. 243 y sigs.

pectiva de la estructura territorial del Estado. Lo tiene desde luego la desestimación de la supuesta infracción por el precepto impugnado del principio de seguridad jurídica, dada la determinación que, quiérase o no, expresa al hacerlo el Tribunal de no exceptuar el cumplimiento por los Estatutos de Autonomía de ningún aspecto integrante, en su opinión, de la referida premisa, conforme a lo manifestado reiteradamente en este punto al enjuiciar otro tipo de normas.

Aun cuando no es exagerado atribuirle mayor relevancia a las consideraciones que, con ocasión del análisis dedicado en la sentencia a la disposición recurrida, desde la perspectiva de las fuentes del Derecho, versan sobre las consecuencias derivadas para ese postulado vertebrador del Estado de las Autonomías que es el principio dispositivo, de lo dispuesto en el artículo 147.1 CE acerca de la reserva material de Estatuto, bien que circunscritas a las posibilidades de su reforma. Pues negará el Tribunal a este propósito que las disposiciones estatutarias de ese modo concernidas por dicho precepto puedan reformarse mediante procedimiento distinto al previsto en el artículo 147.3 CE y en el propio Estatuto, puntualizando a un tiempo que no les está permitido a las normas de rango inferior a las de esta última clase sino modificar sus previsiones ajenas a esa reserva de Estatuto ni que, consiguientemente con ello, sea viable concebir aparejado a la consignación estatutaria de normas carentes de tal naturaleza el efecto de congelar su rango. Repárese en la importancia que tales manifestaciones jurisprudenciales adquieren como criterio general desde el que abordar futuras interpretaciones de los Estatutos con ese mismo objeto. Ante el mismo, huelga toda demanda de mayor precisión al Tribunal, no obstante añadir éste la específicamente referida al caso que resolvía —obtenida mediante una interpretación histórica de la norma recurrida—, en cuya virtud sostendrá que al responder dicha previsión a una propuesta del Parlamento canario impedía entenderse como una imposición unilateral o una modificación introducida *ex novo* por las Cortes Generales, en perjuicio del ejercicio de competencias constitucionalmente reconocidas a la Comunidad Autónoma de Canarias. Juicio éste que concatenado a sus reflexiones anteriores proporcionará al Tribunal el argumento para descartar su eventual inconstitucionalidad por vulnerar el sistema de fuentes o infringir los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad. De ahí su interés, también atribuible a la confrontación de la medida estatutaria recurrida —calificada en la sentencia como *barrera electoral* local— con el artículo 23 CE, por la manifestación que, con motivo de la misma, realizará el Tribunal en absoluto beligerante con la idea de conceder un «amplio margen de maniobra normativa», dirá, «al legislador de cada sistema electoral (sea estatal o autonómico)».

Pero, además de lo hasta aquí reseñado, debe subrayarse cuanto de sobresaliente encierra el cotejo efectuado en la sentencia de la disposición estatuta-

ria cuestionada con el artículo 152.1 CE, pese a no haberse constituido la Comunidad Autónoma de Canarias por el procedimiento del artículo 151.1 CE Proceder jurisprudencial éste que será contestado en el voto particular a la misma, por entender su firmante (19), sin embargo conforme con la resolución finalmente adoptada, que «el Estatuto de Autonomía de Canarias no se encuentra subordinado a la exigencia de un “sistema de representación proporcional” contenida en el artículo 152.1 CE». Quien argumentará al respecto, de un lado, que dicho precepto constitucional concierne exclusivamente a los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior; y, de otro, que la opción del Estatuto de Autonomía canario de dotar a la Comunidad Autónoma, en el marco de lo previsto el artículo 143 CE, de una Asamblea Legislativa, no convierte a ésta sin más en la Asamblea del artículo 151 CE con todas sus consecuencias.

7. De la STC 226/1998 merece significarse su sustentación en los planteamientos de las SSTC 40/1998 y 193/1998 sobre el alcance de las competencias estatal y autonómica en materias de puertos. Como era de esperar que sucediera dado lo reciente de aquellos pronunciamientos y el tenor de la controversia resuelta por la que ahora se comenta, trabada, por cierto, entre las mismas partes que lo fueron en el caso solventado por la STC 193/1998, quienes además de reproducir sus posiciones procesales de entonces —bien que en un procedimiento de distinta naturaleza— harán prácticamente otro tanto con la disputa allí ventilada, para, en definitiva, convertir a la resuelta por la STC 226/1998 en una contienda exclusivamente precisada de una declaración sobre la titularidad de la competencia en orden al otorgamiento de una concesión al Ayuntamiento de Gelves (Sevilla) para la construcción de un puerto deportivo fluvial dentro del perímetro correspondiente al puerto de Sevilla, declarado de interés general. Y ello, no sólo porque a eso redujeran las partes sus diferencias manifestadas en el proceso, sino también porque el puerto se había construido cuando se emite el fallo. Circunstancia esta última que inspirará la distinción operada en la sentencia, con base en el artículo 66 LOTC, entre, de una parte, el acto de otorgamiento de la licencia, que, con arreglo a la mencionada jurisprudencia, se dirá corresponderle a la Comunidad Autónoma de Andalucía, declarándose nulo, consecuentemente, el causante del conflicto positivo de competencia —adoptado en tal sentido por el Consejo de Ministros mediante Resolución de 13 de enero de 1989—; y, de otra, la relación jurídica concesional consolidada derivada de aquel acto, cuya subsistencia, anudada a la consi-

---

(19) El Magistrado Sr. Cruz Villalón.



deración de no afectarle aquella invalidación, será declarada —como la anterior conclusión— en el último fundamento jurídico de la sentencia, al tiempo que la subrogación en dicha relación de la Comunidad Autónoma previamente identificada como competente. Haciéndose constar, por último, en su parte dispositiva una declaración de la titularidad de la competencia con los efectos recién expresados (*Manuel José Terol Becerra*).

#### IV. ORGANIZACION DE LOS PODERES PUBLICOS

1. Sobre la extensión de los criterios de organización institucional que establece el artículo 152.1 de la Constitución para las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía han sido aprobados por el procedimiento establecido en el artículo 151 CE, en relación, en concreto, con el mandato de proporcionalidad en orden a la elección de sus Asambleas Legislativas, a las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía no han seguido en su aprobación el referido procedimiento, se pronunció el Tribunal Constitucional en la STC 225/1998 (Pleno) (20), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

Frente al criterio del Abogado del Estado y de la representación del Parlamento de Canarias, para quienes el artículo 152.1 CE, aunque fuente de inspiración, no podía ser condición de validez de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas aprobados por el procedimiento del artículo 143 CE, como era el caso del Estatuto de Autonomía de Canarias, el Tribunal Constitucional considera que aquel precepto constitucional puede ser utilizado sin duda alguna como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado (21). Se razona al respecto en la sentencia que las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE habían podido contar o no según sus Estatutos de Autonomía, en virtud del principio dispositivo que informó dicho acceso, con una Asamblea Legislativa como la que prevé el artículo 152.1 CE para las Comunidades Au-

(20) Vid. *supra*, págs. 240 y sigs.

(21) En la STC 193/1989 —Proclamación de Diputados electos a la Asamblea Regional de Murcia—, el Tribunal Constitucional declaró en un *obiter dicta* que el artículo 152.1 CE se dirigía a las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 151 CE, en las que no se incluyen las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE (FJ. 4.º).

tónomas cuyos Estatutos de Autonomía fueron aprobados por el procedimiento establecido en el artículo 151 CE, de modo que en el supuesto de que hubieran optado por tal Asamblea, como era el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, aquélla «habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional». A lo que se añade, en el particular caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, la progresiva asimilación de competencias en relación con las Comunidades del artículo 151 CE, operada mediante la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias, «proceso de acercamiento que también es lógico que tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional» (FJ. 6.º) (22).

En cuanto a la cuestión de fondo suscitada en el recurso de inconstitucionalidad desde la perspectiva ahora considerada, esto es, si las barreras o topes electorales establecidos en la disposición estatutaria impugnada (23) vulneran o no en el mandato constitucional de proporcionalidad de los sistemas electorales autonómicos *ex* artículo 152.1 CE, el Tribunal Constitucional, tras reiterar que la exigencia de proporcionalidad ha de verse como un imperativo de *tendencia* que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador en este ámbito, declara, en relación con el mandato del artículo 152.1 CE, que el mismo puede ser atemperado para las Comunidades Autónomas insulares en virtud del especial significado que adquiere en ellas asegurar la representación de las diversas zonas del territorio (art. 152.1 CE). En este sentido, reitera, como ya dijera en la STC 45/1992, que «es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo a circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a determinada población». Exa-

---

(22) Respecto al razonamiento recogido en la sentencia, el Magistrado Sr. Cruz Villalón formula voto particular discrepante al entender que en este extremo debía de haber sido acogida la argumentación del Abogado el Estado de que el artículo 152.1 CE sólo vincula a los Estatutos de Autonomía aprobados con arreglo a lo previsto en el artículo 151 CE y no a los aprobados con arreglo a lo previsto en el artículo 143 CE, como era el caso del Estatuto de Autonomía de Canarias, no vinculado, en consecuencia, al mandato de proporcionalidad dispuesto en el artículo 152.1 CE de los sistemas electorales autonómicos. Lo que no excluye descartar —se afirma en el voto— que en el supuesto de que un sistema electoral careciera por entero de cualquier criterio o elemento de representación proporcional pudieran verse implicados preceptos constitucionales de más amplio alcance con la consiguiente exigencia de otro modo de argumentar.

(23) La disposición estatutaria recurrida establece que «sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos, el 30 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos, el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma».

minadas conjunta y sistemáticamente las barreras o topes contenidos en la disposición estatutaria recurrida, el Tribunal Constitucional considera que no tienen por exclusivo objeto restringir los efectos proporcionales de la fórmula electoral autorizada, sino que la finalidad perseguida tanto con la barrera local o de circunscripción y con la regla que posibilita el acceso a la distribución de escaños a la candidatura que hubiera obtenido el mayor número de votos válidos en la circunscripción es la de asegurar la presencia de fuerzas políticas mayoritarias en la circunscripción, pero minoritarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma, esto es, no se trata con ellas de excluir a las minorías, sino de asegurarles su presencia en razón del territorio, de modo que si la barrera regional actúa en beneficio de las fuerzas políticas mayoritarias en la Comunidad Autónoma en favor de su gobernabilidad y estabilidad, la barrera local o de circunscripción y aquella regla transcrita típicamente mayoritaria actúan como correctivo de la primera en beneficio de la representación de cada isla. La valoración conjunta del sistema de cláusulas limitativas en el acceso a los escaños no permite afirmar —concluye el Tribunal Constitucional— que sea contrario a la proporcionalidad exigida por el artículo 152.1 CE, ni se ha acreditado que los nuevos porcentajes hagan perder por sí solos al sistema electoral canario su carácter proporcional (FJ. 7.º) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

## V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. No puede decirse que sean numerosas las novedades que, en materia de derechos fundamentales, presenta la jurisprudencia constitucional de este último cuatrimestre de 1998. Más bien, el trabajo en amparo del Tribunal fue de consolidación de criterios anteriores integrados plenamente en su doctrina. No obstante, existen algunos pronunciamientos que ofrecen ciertos perfiles innovadores —cuando no contradictorios con líneas jurisprudenciales anteriores— que merecen cierta atención. Como en otras ocasiones, acometeré esa tarea agrupándolos en función del derecho fundamental, cuyo examen constituyó el núcleo principal de la resolución.

En la STC 222/1998, la Sala Primera del Tribunal denegó el amparo solicitado en una demanda que se dirigía contra un Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que había inadmitido un recurso de casación para la unificación de doctrina por no haberse aportado, junto con el escrito de presentación, copia simple del texto completo de las sentencias de contraste y por resultar extemporánea la presentación de las certificaciones. Como en otros muchos casos desde la STC 37/1995, el Tribunal Constitucional argumentó a partir de la diferencia entre el derecho de acceso a la jurisdicción y la protección menos

intensa del derecho a los recursos, considerando que la interpretación de la legislación procesal realizada por el Tribunal Supremo no podía ser considerada como ilógica o arbitraria. De la opinión mayoritaria discrepó, sin embargo, el Magistrado Sr. García Manzano, en cuyo criterio «no hay una tutela judicial efectiva y otra debilitada o de inferior rango», concurriendo en el caso la particularidad de que la aportación de las certificaciones sólo podía considerarse extemporánea mediante una lectura forzada y rigorista de las normas, por lo que el Auto de inadmisión impidió, a pesar de la normal diligencia de la parte, que «la pretensión unificadora ejercitada reciba una respuesta por parte del Tribunal Supremo, respuesta que contribuye a la certeza del Derecho, a través de su función estrictamente casacional».

Con todo, y a pesar de la crítica expresamente vertida en este voto a la doctrina de la STC 37/1995, el tratamiento diferenciado, desde la óptica de su protección en amparo, entre el derecho de acceso a la jurisdicción y el derecho a los recursos sigue operando como una pauta firme y de aplicación constante, como lo demuestra, entre otras, la STC 235/1998 (Sala Segunda) en la que se otorgó el amparo solicitado porque la inadmisión de un recurso contencioso disciplinario acordada por el Tribunal Militar Central se había realizado con apoyo en una interpretación contraria al principio hermenéutico *pro actione*, de obligada observancia en el acceso a la tutela judicial.

2. En el ámbito de las relaciones laborales, destacan, por su singularidad, las SSTC 191/1998 y 197/1998, pertenecientes, por orden expositivo, a la Sala Primera y a la Segunda.

En el primero de estos pronunciamientos, el Tribunal se encontraba, una vez más, ante la problemática que plantean los denominados *liberados sindicales*, cuya absoluta equiparación con quienes desempeñan efectivamente un puesto de trabajo, en origen, igual, resulta, en ocasiones —*v.gr.* cuando hacen uso del denominado *crédito horario* y se desvinculan por completo de su puesto de trabajo—, excesiva, al menos desde la perspectiva de la protección en amparo del derecho a la libertad sindical. En efecto, el demandante de amparo, liberado de toda prestación de servicios en virtud de un Pacto celebrado entre la Administración del Estado y determinadas organizaciones sindicales, reaccionaba frente a una sentencia de la jurisdicción social que le había denegado un *complemento funcional de penosidad, peligrosidad y toxicidad*, porque, a diferencia de sus compañeros (a los que sí se les había reconocido), el actor, liberado para realizar funciones sindicales, no prestaba efectivamente el servicio. A juicio del recurrente, el hecho de no habersele reconocido el citado complemento salarial implicaba una vulneración de su derecho a la igualdad y a la libertad sindical. El Tribunal Constitucional, tras recordar su reiterado criterio

con arreglo al cual las discriminaciones en el ejercicio de la libertad sindical comportan siempre una vulneración de este último derecho fundamental (FJ. 4.º), otorgará el amparo solicitado en virtud de los siguientes razonamientos: a) «el carácter funcional del complemento (...) se ha venido estableciendo para imposibilitar que lo consolide un trabajador que lo perciba y que pase a ser destinado a un puesto de trabajo no penoso, tóxico o peligroso, pero no para impedir que lo siga percibiendo un liberado que no presta su trabajo por realizar funciones sindicales y que cuando deje de estar relevado del trabajo volverá a prestar sus servicios en el puesto penoso, tóxico o peligroso»; b) La sentencia recurrida no atendió al contenido del Pacto celebrado entre sindicatos y Administración, en cuya virtud el demandante había quedado liberado de la prestación de servicios y en el que expresamente se establecía que conservaría todos los derechos profesionales, incluidos los retributivos. c) El ejercicio del derecho de libertad sindical, como liberado, no puede llevar a menoscabos o a consecuencias económicas o profesionales perjudiciales para su titular. d) El reconocimiento a sus compañeros del referido complemento, mientras que al demandante se le denegó por su sola condición de liberado, supone un trato discriminatorio y un perjuicio por la sola razón del derecho fundamental que se ejercita, por lo que procede otorgar el amparo solicitado.

De la opinión mayoritaria discrepó el Magistrado Sr. Cruz Villalón, a cuyo voto particular se adhirió el Magistrado Sr. García Manzano. A tal efecto se recuerda que, en el supuesto objeto de autos, no está en juego el llamado *crédito horario*, plenamente reconocido por nuestra legislación y por la propia jurisprudencia constitucional, sino un caso de exención total de servicios que, como se declaró en la STC 72/1986, no está comprendido en el denominado *contenido adicional* del contenido esencial de la libertad sindical. Por ello mismo, se insiste en la necesidad de no establecer un automatismo entre todo perjuicio derivado del ejercicio de la libertad sindical y una obligada lesión de este derecho fundamental reparable a través del proceso de amparo. En su criterio, sólo sobre aquellos perjuicios «constitucionalmente relevantes» para el ejercicio de esa libertad debe pronunciarse el Tribunal Constitucional, permitiendo, en los demás casos, que sean los Tribunales de la jurisdicción social quienes decidan la solución legal más ajustada al supuesto de hecho. Entienden estos Magistrados que, en el caso enjuiciado, el Juzgado de lo Social había resuelto mediante una interpretación razonable de la legalidad acerca de determinando complemento retributivo, sin que su denegación comporte un obstáculo trascendente para el ejercicio de la libertad sindical por parte del actor, por lo que el amparo debió ser desestimado.

En la STC 197/1998, la Sala Segunda ponía, en cierto modo, a prueba su imaginación ante la necesidad de poner remedio a una vulneración de derechos

también acaecida en el contexto de las relaciones laborales. El demandante de amparo impugnaba una sentencia que había declarado ajustada a Derecho la improcedencia de su despido y no la nulidad del mismo. El actor había sido despedido por la comisión de una falta muy grave de transgresión de la buena fe contractual porque había declarado como testigo en un proceso seguido por la empresa contra otros trabajadores y, a juicio de ésta, su testimonio falseó la realidad con el solo fin de perjudicarla. En consecuencia, el hecho de haber prestado testimonio en un proceso judicial seguido contra la empresa se convertía, en criterio del empleador, en motivo suficiente de despido. Ciertamente, la sola idea de que esto pueda ser así, parece contraria a derechos elementales de la persona. Pero ¿a qué concreto derecho fundamental? Este era, sin duda alguna, el dilema principal que planteaba el asunto y, ésta fue, sucintamente, la respuesta que ofreció el Tribunal Constitucional, mediante un engarce entre cláusulas constitucionales eficaz, perfectamente compatible, pero, sin duda, sumamente artificial. Intercambiando las garantías del derecho de defensa (art. 24 CE), de contenido preferentemente procesal, con (y la incorporación a este contexto, no por acertada deja de resultar un tanto extravagante) el derecho a comunicar libremente información veraz del artículo 20.1.d) CE. Será, precisamente, a partir del juego combinado de estos derechos donde el Tribunal sitúa el fundamento mismo de su fallo estimatorio. En efecto, prestar declaración como testigo constituye un deber, cuyo incumplimiento puede ocasionar consecuencias jurídicas perjudiciales para el llamado a prestarla. Se trata, además, de un deber sujeto a la exigencia de veracidad, por lo que el testimonio en juicio puede entenderse incluido en el derecho del artículo 20.1.d) CE. Como la empresa no acreditó debidamente que el trabajador hubiese faltado a la verdad, su despido sancionó impropriamente una conducta lícita desarrollada en el ejercicio de un derecho fundamental, *ergo* procede otorgar el amparo porque el despido debió ser calificado como nulo. Algunos interrogantes quedan, sin embargo, en el aire a la vista del anterior *iter* lógico que sirvió de base al razonamiento del Tribunal, sobre todo en lo relativo a la prueba de la veracidad. En efecto, si en el primer proceso (A) no hubo falso testimonio, ni así lo declaró de oficio el órgano judicial, ¿cómo puede probar la empresa esa falta de veracidad en un segundo proceso (B)? Me temo que nunca, porque el testimonio sólo podrá calificarse jurídicamente como falso si previamente media una expresa declaración judicial al respecto. Y es que el *test* de la veracidad respecto de la libertad de información opera de manera completamente distinta cuando ese requisito deja de ser un elemento de ponderación en supuestos de colisión con otros derechos, para convertirse en una obligación jurídica susceptible de ser sancionada penalmente. La veracidad del testimonio no es un límite al ejercicio de un derecho, sino la *ratio* de una obligación. Acaso por ello

fuese más acertado que el Tribunal señalase que los órganos judiciales no declararon falso el testimonio del trabajador, en lugar de afirmar que la empresa no había probado en juicio su falta de veracidad, pues esta *probatio*, como tal, puede resultar imposible. En todo caso, se trata de un pronunciamiento jurisprudencial creativo, mediante el que se ofrece la protección constitucional propia del remedio del amparo constitucional a la «garantía de indemnidad de los testigos», de suerte que, si su testimonio no es declarado falso no pueden verse represaliados en virtud del mismo, al menos, en el plano de las relaciones laborales.

3. Mucho más controvertida resulta, sin embargo, al STC 199/1998, en la que la Sala Segunda del Tribunal parece abandonar una consolidada línea jurisprudencial anterior, al menos, tal como la había entendido la Sala Primera en su STC 171/1997, dando lugar a una cierta situación de incertidumbre y contradicción que, en razón de la materia a la que afecta, es deseable sea pronto corregida, aunque, ciertamente, la nueva LJCA ha venido a alterar los términos del problema.

La cuestión debatida no era nueva: habiéndose solicitado del Juez de Primera Instancia una autorización de entrada en domicilio *ex* artículo 87.2 LOPJ para la ejecución forzosa de determinado acto administrativo (en el caso de autos, desalojo por expropiación de una vivienda), ésta había sido concedida por el Juzgado de Instrucción y posteriormente ratificada por la Audiencia Provincial. En criterio de la recurrente, el hecho de autorizarse esa ejecución estando pendiente de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa el expediente expropiatorio del que el acto emanaba vulneraba su derecho a la tutela judicial efectiva. Pues bien, aunque la doctrina tradicional y, en particular, la visión extractada que de la misma puede hallarse en la STC 171/1997, consistía en entender que no existía interferencia alguna entre ambas actuaciones, porque el Juez de Instrucción actuaba como juez del derecho al domicilio y no como juez de la legalidad administrativa, tarea que corresponde exclusivamente al orden contencioso-administrativo, en esta STC 199/1998 se declarará, sin embargo, que «una vez iniciado el proceso contencioso-administrativo en el que se discute sobre la legalidad (...) del acto el supuesto ya no entra en el ámbito del artículo 87.2 LOPJ, sino que es el órgano judicial del orden contencioso-administrativo el que sigue ostentando su potestad jurisdiccional sobre la cuestión y el obligado a otorgar su tutela efectiva». En definitiva, procede otorgar el amparo solicitado porque los órganos judiciales han actuado más allá de la esfera cubierta por el artículo 87.2 LOPJ, han interferido en una esfera reservada a los de la jurisdicción contencioso-administrativa. Se produce así una cierta indefinición en la doctrina del Tribunal, pero también en el entendimien-

to del llamado *privilegio de ejecutoriedad* de los actos administrativos firmes y no suspendidos.

4. Mediante la STC 214/1999, la Sala Primera del Tribunal vino a respaldar el criterio interpretativo sostenido por el Tribunal Supremo en cuanto a la revocabilidad de la renuncia a los cargos públicos representativos, que había sido desconocido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. De lo acaecido en la vía judicial precedente llama la atención que el asunto se tramitase como un contencioso-electoral cuando, en puridad, esta vía procesal no era susceptible de ser utilizada al no tratarse de impugnar ni la proclamación de una candidatura, ni la designación de electos ni, finalmente, el nombramiento de Presidente de una Corporación local, tal como exige la LOREG. Antes bien, el asunto era otro de contenido bien distinto. En efecto, el demandante de amparo, concejal del Ayuntamiento de Cantoria (Almería) perteneciente al Grupo Socialista, presentó en el Registro un escrito anunciando su voluntad de dimitir de dicho cargo con carácter irrevocable. Sin embargo, al día siguiente y antes de haberse tomado decisión alguna sobre el particular, presentó nuevo escrito en el que manifestaba dejar sin efecto el anterior y reafirmaba su voluntad de permanecer en el cargo, aunque solicitaba que se le incorporase como Concejal independiente al Grupo Mixto. No obstante, el Pleno del Ayuntamiento estimó que la renuncia no era revocable y que, por tanto, procedía sus sustitución. En cumplimiento de dicho acuerdo plenario el Ayuntamiento se dirigió a la Junta Electoral Central para que procediese al nombramiento del sustituto. Sin embargo, este órgano de la Administración Electoral resolvió que no procedía acceder a la petición interesada por cuanto con carácter previo al Pleno municipal el propio concejal había manifestado su intención de no renunciar. Contra esta resolución, interpuso el Ayuntamiento recurso contencioso-administrativo del que conoció la Sala competente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, que dictó sentencia estimatoria, consideró válida la renuncia y ordenó que se procediese a la sustitución interesada. Contra esta sentencia se dirigió la demanda de amparo. El Tribunal Constitucional otorgó el amparo solicitado al entender vulnerado el derecho a *permanecer* en los cargos públicos representativos que reconoce el artículo 23.2. CE. El Tribunal de Granada había estimado el recurso mediante una indebida extrapolación de la propia doctrina del Tribunal recaída en asuntos similares, pero en los que la renuncia ya se había presentado ante el órgano que tenía que decidir sobre la misma (la Mesa de la Cámara), circunstancia completamente distinta a lo previsto para la esfera local, en la que la decisión última corresponde al Pleno de la Corporación. Es la decisión del Pleno la que convierte a la renuncia en renuncia efectiva (FJ. 4.º)



y, en el caso enjuiciado, esa posibilidad debía ser descartada ante la afirmación posterior del propio concejal retirando aquella decisión y manifestando expresamente que su voluntad era otra.

7. Finalmente, para cerrar este reducido muestrario de novedades jurisprudenciales, quisiera hacer mención a otros dos pronunciamientos del Tribunal en los que se perfilan líneas doctrinales anteriores, y —como veremos— en uno de ellos, parece aplazarse (quizás porque para su conocimiento el cauce del amparo no fuese el más adecuado) el problema de fondo subyacente.

Me refiero, en primer lugar, a la STC 224/1998, de la Sala Primera, que otorgó el amparo solicitado como consecuencia de la denegación en la vía previa de un *habeas corpus*. El demandante de amparo se había presentado voluntariamente ante la Policía para declarar en relación con una denuncia presentada contra él y otros amigos a resultas de una reyerta callejera. Al llegar a dichas dependencias fue detenido como presunto autor de un robo con violencia o intimidación, leyéndosele sus derechos. Sin practicarse otras diligencias ni tomar declaración a otros de los detenidos se le mantuvo veintidós horas en la Comisaría, en la que pasó toda la noche. Personándose después de ese plazo el Abogado de oficio se practicaron las pertinentes diligencias y se comunicó la detención al Juzgado competente. El órgano judicial ordenó que se pusiese a su disposición al día siguiente, lo que fue interpretado por la Policía como una prolongación de la situación de detención preventiva. Ante esta nueva e innecesaria prolongación de la situación de privación de libertad los Letrados de los detenidos solicitaron el *habeas corpus* en nombre de sus representados, que fue inadmitido por el órgano judicial. Cumple señalar, para concluir el relato fáctico, que el hecho finalmente imputado al recurrente en amparo terminó siendo no un delito, sino una posible falta de lesiones. El Tribunal Constitucional concedió el amparo solicitado y estimó vulnerado el derecho a la libertad porque «la detención preventiva de que fue objeto el ahora demandante en las dependencias de la Comisaría (...) se prolongó más allá del tiempo estrictamente necesario para que los agentes policiales desplegasen su actividad investigadora» (FJ. 4.º). En efecto, «el procedimiento de *habeas corpus* no sirve solamente para verificar el fundamento de cualquier detención; sirve, asimismo, para poner fin a detenciones que, aun justificadas legalmente, se prolongan indebidamente» (FJ. 5.º).

Por su parte, en la STC 194/1998, se planteaba indirectamente un problema relativo a la exigencia de colegiación obligatoria en relación con el ejercicio de ciertas profesiones y la reserva de ley en relación con el establecimiento de esa obligación. Sin embargo, el Pleno del Tribunal situó el núcleo de la demanda en la posible vulneración del derecho de asociación en su vertiente negativa,

omitiendo así la primera de las cuestiones apuntadas y sugeridas por el debate procesal suscitado en la vía judicial precedente.

En este amparo abocado al Pleno del Tribunal se impugnaba una sentencia por la que se había condenado al demandante como autor responsable de una falta de intrusismo profesional, al ejercer actividades como Profesor de Educación Física en una escuela privada sin estar incorporado al correspondiente Colegio profesional. Aducía el recurrente la vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad —porque esa colegiación no era exigible a quienes impartían esa misma enseñanza en los colegios públicos— y a la libertad sindical. Sin embargo, el Tribunal desplegará un cierto esfuerzo por resituar la pretensión actora y añadirá que «de las propias alegaciones del recurrente parece deducirse que el derecho que realmente se considera lesionado no es otro que la libertad negativa de asociación» (FJ. 2.º). Ahora bien, acto seguido, el Tribunal precisó que, no obstante, debía quedarse al margen del debate procesal el derecho a la legalidad penal que garantiza el artículo 25.1 CE, no invocado por el recurrente. Advertencia que cobra cierto interés, pues, como veremos, será una de las razones de discrepancia con la mayoría aducidas por el Magistrado Sr. Gimeno Sendra en su voto particular. Resumidamente, para el Pleno del Tribunal no existió la discriminación denunciada porque, como se señaló en la STC 131/1989, es perfectamente admisible que el requisito de la colegiación obligatoria ceda en casos en que quienes ejerzan una profesión colegiada lo hagan únicamente como funcionarios, con lo cual viene a privarse de razón de ser el sometimiento a una organización colegial justificada en los demás casos. Tampoco puede apreciarse que exista violación del derecho de asociación en su dimensión negativa. Por una parte, el requisito de la colegiación obligatoria, si bien no está, en este caso, directamente establecido en una norma con valor de ley, sí lo está en una norma infralegal preconstitucional, sin que suponga reparo alguno el hecho de que se hubiesen modificado sus Estatutos con posterioridad a la aprobación de la Constitución, por cuanto la obligación de colegiación encontraría igualmente apoyo en la norma legal preconstitucional. De otra parte, es incuestionable que se cumple la exigencia de que la colegiación lo sea por razón del cumplimiento de fines públicos relevantes, pues como tal fin ha de considerarse la educación física. Como se decía, de la opinión mayoritaria discrepó el Magistrado Sr. Gimeno Sendra, cuyo voto particular encierra importantes elementos de crítica a la sentencia, por lo que considero más adecuado remitirme enteramente a su lectura (*Francisco Caamaño*).