

# DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2000

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS  
JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA  
MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA  
FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ

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

## I. JURISDICCION CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. En un cuatrimestre especialmente pródigo en número de resoluciones (103 sentencias y 108 autos), pero bastante limitado en la variedad de los asuntos debatidos (buena parte de las sentencias de Sala se ocupan de problemas del artículo 24 de la Constitución —incongruencia, emplazamiento, motivación...), no es fácil señalar inflexiones y novedades en la doctrina procesal. Hay, desde luego, confirmaciones de pautas ya muy asentadas, alguna incertidumbre sobre cuestiones que aún se resisten a soluciones arquetípicas y, por último, algunas curiosidades; nada, en definitiva, muy distinto de lo que cabe esperar en un proceso continuo de definición de modos y conceptos, propio de toda jurisprudencia viva. En esta ocasión hay también, sin embargo, algún indicio de que las divergencias apreciables en ese proceso pueden referirse a cuestiones tan radicales como el mismo método de argumentación de las sentencias de amparo. Discrepancia, pues, en torno a la estructura y al discurso tópicos de las resoluciones del Tribunal, esto es, a su estilo propio y, por elevación, inevitablemente, a su papel en la estructura del Estado.

Los desencuentros en el seno del Tribunal a propósito de la definición de su jurisdicción frente a la ordinaria —tan trabajosamente dibujada con el impreciso instrumento de la subsidiariedad— han sido motivo recurrente en su

jurisprudencia y así se ha venido reflejando en estas páginas. Pero no creo que hasta el presente su expresión haya adoptado el tono de censura abierta y dirigida al método de argumentación característico de las Salas que puede apreciarse en el voto particular del Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas a la STC 250/2000 (Sala Segunda), de 30 de octubre. Se reprocha en él a esa Sentencia (desestimatoria de una demanda de amparo en la que se denunciaba una discriminación por razón de sexo en las tablas salariales de un convenio colectivo) haber optado por «un tono menor, de antemano lastrado por el propósito de ajustarse rigurosamente a lo ya dicho en las Sentencias precedentes de este Tribunal [...], reconduciendo el caso a una mera hipótesis de aplicación de la doctrina ya proclamada [...] (apdo. 1). Es difícil no compartir la impresión de que es ésta una crítica generalizable, hasta el punto de que en ocasiones se tiene la sospecha de que el Tribunal es antes guardián de su doctrina que intérprete (sin mediación alguna, ni siquiera la propia en el pasado) de la Constitución. No puede llevar a otra cosa la costumbre de que «los enunciados generales de las Sentencias precedentes tengan que ser pauta argumental infranqueable», como advierte, para el caso analizado, el referido voto particular. Es posible que en la base de ese respeto reverencial a la jurisprudencia propia se encuentre «la preocupación por la unidad de doctrina», como apunta el Magistrado discrepante, por más que, también según sus palabras, ello «no debe llevar [...] a una excesiva vinculación a los enunciados generales de la argumentación de las Sentencias, con sacrificio de las complejidades de lo real, sino que, relativizándolos, debe situar su punto de mira en la *ratio decidendi* de cada caso [...]» (*loc. ult. cit.*). Pero no cabe descartar causas más profundas y relativas al entendimiento de la jurisdicción constitucional como jurisdicción cuyo ejercicio necesita sustentarse en más razones que las derivadas de la pura aplicación de la Constitución *ad casum*.

Sea cual sea la causa, esa vinculación excesiva y en abstracto a la doctrina precedente termina en ocasiones por distanciar al Tribunal «de los concretos datos procesales constituidos por los planteamientos de las partes y por los de las Sentencias recurridas», erigiéndose así la constitucional en «una especie de instancia alternativa genuina de los particulares ante este Tribunal, no supeditada en su integridad a los contenidos del previo proceso judicial (Voto particular, apdo. 2). Padece así, en definitiva, el carácter subsidiario del amparo constitucional y pierde también peso, paradójicamente, el auténtico valor de la doctrina, en realidad desvirtuada en su condición de pauta interpretativa que no puede hacer las veces de la norma de cuya aplicación resulta.

2. Fuera de esta crítica de carácter particular a lo que el Magistrado discrepante considera en aquella Sentencia una defectuosa aplicación del princi-

pio de subsidiariedad, no se aprecian en este período otras disfunciones en la articulación de las jurisdicciones constitucional y ordinaria (1). Pero sí merecen destacarse dos ejemplos ilustrativos de las dificultades que comporta la inexistencia de un espíritu de sistema en la interpretación de las causas de inadmisión recogidas en el artículo 50 de la Ley Orgánica. Se trata del ofrecido, en primer lugar, por la STC 222/2000 (Sala Segunda), de 18 de septiembre, en la que se desestima una demanda de amparo después de constatar que los tres motivos impugnatorios alegados por la parte adolecían, uno por uno, de «carencia manifiesta de contenido». Otra Sentencia, la 297/2000 (Sala Segunda), de 11 de diciembre, aprecia también la falta de contenido constitucional de una de las quejas planteadas en la demanda; pero no de todas, y desde luego sin calificarla de «manifiesta». Cualidad que, por principio, hay que entender que no concurre en la totalidad de las lesiones denunciadas en una demanda que ha sido admitida a trámite.

El otro ejemplo de incertidumbre en la definición de las causas del artículo 50.1 LOTC puede verse en la STC 257/2000 (Sala Segunda), de 30 de octubre (2); concretamente en el voto particular del Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, donde se discute que la desaparición del objeto del recurso alegada por el Ministerio Fiscal —y rechazada por la mayoría— no fuera en realidad una falta de agotamiento, pues así habría que interpretar el hecho de que la legitimación denegada en el proceso previo hubiera quedado sin efecto al concluir éste por razones procesales y poder iniciarse otro proceso en el que cabría intentar de nuevo la personación.

3. Si en la crónica del cuatrimestre anterior me hacía eco de la diferencia señalada por el Tribunal entre los recursos de amparo prematuros y los interpuestos sin agotar previamente la vía judicial (3), en este período puede encontrarse un supuesto en el que se hace abstracción de esa diferencia. En efecto, en el ATC 260/2000 (Sección Cuarta), de 13 de noviembre, se inadmite una demanda mediante la que se ponía de manifiesto «la eventualidad de una posible y persistente lesión de [...] derechos fundamentales, que todavía es potencial y reparable. Por consiguiente [el] amparo debe calificarse de cautelar, dado que la lesión [...] aún es potencial, no habiéndose agotado la vía judicial previa antes de acudir a esta jurisdicción al no haber[se] dado oportunidad a los órga-

---

(1) Aunque sigue estando latente la diversidad de concepciones advertida entre los Magistrados acerca del alcance del principio de subsidiariedad, pues la división apreciada en la STC 121/2000 (Sala Primera), de 5 de mayo, y reseñada en la crónica anterior (*REDC*, núm. 60, 2000, págs. 219 y sigs.) vuelve a evidenciarse en la STC 270/2000 (Sala Primera), de 13 de noviembre.

(2) Comentada *infra*, págs. 295-296.

(3) *REDC*, núm. 60, 2000, págs. 221-222.

nos judiciales ordinarios para declarar y reparar las eventuales lesiones sufridas [...]» (FJ. 2.º *in fine*). Sin embargo, lo verdaderamente relevante de este Auto es que en él la Sección Cuarta afirma que un Dictamen del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por el que se declara que España ha vulnerado derechos garantizados en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, puede dar lugar a un incidente de nulidad de actuaciones *ex artículo 240 LOPJ* o, incluso, «ser tenido por un “hecho nuevo” a los efectos de lo dispuesto en el art. 954.4 LECrim [revisión]» o fundamentar el ejercicio de «la acción por error judicial de los artículos 292 y 293 LOPJ» (*loc. ult. cit.*). Todo ello, sin embargo, con una importante matización, pues no se atribuye a ese Dictamen el valor de una declaración internamente efectiva de vulneración de derechos. Tal Dictamen sólo puede alcanzar a «acreditar la posible vulneración de los correspondientes derechos fundamentales del recurrente» (*loc. ult. cit.*), extremo cuya verificación habrá de realizarse, precisamente, en el curso del procedimiento incoado como consecuencia de un incidente de nulidad o de un juicio de revisión, esto es, en sede jurisdiccional interna.

4. En el ámbito de las competencias del Pleno no puede dejar de citarse la STC 234/2000, de 3 de octubre (4), resolutoria del segundo conflicto entre órganos constitucionales que conoce la jurisprudencia constitucional. No interesa aquí tanto la cuestión de fondo debatida (competencia para la declaración de urgencia de un proyecto de ley) cuanto la delimitación que en la Sentencia se hace del objeto posible de este tipo de procesos. A este respecto, el Pleno viene a revisar la doctrina establecida en la STC 45/1986, de 17 de abril, conforme a la cual, y por contraste con los conflictos interterritoriales, no se admitía como posible objeto de estos conflictos el simple menoscabo de competencias ajenas, sino sólo la estricta usurpación de atribuciones; y ello con el argumento de que el conflicto entre órganos «garantiza, más que el ámbito de autodeterminación de un ente creador de un ordenamiento propio, la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias» (STC 45/1986, FJ. 4.º). Ahora, en cambio, y sobre la base de ese mismo argumento, el Pleno ha decidido atemperar «la delimitación que [del] objeto [de los conflictos de atribuciones] se hizo en la mencionada Sentencia [y] apreciar que tanto la decisión impugnada como la pretensión deducida en este supuesto han de considerarse suficientemente adecuadas a la estructura y función del conflicto de atribuciones, toda vez que lo que se pretende es preservar el ámbito de atribuciones de

---

(4) Objeto también de comentario *infra*, págs. 263 y sigs.

uno de los órganos constitucionales mencionados en el artículo 59.3 LOTC frente a la decisión de otro» (FJ. 5.º *in fine*). En definitiva, la *vindicatio potestatis* no se refiere ya únicamente a los actos constitutivos de invasión de atribuciones ajenas, sino que también comprende el menoscabo de éstas como consecuencia del ejercicio de competencias propias, diluyéndose así la diferencia hasta ahora existente entre los conflictos de atribuciones y los de naturaleza interterritorial.

5. Durante este cuatrimestre se ha dictado Sentencia en tres recursos de inconstitucionalidad incoados, por sí o en unión de otros, a instancia del Defensor del Pueblo (5), haciéndose cuestión en uno de ellos —el resuelto por la STC 274/2000, de 15 de noviembre— de su legitimación para interponer este tipo de recursos. A juicio del Gobierno de Canarias, el Defensor del Pueblo carecía de legitimación para impugnar determinados preceptos de la Ley canaria de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1997, toda vez que su «pretensión impugnatoria [...] aparece desconectada de los derechos comprendidos en el Título I de la CE cuya defensa le atribuye el artículo 54 del texto constitucional, precepto éste que delimitaría su ámbito de actuación y competencias, incluida la facultad de interponer el recurso de inconstitucionalidad [...]» (FJ. 2.º). El Tribunal responde a esta objeción procesal haciendo suya de nuevo la doctrina sentada ya en la STC 5/1981, de 13 de febrero, y reiterada después, entre otras, en la STC 150/1990, de 4 de octubre, advirtiendo de que, «con independencia de la cualidad del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I, su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados en los artículos 162.1.a) C.E. y 32.1 LOTC» (FJ. 2.º *in fine*), que no disfrutan de ella sino «en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional» (cita de la STC 5/1981 *en loc. ult. cit.*).

---

(5) STC 274/2000, de 15 de diciembre (contra determinados preceptos de la Ley canaria 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997 comentada *infra*, págs. 271-272 y 275-276); STC 290/2000, de 30 de noviembre (contra preceptos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal); y STC 292/2000, de 30 de noviembre (contra dos artículos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal comentada *infra*, págs. 272 y sigs. y 292-293). En el seno del proceso que dio lugar a la STC 290/2000 se había intentado el desistimiento de los Diputados recurrentes que fue denegado por el ATC 56/1999, de 9 de marzo, objeto de comentario en su momento en esta sección (*REDC*, núm. 56, 1999, págs. 195-196). Una nueva denegación de desistimiento por parte de Diputados recurrentes puede verse en el ATC 244/2000, de 17 de octubre.

6. Los incidentes de suspensión han dado pie para el comentario en estas páginas con alguna frecuencia. En este cuatrimestre apenas merecen reseñarse dos Autos de Sala y, sobre, todo, uno del Pleno. Por lo que hace a los primeros, el ATC 220/2000 (Sala Segunda), de 2 de octubre, constituye un ejemplo de revisión *ex artículo 57 LOTC* de los términos de una suspensión acordada en virtud del artículo 56: puesta en conocimiento de la Sala una circunstancia desconocida al decretarse la suspensión de las resoluciones impugnadas en amparo, aquélla acuerda modificarla, en el sentido de limitarla a los efectos de tales resoluciones que aún eran susceptibles de suspensión. El ATC 226/2000 (Sala Primera), de 2 de octubre, viene a representar el contrapunto del anterior, pues en él no se modifica una suspensión anteriormente acordada, sino que se confirma la ya decidida en otro recurso de amparo sobre el mismo objeto; lo llamativo es que, admitiendo la Sala que resulta obligado «reiterar la suspensión que ya fue acordada en su día en el [otro] recurso de amparo» (FJ. 4.º), en la parte dispositiva del Auto no se «acuerda» reiterarla, sino decretarla aparentemente *ex novo*. Ha de convenirse en que, así como no cabe suspender lo ya ejecutado (de ahí la razón del ATC 220/2000), tampoco es posible suspender lo ya suspendido.

Pero el incidente de suspensión verdaderamente destacable en este período es el que dio lugar al ATC 266/2000 (Pleno), de 14 de noviembre. Lo llamativo de este incidente es el motivo desencadenante: la pretensión del Gobierno de Aragón de que el Tribunal decretara la suspensión de un decreto-ley impugnado en vía de recurso de inconstitucionalidad. El ejecutivo autonómico basaba su solicitud en el argumento de que «no resulta aplicable al presente caso la doctrina sentada por este Tribunal, entre otros, en su ATC 141/1989, de 14 de marzo, según el cual lo dispuesto en el artículo 64.3 LOTC es de aplicación excepcional en los recursos de inconstitucionalidad dada la presunción de validez de la que gozan las leyes, derivada de su legitimidad democrática, por lo que el Tribunal Constitucional sólo podrá suspender su vigencia cuando así se le apodere expresamente [...]. [...] [e]n el caso de[l presente] recurso de inconstitucionalidad, no cabe extender dicha doctrina, pues ésta sólo es aplicable al caso de las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y no a un instrumento normativo como el decreto-ley, puesto a disposición del Gobierno de la Nación por la Constitución» (ATC 266/2000, Ant. 2.º).

La respuesta del Pleno comienza por señalar el «error consistente en considerar al decreto-ley como una norma con una fuerza de ley disminuida a propósito del control de constitucionalidad ejercido por este Tribunal y los efectos de su invocación sobre la vigencia de la norma impugnada (FJ. Único), desmenuzando, a continuación, el cabal sentido de la doctrina recogida en el ATC 141/1989, de 14 de marzo, de la que en modo alguno puede desprenderse una

interpretación de los poderes de suspensión del Tribunal como la auspiciada por el Gobierno autonómico. Se concluye, en definitiva, que «[a] la vista está que lo único excepcional es la suspensión de normas con rango de ley, entre las que obviamente se encuentran los decretos-ley; y no [...] la extensión del artículo 64.3 LOTC a un ámbito distinto del suyo, que es el conflicto de competencias. La excepcional suspensión de normas con rango de ley, incluidos los decretos-ley, está, por tanto, sujeta únicamente a los precisos términos del artículo 30 LOTC» (*loc. ult. cit.*). (Juan Luis Requejo Pagés).

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. Sobre la posible existencia de un límite temporal a la facultad que al Gobierno confiere el artículo 90.3 de la Constitución en orden a declarar urgente un proyecto de ley a los efectos de su tramitación en el Senado versó el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno contra el Senado que resuelve la STC 234/2000 (Pleno), de 3 de octubre. El acto objeto del proceso constitucional fue el Acuerdo de la Mesa del Senado por el que se inadmitió a trámite la declaración de urgencia adoptada por el Gobierno respecto del Proyecto de Ley Orgánica sobre interrupción voluntaria del embarazo a efectos de su tramitación en la Cámara Alta. En cuanto a la posición de las partes, el Gobierno entendía, en síntesis, que dicho Acuerdo invadía la facultad que le atribuye el artículo 90.3 de la Constitución para declarar urgente un proyecto de ley con las consecuencias que se establecen en dicho precepto respecto a su tramitación en el Senado, careciendo éste, por el contrario, de atribuciones para cuestionar la oportunidad de la decisión gubernamental. La representación del Senado, si bien no cuestionaba la facultad del Gobierno *ex* artículo 90.3 de la Constitución, consideraba que la misma debía ejercerse en todo caso antes de que el proyecto de ley hubiera sido depositado en el Congreso de los Diputados, de modo que, una vez que la iniciativa legislativa había tenido entrada en el ámbito parlamentario, la declaración de urgencia de un proyecto de ley a efectos de su tramitación parlamentaria correspondía exclusivamente al Congreso de los Diputados y al Senado.

El Tribunal Constitucional va a circunscribir su pronunciamiento, como expresamente se indica en la Sentencia, a la concreta controversia suscitada, esto es, al ejercicio por el Gobierno de la facultad que le confiere el artículo 90.3 de la Constitución en un momento anterior a que concluya la tramitación del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados y antes, por lo tanto, de que se inicie su tramitación en el Senado (FF.JJ. 9.º y 14.º). Y comienza su examen con una precisión previa respecto al contenido del artículo 90 de la

Constitución, sobre cuyo apartado tercero mantienen el Gobierno y el Senado la divergencia interpretativa que ha provocado el conflicto, señalando que no constituye propiamente objeto del mencionado precepto constitucional, a diferencia de las previsiones contenidas en otros textos constitucionales, «la regulación de un procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia», a la vez que se configura como uno de los varios preceptos constitucionales en los que se plasma la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, así como de las relaciones entre una y otra Cámara en el ejercicio de la función legislativa que el artículo 66.2 de la Constitución residencia en las Cortes Generales, respondiendo todo ello a la «característica configuración constitucional del modelo bicameral adoptado por nuestra Constitución». En definitiva, lo que el mencionado precepto constitucional regula es únicamente la tramitación en el Senado de los proyectos de ley, recogiendo su apartado tercero una regla de reducción de plazos por la que se disminuye a veinte días el plazo ordinario de dos meses de tramitación en el caso de los proyectos de ley declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (FJ. 8.º).

Centrada la controversia únicamente en la existencia o no de un límite temporal para el ejercicio de la facultad que al Gobierno atribuye el artículo 90.3 de la Constitución, el Tribunal Constitucional analiza el sentido de tal atribución para determinar a continuación la existencia o no de dicho límite temporal. Aquella facultad alcanza su significado precisamente en el contexto del conjunto de facultades constitucionales de las que es titular el Gobierno en relación con el procedimiento legislativo, en cuanto mecanismo que le es conferido para agilizar la tramitación en el Senado de determinados proyectos de ley y este medio de agilización del *iter legis* expresa, en suma, «la opción del constituyente por un determinado entendimiento de las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno a través de un mecanismo que permite a éste actuar sobre el procedimiento legislativo influyendo en su desarrollo cronológico cuando, en su criterio, concurren las circunstancias que así lo requieran» (FJ. 10.º). Y frente al límite temporal que la representación del Senado postula al ejercicio por el Gobierno de la facultad del artículo 90.3 de la Constitución se erige, en opinión del Tribunal Constitucional, en primer término, el propio tenor literal del citado precepto constitucional; en segundo lugar, la propia finalidad del mecanismo puesto a disposición del Gobierno con el objeto de abreviar el tiempo normal de tramitación en el Senado de los proyectos de ley declarados urgentes, pues puede ser percibida por el Gobierno dicha urgencia tanto en el momento de depositar el proyecto de ley en el Congreso de los Diputados como en un momento posterior, ya iniciada la tramitación parla-



mentaria del mismo; y, en fin, la práctica parlamentaria seguida en el Senado en todas las legislaturas, en las que existen numerosos precedentes en los que el Gobierno, en uso de la facultad que le confiere el artículo 90.3 de la Constitución, declaró la urgencia al inicio de la tramitación de proyectos en el Senado sin que se opusiera por la Cámara el límite temporal que ahora aduce.

Finalmente, el Tribunal Constitucional rechaza los argumentos expuestos por el Letrado del Senado en los que pretendía fundar la existencia de dicho límite temporal. De un lado, la invocación de la autonomía parlamentaria, en virtud de la cual la Cámara habría de disponer sobre los trámites y cronología del procedimiento legislativo y la regulación de éste sería en principio de exclusivo dominio de la norma reglamentaria, pues el contenido y alcance de la autonomía de cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales ha de ser determinada precisamente a partir de las previsiones del texto constitucional, nunca al margen de ellas, de modo que, aun pudiendo admitirse la disponibilidad de la Cámara sobre los trámites y la cronología del procedimiento, el alcance de tal disponibilidad será el que resulte de los preceptos constitucionales que lo regulen. En este caso, el constituyente ha otorgado al Gobierno la facultad del artículo 90.3, sin haberla limitado o condicionado temporalmente o remitirse para su desarrollo al Reglamento de la Cámara, no pudiendo la autonomía reglamentaria constituir un obstáculo absoluto que impida al constituyente dotar al Gobierno de un mecanismo que le permita acelerar y abreviar en determinadas circunstancias la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley para el desarrollo de su función de dirección política (art. 97 CE). De otro, el ejercicio por el Gobierno de la facultad que le otorga el artículo 90.3 de la Constitución, si bien abrevia el plazo de tramitación en dicha Cámara de los proyectos de ley declarados urgentes, ni le priva del ejercicio de su función legislativa, al incidir tal mecanismo sobre la cronología del procedimiento, pero no sobre el contenido del proyecto de ley, ni restringe, ni podría hacerlo, el derecho de la Cámara y de sus miembros a tramitar los proyectos de ley en el plazo constitucionalmente establecido, ni la reducción del tiempo de tramitación tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de la voluntad del órgano (FJ. 13.º).

2. La reserva de ley que en materia de función pública establece el artículo 103.3 de la Constitución, en cuanto comprensiva de los sistemas de provisión de los puestos de trabajo al servicio de la Administración Pública, constituye una de las múltiples cuestiones abordadas en la STC 235/2000 (Pleno), de 5 de octubre, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el artículo 99.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases

del Régimen Local, en la redacción que le diera el artículo 2 de la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

En el extremo que aquí interesa, los recurrentes sostenían que la regulación del sistema de concurso, como medio ordinario de provisión de los referidos puestos de trabajo, conculcaba aquella reserva de ley, ya que, salvo la genérica referencia a las características del puesto de trabajo, no se contenía en dicha regulación elemento alguno que contribuyese a perfilar el contenido del 25 por 100 de los méritos específicos que en el conjunto de la valoración del concurso pueden atribuirse por la correspondiente Corporación Local. En su opinión, el legislador había renunciado de este modo a su papel ordenador y había entregado a los entes locales un poder omnímodo en la configuración de los oportunos méritos específicos. Asimismo, la reserva de ley del artículo 103.3 de la Constitución resultaba vulnerada al no preverse los modos de acreditación de los méritos específicos que pudieran esgrimirse y carecer de cualquier indicación sobre la composición de los Tribunales o Comisiones de calificación.

El Tribunal Constitucional comienza por reiterar una vez más el significado último de la reserva de ley, que no es otro que el de «asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del Ejecutivo y, en su consecuencia, de los productos normativos propios, que son los reglamentos», lo que no excluye, sin embargo, «la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador». Tras resaltar que la reserva de ley en el ámbito de la función pública ofrece unos rasgos peculiares, reproduce la doctrina ya sentada en la STC 99/1987, de 11 de junio, sobre los ámbitos comprendidos en la reserva de ley del artículo 103.3 de la Constitución, entre los que se incluye el modo de provisión de los puestos de trabajo al servicio de la Administración Pública, «pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18 CE), habrá de ser también la ley la que determine en qué casos y condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública». En definitiva, es necesaria la determinación de la ley para regular el modo de provisión de los puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de la llamada al reglamento a fin de complementar o particularizar sus determinaciones.

A la luz de la resumida doctrina constitucional, el Tribunal considera que la remisión a la potestad reglamentaria de los entes locales para que fijen el 25

por 100 de los méritos específicos que pueden atribuirse por la correspondiente Corporación Local en atención a las características del puesto a cubrir no conculca las exigencias de la reserva de ley del artículo 103.3 de la Constitución. Argumenta al respecto que en el ámbito de la Administración del Estado se difiere al reglamento la pormenorización de los méritos que pueden hacerse valer en el concurso como sistema de provisión de los puestos de trabajo, de modo que la opción legislativa de confiar a las Corporaciones Locales la determinación de los méritos específicos que han de ser tomados en consideración para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional en atención a la conexión que presenta con las singularidades de las Corporaciones Locales que convocan los referidos puestos de trabajo está en consonancia con los procedimientos de selección del mencionado personal funcional, integrados por una primera fase de selección nacional y otra subsiguiente de provisión en cada Corporación Local. Además, tal opción, con el inequívoco respaldo de la autonomía local, resulta coherente con la lógica del sistema, habiendo de responder en todo caso dichos méritos específicos a las concretas características del puesto convocado, y la precisión o determinación que requieren los recurrentes no dejaría de entrar en conflicto con el margen de libre disposición de que el legislador ha querido investir a los entes locales, lo que desembocaría en un excesivo encorsetamiento que no viene exigido por aquella reserva de ley y que reduciría injustificadamente el ámbito en el cual naturalmente pueden desplegarse las competencias de los entes locales para especificar, en virtud de su potestad de autoorganización, las peculiaridades de los distintos puestos de trabajo. De otra parte, tanto los medios de acreditación de los méritos que puedan aducirse en el concurso como la composición de los Tribunales o Comisiones de calificación no son materias que necesariamente hayan de venir reguladas por la ley, constituyendo, por el contrario, materias típicas de la ordenación reglamentaria (FFJJ. 4.º y 5.º).

3. El principio de seguridad jurídica y el de legalidad *ex* artículo 9.3 de la Constitución operaron como canon de control en la STC 235/2000 (Pleno), de 5 de octubre, en relación con la previsión del artículo 99.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 10/1993, de 21 de abril, del sistema de libre designación como modo excepcional, frente al concurso, de provisión de los puestos de trabajo reservados a los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Tal previsión, recogida en una norma con rango de ley que además reviste el carácter de norma básica, excluye, en opinión del Tribunal Constitucional, toda posibilidad de vulneración del principio de legalidad. E igual conclusión alcanza en relación con el principio de seguridad jurídica, que, según una reite-

rada doctrina constitucional, es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio, dado que la normativa impugnada, de un lado, aparece redactada con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance y, por otro, la mera eventualidad de un uso arbitrario por parte de la Administración no genera *per se* la inconstitucionalidad del precepto (FJ. 8.º).

4. En La STC 248/2000 (Pleno), de 19 de octubre (6), que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida, entre otras disposiciones legales, contra la Ley de Baleares 8/1985, de 17 de julio, de declaración de «Sa Punta de N'amer» como Área Natural de Especial Interés, una de las cuestiones suscitadas estribaba en determinar, desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), si el citado derecho fundamental podía resultar vulnerado como consecuencia de regular por ley una materia que, en opinión del órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, constituye por su naturaleza el objeto propio de actos administrativos singularizados, haciendo inmune dicha regulación a la jurisdicción ordinaria al estar contenida en una ley.

El tema ya había sido suscitado en términos bastantes similares, que no idénticos, en la STC 73/2000, de 14 de marzo (7), cuya doctrina reitera de nuevo el Tribunal para desestimar este motivo de inconstitucionalidad que se imputaba a la Ley cuestionada. Se declara al respecto en la Sentencia que «no resulta en principio contrario a la Constitución que el legislador asuma una tarea que antes había encomendado al poder reglamentario [...] [pues] nuestro sistema constitucional desconoce algo parecido a una reserva reglamentaria, inaccesible al poder legislativo. De suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario». A lo que se añade la consideración de que nuestro modelo de jurisdicción concentrada permite acudir a los Jueces y Tribunales ordinarios para defender cualquier clase de derechos e intereses legítimos y pone a disposición de éstos un instrumento, la cuestión de inconstitucionalidad, destinado a asegurar que la actuación del legislador se mantiene dentro de los límites de la Constitución (FJ. 5.º).

---

(6) Comentada también *infra*, págs. 279.

(7) *Cfr.* La reseña relativa a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2000, *REDC*, núm. 59, págs. 271-273.

5. En la Sentencia 273/2000 (Pleno), de 15 de noviembre, se confronta con los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos y de seguridad jurídica la previsión recogida en la Ley de Cataluña 17/1987, de 13 de junio, de Administración Hidráulica, por la que se integran en el texto de la Ley y se confiere rango legal a disposiciones reglamentarias anteriores reguladoras del incremento de tarifa y del canon de saneamiento. Estas disposiciones reglamentarias habían sido declaradas nulas en primera instancia por sendas Sentencias de la Audiencia Territorial de Barcelona de fechas anteriores a la mencionada Ley, dado que en su procedimiento de elaboración se había omitido un trámite de informe previo a su aprobación, pronunciamiento que fue confirmado en apelación por sendas Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictadas en fechas posteriores a la de la Ley 17/1987, de 13 de julio.

El órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad entendía, de un lado, que la eficacia retroactiva que había otorgado el legislador autonómico a la elevación de rango de las citadas disposiciones reglamentarias, al señalar que «serán aplicables con rango de ley formal a los supuestos producidos antes de la entrada en vigor de la presente Ley», debía fijarse en cinco años, al ser éste el plazo de prescripción de las deudas tributarias, no resultando conforme con el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales una retroactividad tan manifiesta e ilimitada mediante la elevación del rango de unas normas tributarias que habían sido declaradas nulas. De otro, que resultaba vulnerado también el principio de seguridad jurídica, en cuanto límite a la facultad de regulación por el legislador de situaciones que se encuentran *sub iudice*.

El Tribunal Constitucional descarta, en primer término, la posible vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), ya que las normas que imponen cargas tributarias con base en el deber constitucional de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento o financiación de los gastos públicos no son por definición disposiciones restrictivas de derechos individuales en el sentido del artículo 9.3 de la Constitución, dejando al lado el supuesto, que no era el caso, de las normas tributarias sancionadoras. Lo que no excluye, sin embargo, que no pueda ser cuestionada la constitucionalidad de la eficacia retroactiva de las normas tributarias cuando entren en colisión con otros principios constitucionales, como el de seguridad jurídica invocado en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y en el que se centra, a continuación, la Sentencia. No obstante, se recuerda en ésta que dicho principio no puede erigirse en un valor absoluto, ya que ello daría lugar a la petrificación y congelación del ordenamiento jurídico existente, y lo que protege es la confianza de los ciudada-

nos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, puesto que la retroactividad posible de las normas tributarias no puede afectar a la interdicción de la arbitrariedad. La tarea de determinar cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera el principio de seguridad jurídica sólo puede realizarse caso por caso, teniendo en cuenta, de una parte, el grado de retroactividad de la norma y, de otra, las circunstancias específicas que concurren en cada supuesto en concreto.

Al determinar el alcance de la retroactividad de la disposición legal cuestionada, el Tribunal entiende, pese a la imprecisión de su tenor literal, que la retroactividad de la elevación de rango de las normas reglamentarias llevada a cabo por aquélla no puede hacerse coincidir con el plazo de prescripción de las deudas tributarias, como mantenía el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, sino con la vigencia de las normas que se integran en el texto de la Ley. Admite, pues, la existencia de retroactividad y al precisar sus límites señala que los actos de aplicación de las normas reglamentarias elevadas de rango, al haber sido éstas definitivamente anuladas por las Sentencias del Tribunal Supremo, sólo pueden estimarse conformes a Derecho a partir de la integración del contenido de esas normas reglamentarias en la Ley que les confirió rango legal. Delimitada la eficacia retroactiva de la disposición legal cuestionada, llega a la conclusión de que esa retroactividad no quebranta el principio de seguridad jurídica. Desde la vertiente objetiva de éste, es decir, los aspectos relacionados con la certeza de la norma, porque la deficiencia técnica en la que incurre aquella disposición legal, al no precisar con claridad cuáles son las normas reglamentarias integradas en el texto de la Ley y elevadas de rango con carácter retroactivo, no resulta óbice para su identificación. Desde la vertiente subjetiva de dicho principio constitucional, esto es, la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos, porque en el momento de procederse a la elevación retroactiva de rango de las normas reglamentarias éstas conservaban su vigencia, pues los recursos de apelación contra las Sentencias de la Audiencia Territorial de Barcelona fueron resueltos después de aprobada la Ley de la que forma parte la disposición cuestionada, y el motivo de su anulación fue un defecto de procedimiento, no un vicio de carácter sustantivo, de modo que el deber de los ciudadanos de contribuir, que se hallaba suficientemente perfilado en la Ley en cuyo desarrollo se dictaron las mencionadas normas reglamentarias, no se vio alterado por las resoluciones judiciales que anularon éstas, ni por la elevación de rango de las mismas, no apreciándose incidencia negativa alguna en la confianza de los ciudadanos, quienes pudieron adaptar su conducta a la legislación vigente. Se resalta, por último, el interés de relevancia constitucional, la mejora de la calidad medioambiental de las aguas

(art. 45 CE), que fundamenta la medida adoptada en la disposición legal cuestionada.

6. Los límites constitucionales al contenido material de las leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas y la extensión a esta concreta fuente de los límites que resultan del artículo 134 de la Constitución para las leyes de Presupuestos Generales del Estado fueron los temas abordados, una vez más, por el Tribunal Constitucional en la STC 274/2000 (Pleno), de 15 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra determinados preceptos de la Ley de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997.

Al examinar la cuestión planteada, el Tribunal parte de la doctrina ya sentada en la STC 116/1994, de 18 de abril, y reiterada en las SSTC 174/1998, de 23 de junio, 130/1999, de 1 de junio, y 180/2000, de 29 de junio (8), según la cual de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado, entendido este término en sentido estricto, esto es, como sinónimo de organización central del Estado, no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación por vía analógica a las instituciones autonómicas homólogas. «La regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas —se afirmó en la primera de las Sentencia citadas— desde la perspectiva constitucional propia del presente proceso, es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubieren dictado para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas».

A diferencia de lo que aconteció en la STC 116/1994, de 18 de abril, el Tribunal aprecia en este supuesto, al igual que lo hiciera en las que dieron lugar a las SSTC 174/1998, de 23 de julio, 130/1999, de 1 de julio, y 180/2000, de 29 de junio, una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Canarias —arts. 13 y 61.1 EACan. y 21.1 LOFCA— y cuanto dispone respecto al Estado el artículo 134 de la Constitución, precepto éste del

---

(8) *Cfr.* las reseñas correspondientes a la doctrina del Tribunal Constitucional durante los segundos cuatrimestres de 1998, 1999 y 2000, *REDC*, núms. 54, 57 y 60, 1998, 1999 y 2000, págs. 227-230; 252-255; y 228-230, respectivamente.

que la jurisprudencia constitucional ha deducido la existencia de límites materiales al contenido normativo de las leyes de Presupuestos Generales del Estado y a su utilización como instrumento legislativo. Así pues, de las normas que en este caso integran el bloque de la constitucionalidad el Tribunal Constitucional también infiere «la existencia de un principio general conforme al cual el contenido de dicha ley autonómica de Presupuestos ha de adecuarse a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y gastos o con los criterios de política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto» (FJ. 6.º).

De los diversos preceptos legales impugnados en este caso, lo que impide un análisis de detalle de cada uno de ellos, el Tribunal Constitucional considera justificada la inclusión en la ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de distintas previsiones legales de diferente tenor, relativas a la reasignación de efectivos del personal al servicio de la Administración, al integrarse en el marco de una política restrictiva de empleo; a las condiciones básicas que han de regir las convocatorias de procedimientos de selección para adquirir la condición de personal laboral fijo que excepcionalmente se realicen en el ejercicio presupuestario, al aparecer conectada con la oferta pública general de empleo para el mencionado ejercicio presupuestario; y, en fin, a la extensión a los funcionarios públicos docentes de la Universidad, en el caso de ser elegidos miembros del Parlamento de Canarias, de la posibilidad de acceder a la situación de servicios especiales y continuar percibiendo sus retribuciones en la Administración de origen, dada su indudable repercusión presupuestaria. Por el contrario, entiende que exceden del ámbito propio de la ley de Presupuestos otras previsiones relativas a la movilidad interadministrativa de los funcionarios de las distintas instituciones públicas de la Comunidad Autónoma; a propiciar el cumplimiento de la jornada de trabajo, aunque la medida en cuestión consista en una reducción de haberes; a las retribuciones complementarias a cuenta que han de percibir los funcionarios de la Comunidad Autónoma una vez producido el cese en sus puestos de trabajo; a la homogeneización de niveles mínimos de complemento de destino y específico de los puestos adscritos a determinados cuerpos administrativos; y, en fin, a la creación de nuevas escalas dentro de los Cuerpos de la Administración Pública y a la modificación de su estatuto jurídico.

7. La STC 292/2000 (Pleno), de 30 de noviembre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra diversos incisos de los artículos 21.1 y 24.1 y 2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de di-



ciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, por entender que vulneraban el artículo 53.1 de la Constitución, que reserva en exclusiva a la ley la regulación y limitación del ejercicio de los derechos fundamentales. La cuestión de fondo suscitada estribaba en determinar, en definitiva, si al haber renunciado el legislador a regular el haz de facultades que integran el ejercicio del derecho fundamental a la protección de datos personales del artículo 18.4 de la Constitución o al haber apoderado a la Administración para su restricción se lesionaba la reserva de ley del artículo 53.1.

El Tribunal comienza por resaltar, de acuerdo con una precedente doctrina constitucional, que el artículo 18.4 de la Constitución contiene un instituto de garantía de los derechos a la intimidad y al honor y del pleno disfrute de los restantes derechos de los ciudadanos que, además, en sí mismo, es un derecho fundamental, el derecho a la libertad frente a las potenciales agresiones a la dignidad y a la libertad de la persona provenientes de un uso ilegítimo del tratamiento mecanizado de datos, esto es, lo que se ha dado en llamar «libertad informática», que atribuye a su titular un conjunto de facultades que consiste en su mayor parte en el poder jurídico de imponer a terceros la realización u omisión de determinados comportamientos, cuya concreta regulación debe establecer la ley, bien desarrollando el derecho fundamental a la protección de datos (art. 81.1 CE), bien regulando su ejercicio (art. 53.1 CE). En este sentido, desataca la singularidad tanto del objeto como del contenido del derecho a la protección de datos. Por lo que se refiere a aquél, esto es, a su objeto, señala que el mismo «no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales [...]. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos que, por el hecho de serlo, por ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza el derecho a la protección de datos. También por ello, el que los datos sean de carácter personal no significa que sólo tengan protección los relativos a la vida privada o íntima de la persona, sino que los datos amparados son todos aquéllos que identifiquen o permitan la identificación de la persona, pudiendo servir para la confección de su perfil ideológico, racial, sexual, económico o de cualquier otra índole o que sirvan para cualquier otra utilidad que en determinadas circunstancias constituya una amenaza para el individuo». En cuanto al contenido, su peculiaridad estriba en que garantiza a la persona un poder de control sobre sus datos personales, lo que sólo es posible y efectivo imponiendo a terceros deberes jurídicos de hacer, esto es, el derecho a que se requiera el previo consentimiento para la recogida y uso de datos personales, el derecho a saber y ser informado sobre el destino y uso de esos datos y el derecho a acceder, rectificar

y cancelar dichos datos; en definitiva, el poder de disposición sobre los datos personales.

Si bien no se trata de un derecho ilimitado, las limitaciones que se impongan, con base en otros derechos fundamentales o bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, pueden ser restricciones directas al derecho fundamental mismo, cuya regulación es entonces una forma de desarrollo del derecho fundamental, o restricciones al modo, tiempo o lugar del ejercicio del derecho fundamental, constituyendo en este caso, en cuanto los límites lo son a una forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades que integra el contenido del derecho fundamental, una manera de regular el ejercicio de este derecho fundamental que puede hacer el legislador ordinario *ex* artículo 53.1 de la Constitución. Pues bien, cuando la ley, única habilitada por la Constitución para fijar los límites a los derechos fundamentales, en este caso, al derecho fundamental a la protección de datos, renuncia a tal regulación y remite ese cometido a otro poder público, a quien apodera para que fije en cada caso las restricciones que puedan imponerse a los derechos fundamentales, está vulnerando el mandato contenido en la reserva de ley del artículo 53.1 de la Constitución, dado que la fijación de los límites de un derecho fundamental no es un lugar idóneo para la colaboración entre la ley y las normas infralegales, pues esta posibilidad de colaboración debe quedar reducida a los casos en los que, por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales sean idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, con sujeción siempre a la ley pertinente.

La aplicación de la doctrina constitucional expuesta lleva al Tribunal Constitucional a declarar la inconstitucionalidad de los artículos 21. 1 y 24.1 y 2 de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal. En cuanto al primer precepto se refiere, porque la Ley no ha fijado por sí misma, como le impone la Constitución (art. 53.1 CE), los límites al derecho a consentir la cesión de datos personales entre Administraciones Públicas para fines distintos a los que motivaron originariamente su recogida y a los que alcanza el consentimiento inicialmente prestado, sino que apodera a normas infralegales para la regulación de dichos límites. Y en relación con el artículo 24.1 y 2 de la Ley, por adolecer de falta de certeza y previsibilidad en los propios límites que impone al ejercicio del derecho fundamental y a su modo de aplicación (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

### III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Visto el montante de sentencias adoptadas por el Tribunal en el año 2000 que alguna relación guardan con la organización territorial del Estado, no

puede decirse que haya reducido éste el ritmo de trabajo que alcanzó el año anterior. Pues, frente a las diecisiete de 1999 ha emitido dieciocho en el siguiente. Revelándose evidente que esa sentencia de más no significa ningún aumento sustancial de su producción en este terreno. Idéntico juicio admite la cadencia de su actuación al respecto en 2000, también presidida por la regularidad con que se suceden sus decisiones de esa clase. Bien es verdad que el número de sentencias dictadas en los primeros cuatrimestres de este año, cinco en cada uno de ellos, ha conocido un cierto crecimiento en su tercer cuatrimestre, toda vez que durante el mismo ha emitido el Tribunal ocho. Pero difícilmente podría hablarse por eso de un año caracterizado por altibajos en el rendimiento de su actividad encaminada a la interpretación del Título VIII y las demás leyes que inmediatamente lo desarrollan, por más que admita singularizarse este último cuatrimestre atendiendo al dato del relativo mayor grado de fecundidad que alcanza su jurisprudencia referida a este asunto comparado con el de esos otros períodos de tiempo anteriores iguales en duración.

En lo que a esas ocho sentencias últimas se refiere merece consignarse que son entre siete y ocho los años de media consumidos por el Tribunal en adoptarlas, con la única excepción de la STC 274/2000, de 15 de noviembre, que ha tardado algo más de tres años en emitirse, y con ella su pronunciamiento sobre las denuncias de inconstitucionalidad, por supuestamente incurra en vicio de incompetencia, vertidas en torno a una ley autonómica por el Defensor del Pueblo. Lo llamativo del caso justifica su mención en estas páginas, no obstante la enorme dificultad que media en orden a dilucidar el porqué de esa distinta velocidad. Desde luego no debe descartarse que en la más rápida haya mediado lo ajeno al debate político —siempre presente en las contiendas competenciales trabadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas— que se revelan las funciones a desempeñar por el Defensor del Pueblo. De modo que quizá haya influido en el ánimo del Tribunal la perspectiva de abordar la solución al problema con la mayor comodidad, esto es, sin necesidad de acudir al distanciamiento calculado en que consiste la fórmula de interponer el paso del tiempo entre el calor que adquiere esa disputa inmediatamente después de acudir a la jurisdicción constitucional para dirimirla y la resolución de la misma fundada en Derecho, que parece presidir en tantas ocasiones la actuación del Tribunal. Tal vez la celeridad que éste muestra en la STC 274/2000, de 15 de noviembre, obedezca a la razón indicada, con cuya formulación aquí no se busca defender que le cuadre el calificativo de postulado esclarecedor de lo que pueda llevarle al Tribunal poner término a los asuntos alejados de lo político de que conozca. Pues, sin ir más lejos, no explica la anterior observación por qué en un caso análogo, el abordado en la STC 248/2000, de 19 de octubre, tan ajeno a la disputa política como puede serlo la cuestión de inconstitucional-

lidad a la que da respuesta —suscitada a propósito de una ley autonómica, en la que ni siquiera el Abogado del Estado formula alegaciones—, ha tardado el Tribunal siete años en emitir esa resolución del último cuatrimestre de 2000. Valga cuanto antecede a modo de valoración global de todo ese período y aun de introducción al mismo, a falta de coincidencia argumental que destacar entre las sentencias que lo componen y de otra cosa digna de subrayarse a su respecto con carácter preliminar. Como no sea la respuesta que dos de ellas, las SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, y 290/2000, de 30 de noviembre, ofrecen a otras tantas denuncias suscritas por el Defensor del Pueblo, aunque sólo una la sustente con argumentos de interés para lo competencial, de los que ineludiblemente se hace eco la oportuna resolución, esto es, la STC 274/2000, de 15 de noviembre.

2. De la STC 223/2000, de 21 de septiembre, conviene destacarse, primero de todo, la minuciosa operación de encuadramiento material que dedica a las disposiciones del Decreto 1.085/1992, de 11 de septiembre, cuestionadas por la Generalidad de Cataluña. Circunstancia ésta tanto más merecedora de subrayarse luego de constatar las escasas consecuencias prácticas de ese esfuerzo (9). Téngase en cuenta que, puesto el Tribunal a la tarea, esto es, ocupado en seleccionar de entre los ámbitos materiales invocados por las partes los más intensamente relacionados con los preceptos recurridos y más idóneos, en consecuencia, para acoger éstos, advertirá que los títulos competenciales esgrimidos por aquella Comunidad Autónoma, habían de juzgarse, sin excepción, complementarios de otros estatales, en tanto que imbricados con ellos mediante una relación que, si en algunos supuestos, se revela de convergencia competencial, expresamente contemplada por el Estatuto de Autonomía de Cataluña [pues, sin duda alguna que conduce a esa situación lo consignado en el artículo 9.1.16 EAC (10) y en los artículos 12.1.2 EAC y 12.1.5 EAC (11)], en otros se advierte prototípica de una compartición competencial, esto es, del fenóme-

---

(9) Por cierto que así percibido en el único voto particular formulado a la Sentencia por el Magistrado Sr. Viver Pi-Sunyer, sin embargo discrepante con la concreta ubicación material de algún precepto en tela de juicio.

(10) Toda vez que, en su virtud, asume la Generalidad, en materia de «instalaciones de producción, distribución y transporte de energía», competencia exclusiva, sin perjuicio de lo establecido en el número 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, esto es, no obstante la que corresponde al Estado para establecer las «bases del régimen minero energético».

(11) Que asignan respectivamente a la Generalidad de Cataluña, recuérdese, competencia exclusiva en materia de «industria» y de «comercio interior», «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general [...] en los términos de lo dispuesto en [...] los números [...] 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución».

no en virtud del cual mostrándose el Estado investido de facultades para adoptar las bases sobre una determinada materia, ostenta la Comunidad Autónoma que fuere, en este caso la de Cataluña, las apropiadas para proceder al desarrollo legislativo de tal normación básica estatal (12).

De ahí que haya entendido el Tribunal no exigir la contienda sino dilucidar si lo dispuesto en los preceptos cuestionados del referido Real Decreto admite calificarse o no como básico; y que, consiguientemente con ello, restrinja a eso el tenor de su pronunciamiento, ciertamente complejo y construido, además, con criterios tan conocidos acerca de las dimensiones formal y material de las bases que es ocioso mencionárselos en estas páginas. Como también huelga mencionar sus construcciones relativas a los Registros estatales que encierra la STC 197/1996, de 28 de noviembre, reiteradamente citadas a lo largo de la STC 223/2000, de 21 de septiembre, para respaldar su tratamiento de este asunto (13). Menos frecuente, en cambio, y, por ende, reviste mayor interés que el Tribunal reduzca a su mínima expresión la tarea a desempeñar por los Reales Decretos de transferencia, negándoles en esta STC 223/2000, de 21 de septiembre, incluso, el valor interpretativo del orden constitucional de competencias que en anteriores ocasiones les ha reconocido.

3. Algún interés tiene que en la STC 235/2000, de 5 de octubre, califique el Tribunal de respetuosa con la autonomía local la actitud del legislador estatal consistente en atribuir a los entes locales interesados una participación en la fijación de los méritos que pueden hacerse valer en los concursos para la provisión de puestos de trabajo al servicio de tales entidades. Poco importa para la finalidad perseguida en estas páginas que tal observación jurisprudencial se produzca con ocasión del juicio que allí recibe la denuncia de contradicción con la reserva de ley contemplada en el artículo 103 de la Constitución de la medida legislativa referida. En cambio, no conviene pasar por alto que la autoría de esa imputación, como de todas las vertidas en los recursos de inconstitucionalidad acumuladamente resueltos mediante la STC 235/2000, de 5 de octubre, corresponde exclusivamente a los cincuenta Diputados firmantes de la oportuna demanda. De su acción concertada, sin la presencia coadyuvante de ningún otro sujeto legitimado para accionar el control abstracto de constitucionalidad, es fruto la Sentencia. Conviene destacar el dato por lo que evidencia

---

(12) De esa naturaleza es el derivado de lo dispuesto en el artículo 10.1.5 EAC que, atento, a la formulación del artículo 149.1.25 de la Constitución, atribuye a la Generalidad, «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca [...], competencia de desarrollo legislativo y de ejecución» en materia de «régimen energético».

(13) Cfr. FF.JJ. 10.º a 15.º

respecto al interés que entonces adquiere el examen y la subsiguiente respuesta del Tribunal a las dudas de constitucionalidad suscitadas por los recurrentes sobre el sistema de libre designación, para la provisión de puestos de trabajo en el ámbito local, consignado en la Ley cuestionada. Téngase en cuenta que las mencionadas tachas de inconstitucionalidad se concretaban en la supuesta colisión entre esa opción del legislador y la exigencia de un tratamiento común a los administrados derivada de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. No en balde, dedicaban los accionantes al concurso para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración local, con habilitación de carácter nacional, el calificativo de único medio legítimo para la adscripción de los mencionados funcionarios a plazas concretas, invocando al efecto la expresa declaración de básica que dedicó a dicha técnica la STC 25/1983, de 7 de abril, al tiempo que, de modo complementario y consiguientemente con ello, cuestionaban la constitucionalidad de la fórmula de libre designación. Objeción ésta cuyo examen abordará el Tribunal recordando que la ratificación por la STC 25/1983, de 7 de abril, del concurso como forma de provisión de los puestos reservados a los antiguos Cuerpos nacionales de Administración Local —como su convalidación por la STC 214/1989, de 21 de diciembre—, lo fue «desde la estricta perspectiva competencial, en virtud de la imbricación en el primero de los términos del binomio bases-desarrollo, y por tanto, en la competencia del Estado, *ex* artículo 149.1.18 CE, sobre la regulación que el referido concurso tenía en la legislación entonces vigente» (FJ. 9.º). Preludiaba así el Tribunal su respuesta inmediata a la impugnación que le ocupaba, pues, en efecto, la ofrecerá a renglón seguido de tal recordatorio mediante la declaración, por lo demás incuestionable, de que nada impide al legislador de lo básico modificar «el contenido de lo formalmente declarado como tal y, por tanto, introducir, junto al sistema de concurso, y en los términos concretamente previstos, el de libre designación como modo, siquiera excepcional, de provisión de determinados puestos de trabajo (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ. 3.º)» (*loc. ult. cit.*).

Pues bien, con independencia de lo que dicha afirmación tiene de concluyente para la resolución de la impugnación planteada, obsérvese que incluye un juicio sobre el concreto alcance de lo básico, emitido en un contexto litigioso ajeno al prototípico debate competencial Estado/Comunidades Autónomas, de no escaso interés. Adviértase a este último propósito que, según todo apunta, ese aserto jurisprudencial se asienta en el presupuesto de que la reserva constitucional al Estado de la facultad para definir lo básico de una determinada materia no consiente a su titular disponer al respecto de otro modo que mediante el ejercicio de dicha potestad. Con lo que eso significa en cuanto a posibilidad de exigirle dicha naturaleza de básica a la norma estatal en cualquier

circunstancia, y no sólo en el curso de una contienda trabada entre el Estado y una Comunidad Autónoma habilitada por su Estatuto para proceder a su desarrollo. Sin que, por otro lado, tenga por qué adquirir mayor grado de dificultad la formación de un juicio en torno al carácter básico o no de una concreta disposición estatal en ausencia de alegaciones autonómicas demandantes de espacio suficiente para el desarrollo normativo de las misma. Así lo evidencia, paradigmáticamente, el caso resuelto por la STC 235/2000, de 5 de octubre (14).

4. En cuanto a la STC 248/2000, de 19 de octubre, conviene aclarar que sólo en parte se revela atractiva observada desde la óptica de la estructura territorial del Estado. Como no podía ser de otra forma, considerando que en la cuestión de inconstitucionalidad por su intermedio resuelta, el vicio de incompetencia no es el único imputado a las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de las Areas Naturales de Interés Especial, y 8/1985, de 17 de julio, de declaración de «Sa Punta de N'amer» como área natural de especial interés.

Abstracción hecha, pues, de los extremos de la Sentencia ajenos a lo competencial, son dos los aspectos de la misma merecedores de alguna atención. Su convalidación, en primer lugar, de la consideración que, desde la STC 102/1995, de 26 de junio, y hasta la fecha, con la única excepción de la STC 13/1998, de 22 de enero, viene concediendo el Tribunal a las materias competenciales relativas a «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos», por la cual esta última vendría a formar parte de la primera, integrándose en ella. Y la operación de encuadramiento material que, en segundo término, dedica a las citadas Leyes autonómicas. Tarea ésta que le lleva a descartar la tesis del Tribunal *a quo* respecto a su residenciabilidad en las materias de medio ambiente y de espacios naturales protegidos, y a sostener que, sin pasar por alto su incidencia en dichos ámbitos materiales, se trataba de «disposiciones normativas típicamente urbanísticas y directamente orientadas a la planificación territorial y a la delimitación de los usos del suelo», consiguientemente encuadrables en «el título competencial relativo a la ordenación del territorio y urbanismo» (FJ. 4.º).

---

(14) Cuestión distinta, es la de si conviene rodear de los criterios que se expresan en el único voto particular que acompaña a la Sentencia —formulado por el Magistrado Sr. García Manzano— o de otros distintos, el juicio de razonabilidad en torno al carácter básico de una norma, que, naturalmente, ha de sustentar también el pronunciamiento sobre la modificación de las bases.

5. Reside, sin duda, lo más interesante de la STC 274/2000, de 15 de noviembre, en su respuesta favorable a la legitimación del Defensor del Pueblo para recurrir de inconstitucionalidad una ley autonómica —en concreto la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997—, por supuestamente incurso, entre otros posibles vicios, en el de infringir el correspondiente bloque de la constitucionalidad. Actitud jurisprudencial ésta digna de subrayarse debido a un doble orden de razones. En primer lugar, por su completa sintonía con la afirmación de la STC 150/1990, de 4 de octubre, según la cual los artículos 162.1.a) de la Constitución y 32.1 LOTC reconocen «la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad sin sujetarla a límites o condiciones objetivas de ningún tipo». Pero, en segundo término, merece destacarse sobre todo dicho proceder de la STC 274/2000, de 15 de noviembre, porque, a diferencia de lo que sucedía con la impugnación desencadenante de la STC 150/1990, de 4 de octubre, no puede decirse de la ahora resuelta, a propósito de la posible vulneración del orden constitucional de competencias, que se cohonestase, como era evidente en el citado pronunciamiento previo, con la defensa de ningún derecho contemplado en el Título I de la Constitución. En tal contexto se inscribe el recordatorio que, a mayor abundamiento de lo ya referido, incluye además la STC 274/2000, de 15 de noviembre, de lo manifestado en la STC 180/2000, de 29 de junio, atinente a que, «con independencia de la cualidad del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I, su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados conjuntamente en los artículos 162.1.a) CE y 32.1 LOTC, pues, como afirmamos en la temprana STC 5/1981, de 13 de febrero, dicha legitimación les ha sido reconocida a cada uno de ellos no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional [FJ 3; también, recientemente, STC 180/2000, de 19 de junio, FJ 2 a)]» (FJ. 2.º).

Del tratamiento que en la STC 274/2000, de 15 de noviembre, recibe tal impugnación de la Ley de Presupuestos canaria apenas merece mencionarse que se asienta en las conocidas construcciones jurisprudenciales sobre los contenidos necesario y eventual de las leyes de Presupuestos, que, aun cuando formuladas para las leyes de Presupuestos Generales del Estado, también en esta ocasión, como en otras previas análogas, entenderá el Tribunal, a la vista de lo dispuesto en los artículos 21 LOFCA y 61.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, predicables para las leyes de esa naturaleza que adopte dicha Comunidad Autónoma.



6. No es mucho el atractivo que cabe atribuir a la STC 275/2000, de 16 de noviembre, en su conjunto. Desde luego no se vislumbra en dónde puede residir el que a estas alturas exija el Tribunal del actor un desistimiento formal como requisito *sine qua non* para declarar concluso el conflicto positivo de competencia sobre el cual se le demanda pronunciarse. Tampoco parece tenerlo la consideración, añadida a esa reclamación jurisprudencial, por la que sostiene el Tribunal estar llamado a pronunciarse «en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva», no obstante inscribirse tal afirmación en el contexto de un juicio jurisprudencial algo más interesante, por infrecuente, sobre lo decisivo de la derogación de la norma origen del conflicto en vías de solución ante la jurisdicción constitucional para que se produzca la pérdida sobrevenida del objeto del proceso. Quizá también tenga algún interés el que para proceder al encuadramiento material de las disposiciones estatales motivadoras de la contienda competencial —integrantes del Reglamento de Cooperativas de Crédito— le baste al Tribunal con tan escasos datos aportados al proceso por las partes como son, de un lado, los títulos competenciales que invocaba la Comunidad Autónoma accionante, y, de otro, la mención expresa por el referido Reglamento estatal del consignado en el artículo 149.1.11 de la Constitución, relativo a las «bases de ordenación de crédito, banca y seguros», pues, según consta expresamente en la Sentencia, «el Abogado del Estado no ha invocado expresamente ningún título competencial». Aunque a la hora de evaluar el atractivo de dicho encuadramiento material, conviene tener presente además que lo aborda el Tribunal con una llamada de atención al carácter compartido o, en su caso, concurrencial de las competencias definidas en los títulos esgrimidos por la Generalidad Valenciana, toda vez que, en virtud de los mismos, cuenta ésta con potestades para el desarrollo de las bases que corresponda adoptar al Estado en el ámbito material que fuere, o asume competencias que califica su Estatuto de Autonomía como exclusivas, bien que llamándolas, acto seguido, a cohonestarse con otras estatales atinentes a materias distintas de las contempladas en las autonómicas, para, consiguientemente con ello y a fin de cuentas, definir así un régimen de convergencia competencial.

Sea como fuere, con lo hasta aquí referido no se persigue ofrecer una imagen ni siquiera aproximada de lo tratado en la STC 275/2000, de 16 de noviembre. Pues, ¿cómo pretenderlo cuando el Tribunal consume la mayor parte de la Sentencia en examinar la refutación por la actora del carácter básico atribuido a los preceptos del Reglamento estatal origen de la disputa? Si bien se impone añadir que, en cualquier caso, el análisis no se muestra demasiado interesante, toda vez que su ejecución se asienta en construcciones jurisprudenciales sobre el alcance de las bases, en general, y el de las relativas a la ordena-

ción del crédito, en particular, tan conocidas como son las formuladas, por ejemplo, a propósito de esta última cuestión en las SSTC 204/1993, de 17 de junio, y 235/1999, de 16 de diciembre, que, por cierto, expresamente se citan en la STC 275/2000, de 16 de noviembre. Sin que tampoco despierte mayor interés el que en dicha Sentencia le niegue el Tribunal la consideración de básica a la regulación de un asunto con tal grado de detalle que impida su desarrollo normativo autonómico.

7. Desbordaría con creces el objetivo que se persigue en estas páginas evaluar qué grado de incidencia tienen en el fallo de la STC 289/2000, de 30 de noviembre, las consideraciones allí vertidas en torno a esa vertiente de la autonomía financiera, reconocida por la Constitución a las Comunidades Autónomas, relativa a la capacidad de las mismas para establecer y exigir sus propios tributos. Ahora bien, el que se haga abstracción de dicha circunstancia no quiere decir que convenga proceder de igual modo con las formulaciones mismas. Siquiera sea porque en ellas se hace eco el Tribunal del último modelo de financiación autonómica, y para poner de manifiesto que si la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha venido configurándose, desde sus orígenes, más por relación a la vertiente del gasto que con relación al ingreso, en los últimos años se ha producido un importante cambio al respecto, por el cual se ha pasado de un sistema dependiente de los Presupuestos Generales del Estado a otro presidido por el principio de corresponsabilidad fiscal y conectado, no sólo con la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental con su capacidad para generar recursos propios como fuente principal de sus ingresos de Derecho Público.

Por lo demás, se contrae la Sentencia a un enjuiciamiento de la Ley autonómica recurrida, fundado en la distinción entre la materia imponible y el hecho imponible de los tributos, cuyo anterior empleo en las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, y 186/1993, de 7 de junio, con motivo de la interpretación del artículo 6 LOFCA, priva de originalidad al uso, con ese mismo objetivo hermenéutico, en la STC 289/2000, de 30 de noviembre, de las categorías citadas, y, consiguientemente con ello, merma de manera considerable el atractivo del referido extremo de la Sentencia. Tanto más, cuanto su verdadero interés reside en el protagonismo que, en el encuadramiento material de la Ley allí enjuiciada, adquiere el examen y calificación del sector de realidad individualizado por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares como materia imponible u objeto del impuesto que creaba. A propósito del cual comenzará por sostener el Tribunal que, lejos de gravar inmediatamente ese tributo ninguna actividad contaminante —como se afirmaba en la Exposición de Motivos de su Ley reguladora—, pretendía hacer lo propio con la titularidad de unas determinadas instalaciones o,

más en concreto, con el valor de ciertos elementos patrimoniales. Consideración ésta concedida al objeto del impuesto por el Tribunal de enorme importancia (15), pues confiere plenitud de sentido a la conclusión en cuya virtud afirma éste encontrarse ante un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario que incidía en la misma materia imponible del Impuesto municipal sobre Bienes Inmuebles e incurría, por tanto, en la prohibición del artículo 6.3 LOFCA. He aquí por qué, como no podía ser de otro modo, declara finalmente inconstitucional la Ley balear 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente.

8. De entre la jurisprudencia constitucional referida a la estructura territorial del Estado generada durante el tercer cuatrimestre de 2000 destaca la STC 290/2000, de 30 de noviembre. En la parte, naturalmente, que destina a enjuiciar el posible vicio de inconstitucionalidad en que hubiesen podido incurrir las Cortes Generales al definir los contenidos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal. Pues no era ésa la única tacha de inconstitucionalidad que se le imputaba a dicha Ley, ni, por tanto, el único extremo a que se contrae el oportuno pronunciamiento jurisprudencial. Nada se dirá de este discurrir de la Sentencia ajeno a la interpretación del Título VIII de la Constitución y las leyes que atienden a su desarrollo inmediato, ni tampoco del voto particular que acompaña a la misma, igualmente extraño a dicha circunstancia (16). El objetivo perseguido en este epígrafe tan sólo demanda prestar atención a la supuesta vulneración de las disposiciones que conforman el conjunto normativo aludido.

A este propósito no parece mostrarse interesante el tratamiento concedido por la Sentencia a la desaparición sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad, cuando versa sobre la posible infracción de las normas atinentes al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, considerando que, como tantas otras veces, se sustenta en el postulado de que el criterio relevante para apreciar si se ha producido o no dicho incidente es el de determinar si con la expulsión del Ordenamiento de la norma impugnada ha cesado o no la controversia existente. Sea como fuere, sorprendería que éste o cualquier otro asunto de los tratados en la Sentencia interesase más que la operación de encuadramiento material ejecutada en ella.

---

(15) No en balde, moverá a la discrepancia que se expresa en el único voto particular formulado a la Sentencia por el Magistrado Sr. García Manzano.

(16) Formulado por el Magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera, y que cuenta con la adhesión del Magistrado Sr. de Mendizábal Allende.

Téngase presente, en primer lugar, que en el curso de esa tarea rechaza el Tribunal lo alegado por la Generalidad de Cataluña respecto a no merecer el tratamiento automatizado de los datos de carácter personal la consideración de materia competencial específica, por tratarse de una actividad instrumental de otras subsumibles en materias competenciales. Aunque, no por eso dejará el Tribunal de advertir, como ya hiciera en la STC 76/1984, de 29 de junio, que el fenómeno tiene cabida en el terreno de lo competencial siempre y cuando los poderes públicos sean los llamados a realizar las referidas actividades principal y accesoria. Con lo que éso —la reválida de tal formulación jurisprudencial atinente a la estructura de las materias competenciales— le comunica de relativo al referido rechazo por el Tribunal de aquella alegación; que, en realidad, responde a lo inconciliable que encontraba éste con lo sustancial de su referido planteamiento el que el objeto normativo de la ley enjuiciada recayese en la actividad de titularidad privada (dedicada al tratamiento informático de datos de carácter personal), que, precisamente, calificaba la Comunidad Autónoma de accesoria. Contrariamente, por cierto, a lo que se manifiesta a este propósito por el Tribunal, para quien esa adjetivación no se compadece con la naturaleza del bien jurídico constitucionalmente relevante atendido en la Ley, esto es, la protección de los derechos fundamentales frente a un uso de la informática potencialmente lesivo para los mismos.

Pero además, y en segundo lugar, es interesante la operación de encuadramiento material operada en la STC 290/2000, de 30 de noviembre, porque le permitirá destacar al Tribunal que los derechos fundamentales inciden en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas hasta el punto de llegar a modular su diseño constitucional. No en balde, señala que entre las competencias reservadas al Estado por la Constitución menciona ésta, primero de todo, la de asegurar ese respeto de los derechos fundamentales en todo el territorio nacional, y que, en tal sentido, le habilita para establecer las condiciones básicas que hagan posible el disfrute de tales derechos en condiciones de igualdad por todos los españoles, con la consecuencia necesaria de imponer así un límite a las potestades ejercitables por las Comunidades Autónomas en las materias en donde ostentan un título competencial. Aunque no será sólo de tales formulaciones sino de lo manifestado, además, en las SSTC 160/1987, de 27 de octubre, y 154/1988, de 21 de julio, sobre el alcance esencialmente normativo del artículo 149.1.1 de la Constitución, bien que no privado por eso de una dimensión institucional, de donde extraiga el Tribunal la conclusión de no declarar contrario al orden constitucional de competencias la creación por el Estado de la Agencia de Protección de Datos.

9. Nada tiene de particular, considerando qué función desempeña el con-

flicto positivo de competencia —en orden a determinar el titular de la que, en cada caso, disputen entre sí el Estado y las Comunidades Autónomas—, que, como tantas otras veces antes de ahora, el Tribunal tenga presente la reforma operada —luego de accionarse un proceso constitucional de aquella naturaleza— en los Estatutos de Autonomía llamados a convertirse en parámetro de su respuesta a las disputas competenciales suscitadas. Así hace en la STC 306/2000, de 12 de diciembre, cuyo extremo más sobresaliente reside, sin embargo, en los criterios que utiliza para el encuadramiento material del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa. No obstante revelarse su empleo jurisprudencial tan conocido que concluye por restarle casi todo el atractivo a la función protagonista que desempeñan los mismos en la ejecución de esa tarea. Téngase en cuenta que tales criterios son los formulados en la STC 102/1995, de 26 de junio, a propósito del alcance atribuible a la materia «medio ambiente», por una parte, y a la potestad estatal para definir lo básico de dicho ámbito material, por otra. De acuerdo con ellos establece el Tribunal sendas relaciones entre las materias relativas a «medio ambiente», de un lado, y a «espacios naturales protegidos» y «ordenación del territorio y planificación urbanística», de otro, que cuando no reproducen las enunciadas al respecto en aquella Sentencia, se muestran la consecuencia lógica de lo allí sustentado sobre la extensión del ámbito material citado en primer lugar.

Ninguna originalidad tienen, en efecto, las consideraciones vertidas en la STC 306/2000, de 12 de diciembre, a propósito del carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones referidas al medio ambiente, y de la cualidad que eso le comunica a las competencias, estatales y autonómicas, sobre la materia de poder incidir transversalmente en otros títulos competenciales, siempre y cuando éstos lo permitan porque contemplen actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales. Recuérdese que tales reflexiones las efectuaba el Tribunal por vez primera en la STC 102/1995, de 26 de junio, de donde procede también su aserto, reiterado asimismo en esta STC 306/2000, de 12 de diciembre, de que «la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente no cumple sólo una función de uniformidad relativa sino también de ordenación mediante mínimos». De ahí que no sorprenda el que, como en la STC 248/2000, de 19 de octubre, se muestre el Tribunal en la ahora comentada fiel a su razonamiento de la STC 102/1995, de 26 de junio, en cuya virtud los espacios naturales contribuyen a conformar la idea de medio ambiente y, consiguientemente con ello, decidido a considerar integrado un ámbito material en otro. Como tampoco llama la atención el supuesto de convergencia competencial que, sin calificarlo expresamente como tal, contempla el Tribunal cuando, tras juzgar a la planificación de los recursos naturales como una actividad organizadora del espacio y

de su contenido, relacionada con la ordenación del suelo y planificación urbana (17), no desautoriza, sin embargo, al Estado para intervenir en aquel terreno del planeamiento ecológico. Antes bien, sostiene que la potestad para adoptar la legislación básica sobre medio ambiente, en tanto en cuanto permite a esa instancia introducir un mandato de planificación de los recursos naturales, se muestra susceptible de incidir en las competencias de ordenación del territorio y de desarrollo y ejecución de la legislación ambiental, asumidas ambas por las Comunidades Autónomas promotoras de los conflictos positivos de competencia que resuelve la STC 306/2000, de 12 de diciembre (18) (*Manuel José Terol Becerra*).

#### IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. El Tribunal Constitucional confirma en la STC 215/2000 (Sala Segunda), de 18 de septiembre, reiterando una precedente doctrina constitucional, la naturaleza jurisdiccional de la actividad de enjuiciamiento contable que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas. Frente al razonamiento del demandante de amparo, para quien, pese a la referencia que se contiene en el artículo 136. 2 de la Constitución a la «jurisdicción» del Tribunal de Cuentas, no cabe conferir a su actividad de enjuiciamiento contable una naturaleza jurisdiccional en una interpretación sistemática de la Constitución, dado que su regulación se ubica en su Título VII —«Economía y Hacienda»—, en vez de en el Título VI —«Del Poder Judicial»—, y el estatuto legal de sus miembros, la Sala entiende que «ni la imagen de la institución que tuvo ante sí el constituyente, ni los antecedentes inmediatos del precepto constitucional, ni, en fin, la interpretación sistemática del término “jurisdicción” en la Constitución permiten acoger la tesis del recurrente en amparo» (19).

En este sentido, se hace referencia en la Sentencia, en cuanto a la imagen

---

(17) Dicha decisión será contestada en el voto particular formulado a la Sentencia por el Magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera, con la adhesión del Magistrado Sr. Garrido Falla. Al decir de sus firmantes porque la función inherente a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales es la de protección ambiental.

(18) La Sentencia es objeto de un segundo voto particular, esta vez concurrente y suscrito por el Magistrado Sr. Vives Antón, quien denuncia cierta incoherencia en su fundamentación jurídica ligada al rechazo allí efectuado de habilitación estatal para elaborar y aprobar Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, así como al paralelo reconocimiento de corresponderle al Estado cierta capacidad de intervención en la materia.

(19) *Cfr.* SSTC 187/1988, de 17 de octubre; 18/1991, de 31 de enero; ATC 312/1996, de 29 de octubre.

de la institución que ante sí tuvo el constituyente, a la caracterización del Tribunal de Cuentas como órgano que con categoría de «supremo» posee una «jurisdicción especial y privativa» en materia contable, recogida ya en el artículo 1 de la Ley de 29 de junio de 1934 y que reitera el artículo 2 de la Ley de 3 de diciembre de 1953; en cuanto a los antecedentes inmediatos del artículo 136 de la Constitución, a la consciente inclusión por parte del constituyente de la referencia a la «propia jurisdicción» del Tribunal de Cuentas, al aceptar una enmienda al Anteproyecto de Constitución en tal sentido; y, en fin, en cuanto a la interpretación sistemática del término «jurisdicción» en el texto constitucional, a que su empleo en todos los supuestos se hace siempre por referencia a órganos que ejercen funciones jurisdiccionales. Así pues —se afirma en la Sentencia—, «con la expresa mención a la “jurisdicción” del Tribunal de Cuentas en el artículo 136.2 CE el constituyente ha querido que dicha institución, cuando actúe en el ejercicio de su tradicional función jurisdiccional de enjuiciamiento contable [...] quede sometida a las garantías que la Constitución anuda a todo proceso. Esto es, las derivadas del artículo 24 CE así como de otros preceptos constitucionales, entre ellas la independencia e inamovilidad de quienes ejercen la función jurisdiccional, como expresamente establece el artículo 136.3 CE respecto a los miembros del órgano aquí considerado. De suerte que el ejercicio de la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable por el Tribunal de Cuentas no es en sí mismo contrario al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1CE), pues es la propia Constitución la que permite la atribución de funciones jurisdiccionales a dicho órgano».

La caracterización como jurisdiccional de la función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas, como se recuerda en la Sentencia, entronca con una precedente doctrina constitucional, cuyo pronunciamiento más significativo resulta, sin duda, la STC 187/1988, de 17 de octubre, en la que, tras distinguir entre la función fiscalizadora de la actividad económico-financiera del sector público y la de enjuiciamiento de la responsabilidad contable, el Tribunal Constitucional ya había configurado esta última como una actividad de naturaleza jurisdiccional, la cual se plasma en la definición de los caracteres con que la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas regula dicha función, a los que se alude a continuación, por lo que se refiere a la función misma y al estatuto de sus miembros, en la propia Sentencia (FF.JJ. 6.º y 7.º).

2. El sistema de libre designación, como excepción al sistema de concurso, para la provisión de puestos de trabajo reservados en las Corporaciones Locales a funcionarios con habilitación de carácter nacional fue cuestionado por los recurrentes en la STC 235/2000 (Pleno), de 5 de octubre, desde la perspec-

tiva de los principios de objetividad de la Administración e imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas (art. 103.1. y 3 CE). En opinión de los recurrentes, la posibilidad de que dichos funcionarios que han accedido a un concreto puesto de trabajo por el sistema de libre designación puedan ser destituidos por la persona que los hubiera designado, el Presidente de la Corporación Local, impide un ejercicio objetivo e imparcial de las funciones que les corresponde desarrollar.

El enjuiciamiento del Tribunal se contrae en este caso, como se precisa en la Sentencia, al concreto sistema de libre designación diseñado en el precepto impugnado, y parte de la distinción entre una vertiente externa y otra interna del principio de imparcialidad en el ejercicio de la función pública. No es en este supuesto la vertiente externa, esto es, en las relaciones con los ciudadanos, la que está en juego, sino la interna, la que pudiera verse comprometida por la facultad del Presidente de la Corporación Local de cesar discrecionalmente al funcionario designado a través del sistema de libre designación en su puesto de trabajo, viéndose comprometida la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, al interrogante suscitado el Tribunal Constitucional le da una respuesta negativa, al configurar la norma impugnada ciertas garantías suplementarias que garantizan tanto la imparcialidad en el ejercicio de la función pública como la objetividad en la actuación de la Administración. Tales garantías son, en primer lugar, que para el nombramiento por el sistema de libre designación, que es decidido por el Presidente de la Corporación Local, es necesario que previamente se haya modificado la relación de puestos de trabajo para fijar dicho sistema como forma de provisión, lo que corresponde al Pleno de la Corporación, al igual que le compete la aprobación de las bases de la convocatoria. «Esta intermediación del Pleno corporativo —se dice en la Sentencia— significa, en suma, una autorización al Presidente por parte del órgano supremo de la Corporación, sin la cual el sistema de libre designación no puede ser aplicado». En segundo lugar, que se garantiza al funcionario cesado un puesto de trabajo de su subescala y categoría en la Corporación que tendrá asignadas funciones de colaboración, apoyo y asistencia jurídica y económica, y que deberá figurar en la correspondiente relación de puestos de trabajo, lo que mitiga razonablemente las consecuencias de la pérdida de confianza inherente al cese que pudiera acarrear y le colocan en una mejor posición para ejercer sus funciones con la imparcialidad requerida.

En suma, concluye el Tribunal, ni el sistema de libre designación para puestos de indudable relevancia por su carácter directivo y especial responsabilidad es en abstracto contrario al artículo 103.3 de la Constitución, ni tampoco en este caso queda comprometida la imparcialidad que la ley debe preservar para el ejercicio de las funciones públicas, así como vulnerado el principio de



objetividad aplicable a todas las Administraciones Públicas (FJ. 13.º) (20) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

## V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Un trimestre en el que se dictaron 103 sentencias (de las cuales no llegan a 10 las que no inciden sobre los derechos fundamentales) es toda una pesadilla para el comentarista. El único alivio surge al comprobar que algo más de 50 se han dictado en relación con defectos de funcionamiento de nuestro Juzgados y Tribunales (falta de emplazamiento, incongruencias, indefensiones formales...). Sin embargo, esta constatación produce una alegría que se muere en el momento mismo en que es pensada. ¿Se está convirtiendo el Tribunal Constitucional en una Corte de casación por quebrantamiento de forma? o, lo que me parece más preocupante, ¿es, en la práctica, el último *inspector* ante el que denunciar las deficiencias del servicio público «Administración de Justicia»? No creo que la jurisdicción constitucional haya nacido para determinar, mediante sentencia, el estándar de calidad media de la justicia en un país. Tampoco creo que el amparo sea técnicamente «un recurso». Sin embargo, la estadística y la propia lectura de las sentencias de amparo me dicen que vivo en el error, y que la lógica casacional (efecto devolutivo) y sus pautas argumentales (ponderación de las ponderaciones previas; razonabilidad de lo ya razonado; control de la motivación) se está adueñando del proceso, rehaciéndolo a su imagen y semejanza, esto es, imponiendo al juez constitucional un obligado diálogo con las «razones» de las sentencias impugnadas, como si se existiese una relación semejante a la que se da entre Tribunal *a quo* y Tribunal *ad quem*, cuando, como es de todos conocido, el Tribunal Constitucional no forma parte del Poder Judicial del Estado.

---

(20) En este aspecto en concreto, formuló un voto particular a la Sentencia, discrepante con el parecer de la mayoría, el Magistrado Sr. García Manzano, para quien la regulación cuestionada del sistema de libre designación para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional es contraria al artículo 103.3 de la Constitución, en cuanto no garantiza la imparcialidad en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas y que no sólo sirven para hacer operativo el principio constitucional de eficacia de la Administración, sino fundamentalmente para encaminar la actuación administrativa de los entes locales al logro del postulado constitucional de sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), es decir, para garantizar el Estado de Derecho en dicha esfera administrativa. En esta línea de razonamiento, no considera suficientes, frente a la opinión de la mayoría del Pleno, las que se denominan en la Sentencia garantías suplementarias para preservar la comprometida imparcialidad del funcionario.

Motivada y razonadamente se pueden vulnerar la práctica totalidad de *nuestros* derechos fundamentales. Por eso, el remedio del amparo no está al servicio de la razonabilidad de la decisión del poder público autor del acto o de la sentencia impugnada, sino de la «política» del derecho, cabalmente entendida como la determinación jurisdiccional de su contenido normativo preferente, en relación con el contexto social en el que la norma constitucional ha de ser aplicada. Es a los ciudadanos, únicos titulares de los derechos, a los que el amparo debe convencer con arreglo al criterio de la justicia del caso concreto, y no a los poderes públicos que hubiesen intervenido en la vía judicial precedente, cuyas «razones» para la decisión, por obedecer a otra «racionalidad», permanecerán por un tiempo inalteradas.

2. Se comprenderá, por todo ello, mi discrepancia con la doctrina de la STC 250/2000 (Sala Segunda), de 30 de octubre, en la que el sindicato demandante de amparo alegaba la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE) producida por unas tablas salariales que disponían diferencias retributivas en virtud del sexo del trabajador. Una vez más la cuestión planteada remitía a la consabida fórmula *igual trabajo/igual retribución*, siendo el factor de diferenciación el esfuerzo físico contemplado a través del siguiente criterio sexista: el hombre es, físicamente, más fuerte que la mujer. Premisa que, en términos generales, puede considerarse como cierta y razonable, pero que la Constitución expresamente proscribía, cuando de ella pretende inferirse la justificación de un trato desigual, lo que se estima normalmente probado cuando las categorías profesionales artificialmente creadas para justificar la diferencia retributiva son, además, objeto de masculinización y feminización recíproca, correspondiendo a esta segunda un inferior salario.

El Tribunal Constitucional inicia su Sentencia recordando su doctrina sobre la discriminación por razón de sexo y, más concretamente, aquélla en la que el esfuerzo físico es el elemento encadenado a la misma, señalándose el «carácter sospechoso del factor de esfuerzo como criterio único de valoración», y subrayando la siguiente conclusión: la regla general es que el esfuerzo físico no es, en principio, un criterio sexualmente neutro; la excepción se produciría cuando el esfuerzo físico no sea «criterio único de valoración, sino que se combine con otras características más neutras». De este modo, «no cabe, por tanto, partir en la solución del caso de la idea de que el esfuerzo físico sea un criterio de valoración absolutamente rechazable sin fisuras» (FJ. 3.º). Sobre este canon de enjuiciamiento el Tribunal Constitucional nos relata que el Tribunal Superior de Justicia de Murcia contemplaba en su Sentencia como criterio de deslinde entre los puestos de trabajo no sólo el esfuerzo físico, sino también criterios de responsabilidad, de concentración y cualificación técnica, por lo

que, al no ser el único criterio utilizado, no se habría producido la vulneración denunciada (FJ. 5.º). De todos modos, se añade en el FJ. 6.º, «la justificación en este caso de la real funcionalidad del factor esfuerzo en los respectivos puestos de trabajo» se ha llevado a cabo detallando «con absoluta precisión la especial índole del esfuerzo de que se trata, su intensidad y sus posibles riesgos». En definitiva, para el Tribunal no se ha utilizado como único criterio el esfuerzo físico y se ha razonado convincentemente la funcionalidad atribuida a éste en los distintos trabajos, por lo que no puede apreciarse la existencia de una discriminación por razón de sexo. Personalmente sigo sin saber por qué deben tener una mayor retribución los «cargadores, descargadores y apiladores» que «las marcadoras, tiradoras y encajadoras». No parece, desde luego, que entre unas y otras categorías laborales medien razones de diferenciación relativas a la mayor o menor responsabilidad de la actividad o a la distinta cualificación técnica de cada puesto de trabajo. Por tanto, sólo el factor del mayor esfuerzo físico los diferencia. Pues bien, siendo ello así, no alcanzo a comprender por qué los varones prefieren asumir un mayor padecimiento físico que las mujeres. En efecto, si realmente la constitución física del hombre es, en este caso, un factor determinante, no hay razón alguna para pagar más por dicho trabajo, puesto que ya está desempeñando, por así decir, «un trabajo de hombre». Si se cree, por el contrario, que ese plus de penosidad física justifica la diferencia retributiva, entonces habrá de explicarse por qué sólo son hombres los que desempeñan esa tarea. De no ser así, se produce un resultado, cuando menos, singular: sólo los hombres pueden ser «cargadores, descargadores y apiladores», *ergo* sólo ellos pueden asumir un complemento de esfuerzo que justifica una mayor retribución. Pero, claro, si hay «trabajo de hombre» y «trabajo de mujer» todo juicio de igualdad es, por definición, imposible. Debe advertirse que un extenso voto particular del Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas acompaña a la Sentencia, aunque, según se desprende de su lectura, este Magistrado comparte tanto el fallo como la fundamentación de la Sentencia, deteniéndose en el estudio de otras singularidades del caso que considera especialmente relevantes para la comprensión de la solución del mismo.

Sobre el derecho a la igualdad también versó la STC 236/2000 (Sala Segunda), de 16 de octubre. El recurrente en amparo impugnaba una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que, al aplicar la Ley 71 de la Ley de la Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra, no le reconocía legitimación para ejercer una acción de reclamación de filiación no matrimonial en reconocimiento de su paternidad, denegación que no se produciría de haberse seguido las reglas dispuestas por el Derecho civil común, por lo que, en puridad, se estaba alegando la existencia de discriminación por razón del territorio.

El Tribunal Constitucional desestimó la demanda por no haber aportado término idóneo de comparación, sin que, por otra parte, el demandante cuestionase la validez constitucional de la decisión adoptada en la materia por el legislador foral. A ello se añadió que la «resolución de dicho Tribunal parece razonable, está motivada, no resulta arbitraria ni errónea y aparece fundada en Derecho» (FJ. 6.º). Sin embargo, parece que esta última afirmación sólo cobra sentido a mayor abundamiento, puesto que el recurrente no había alegado la vulneración del artículo 24.1 de la Constitución.

3. Un lugar destacado y propio merecen las SSTC 290/2000 y 292/2000, de 30 de noviembre, dictadas por el Pleno del Tribunal, en relación con el enjuiciamiento de diversos preceptos de las Leyes Orgánicas 5/1992 y 15/1999, que sucesivamente regularon el régimen de protección de datos de carácter personal, y que se dictaron como consecuencia de diversos recursos de inconstitucionalidad promovidos contra el texto de 1992, así como el presentado por el Defensor del Pueblo en relación con la Ley Orgánica 15/1999. Son dos pronunciamientos secuenciales y sucesivos que recaen de modo directo y expreso sobre el legislador del «derecho a la libertad informática» —según el *nomen iuris* que le ha atribuido el propio Tribunal Constitucional—, lo que da cuenta de la importancia y relieve del mismo. Se comprende, por ello, la absoluta imposibilidad de dar cuenta de sus contenidos en estas páginas. Como prueba de su gran interés —y puesto que no es éste lugar para abordar el problema competencial que la STC 290/2000 planteaba (21)—, transcribo parte de las declaraciones contenidas en el FJ. 6.º de la Sentencia 292/2000 que, a mi juicio, son testimonio del calado doctrinal de la misma: «la singularidad del derecho a la protección de datos, pues, por un lado, su objeto es más amplio que el del derecho a la intimidad, ya que [...] extiende su garantía no sólo a la intimidad [...], sino también a [la] esfera de los bienes de la personalidad que pertenecen al ámbito de la vida privada»; «el objeto de protección [...] no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo»; «los datos amparados son todos aquellos que identifiquen o permitan la identificación de la persona»; «el derecho fundamental a la protección de datos posee una segunda peculiaridad [...] [que] radica en su contenido, ya que [...] atribuye a su titular un haz de facultades consistente en diversos poderes jurídicos que no se contienen en el derecho fundamental a la intimidad [...] y que sirven para garantizar a la persona un poder de control sobre sus datos personales. A saber: el derecho a que se requiera el previo consentimiento para la re-

---

(21) Reseñado *supra*, págs. 283-284.

cogida y uso de los datos personales, el derecho a saber y ser informado sobre el destino y uso de esos datos y el derecho a acceder, rectificar y cancelar dichos datos.»

4. Especial atención merecen las SSTC 276/2000, de 16 de noviembre, 291/2000, de 30 de noviembre, 307 y 312/2000, de 18 de diciembre, las dos primeras dictadas por el Pleno del Tribunal y que presentan el denominador común de tratar acerca de las garantías vinculadas al reconocimiento constitucional del derecho al principio de legalidad (art. 25.1 CE, pero también derechos del art. 24.2 CE). En la primera de estas Sentencias el Tribunal se adentra en el siempre difícil territorio de la revisión de las calificaciones jurídicas efectuadas por el legislador, correspondiéndole en este caso comprobar si, a pesar del *nomen iuris* bajo el que aparece regulado un concreto instituto jurídico —más exactamente, el recargo de las deudas tributarias—, con arreglo a la Constitución debe cabalmente ser considerado como una sanción encubierta y, por ende, merece un reproche de inconstitucionalidad por privar a los administrados de las garantías que, en relación con el derecho administrativo sancionador, les reconocen los artículos 24.2 y 25 de la Constitución. Para ser más precisos, el precepto enjuiciado, esto es, el artículo 6.1.2 de la Ley General Tributaria, establecía un recargo del 50 por 100 de la deuda tributaria no ingresada en plazo, por lo que era imprescindible determinar si esa previsión legal era una medida constitucionalmente lícita, por tratarse de una norma disuasoria o de simple indemnización, o si, por el contrario, ocultaba bajo su denominación legal lo que en puridad es una verdadera sanción tributaria que, de este modo, se superpone a la ya prevista en la ley. Ciertamente, el Tribunal contaba en esta materia con el —a mi juicio— más que cuestionable precedente de la STC 164/1995, de 13 de noviembre, en la que se había declarado conforme a la Constitución un recargo tributario, aunque entonces lo era del 10 por 100 de la deuda tributaria. En efecto, a pesar de que dicha norma no cumplía, en mi opinión, fines propiamente indemnizatorios —puesto que también estaba prevista la obligación del pago de los intereses de demora— ni, mucho menos, de represión o aseguramiento de la norma tributaria que imponía la obligación de pago, restableciendo la legalidad conculcada —cometido que ya asumía la correspondiente norma sancionadora—, el Tribunal Constitucional, atendiendo a la cuantía del recargo, consideró que se trataba fundamentalmente de una medida de «estímulo positivo» no identificable con una sanción propiamente dicha. Pues bien, en el caso presente, partiendo de los mismos fundamentos alcanzó la conclusión de que un recargo no del 10 por 100, sino del 50 por 100 sí debe ser considerado como una inconstitucional sanción administrativa, puesto que, en la práctica, el porcentaje aplicado coincide sustancialmente con la

cuantía de la sanción correspondiente. De este modo, «no existiendo una diferencia importante entre la cuantía de este recargo y la de las sanciones debemos llegar a la conclusión de que este recargo cumple, además de las ya indicadas, la misma función de castigo que es propia de los actos sancionadores» (FJ. 5.º), lo que supuso la declaración de inconstitucionalidad de la norma objeto de las cuestiones que se habían elevado ante el Tribunal y acumulado en este proceso.

Pero, para mi gusto, mejor que el criterio acogido por la mayoría, y aun a costa de abandonar parcialmente la doctrina de la STC 164/1995, de 13 de noviembre, es el expuesto por el Magistrado Sr. de Mendizábal Allende en el voto particular que formuló a esta Sentencia. En efecto, en su opinión, el citado recargo, en tanto que «manifestación atípica y encubierta de la potestad sancionadora de la Hacienda Pública respeta la reserva de ley proclamada constitucionalmente en sus dos vertientes, ya que la infracción está tipificada legalmente [art. 79. a) LGT] y legalmente aparece configurada la reacción negativa, el castigo. Sin embargo, su configuración presenta algún flanco débil, aun cuando quepa reconducir el texto a una interpretación correcta desde tal perspectiva en una visión unitaria del ordenamiento. En efecto, por una parte, la norma en cuestión establece *prima facie* un automatismo para el cálculo de esas cifras porcentuales mínima y máxima sin atender a las circunstancias subjetivas y objetivas concurrentes, que sirvan para graduar las sanciones. En primer plano, el principio de culpabilidad en su doble dimensión de malicia o negligencia (dolo o culpa), pero también el factor tiempo y la capacidad económica del infractor, su “caudal o facultades”, en expresión del viejo Código Penal, como principio general para la ponderación de las sanciones». Creo, en sintonía con el texto transcrito, que el precepto impugnado era sobre todo contrario al principio de culpabilidad que algunos autores también consideran comprendido en el artículo 25 de la Constitución. Finalmente, es de señalar que el Magistrado Sr. Garrido Falla formuló un voto particular concurrente, advirtiendo de que, en su opinión, la *ratio decidendi* no debió circunscribirse al principio de legalidad —puesto que en la práctica poco o nada resuelve, permitiendo al legislador acomodar su decisión con el sólo hecho de articular un previo expediente administrativo sancionador—, sino que también debió abarcar un examen de la norma desde la óptica de los principios de proporcionalidad (art. 24.2 CE) y de interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 de la Constitución.

Por su parte, en la STC 291/2000, de 30 de noviembre, el Pleno del Tribunal otorgó el amparo solicitado y acordó plantear cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con el artículo 6.1.2 de la LGT, que otorgaba cobertura al acto administrativo de imposición de un recargo del 100 por 100 por

presentación fuera del plazo y sin ingresar la deuda tributaria de un pago trimestral correspondiente al Impuesto sobre el Valor Añadido. Al igual que en la STC 276/2000, de 16 de noviembre, el Tribunal apreció que un recargo de esa cuantía revestía un inequívoco carácter sancionador, por lo que otorgó el amparo solicitado por haberse privado al recurrente de su derecho a la tutela judicial efectiva y a no padecer indefensión en el procedimiento administrativo sancionador. También a esta Sentencia formuló voto particular el Magistrado Sr. de Mendizábal Allende, expresándose en términos sustancialmente iguales al anteriormente comentado.

Sobre esta misma cuestión versaron, como queda dicho, las SSTC 307/2000 (Sala Segunda) y 312/2000 (Sala Segunda), ambas de 18 de diciembre, en las que se aplicó la doctrina de la STC 276/2000, de 16 de noviembre.

5. En materia de libertad sindical ha de destacarse, en primer lugar, la STC 224/2000 (Sala Segunda), de 2 de octubre. La entidad sindical recurrente, la USCAL, impugnaba Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 1992, sobre retribuciones del personal de refuerzo, así como la Sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo por haber incurrido en vulneración del artículo 28.1 Constitución, puesto que no había amparado su pretensión de comparecencia en la negociación colectiva en su condición de sindicato más representativo ni, por ende, su legitimación para estar presente en la misma. El Tribunal Constitucional, tras advertir de que «no es el principio de igualdad el que se encuentra en cuestión en casos como el presente, sino el derecho a la libertad sindical, en la medida en que no otro es el que acoge la pretensión de un sindicato de participar en un proceso de negociación» (FJ. 3.º), precisó que las condiciones para intervenir en esas negociaciones dependen del ámbito estatal o autonómico de la misma, requiriéndose en función de tales circunstancias determinados niveles de representatividad. De ello se concluyó que el sindicato demandante «ni prueba haber solicitado tomar parte en la negociación, ni menos aun que reuniera la representatividad exigida legalmente», por lo que no puede vulnerarse la libertad sindical «donde no se acredita siquiera la existencia misma del derecho legal a negociar» (FJ. 4.º).

Consideración especial también debe recibir la STC 257/2000 (Sala Segunda), de 30 de octubre, en la que se conoció de un recurso en el que una entidad sindical impugnaba la resolución de un Tribunal laboral consistente en no tenerlo como coadyuvante en el proceso sobre despido instado por uno de sus Delegados sindicales, que estimaba lesionados sus derechos fundamentales. El órgano judicial motivó su decisión en el silencio al efecto guardado por los artículos 103 y siguientes de la Ley de Procedimiento Laboral, por contraposición a la previsión expresa a lo determinado en el artículo 175.2 LPL para el

proceso sobre tutela de la libertad sindical. El Tribunal Constitucional declaró que la regla contenida en el artículo 14 de la LOLS en el sentido de que en los procesos laborales iniciados por los trabajadores para impugnar como antisindicales determinados actos o conductas, permitiendo a los sindicatos personarse como coadyuvante de sus afiliados, «no se limita a articular una regla de legitimación procesal, sino que, antes bien, incorpora esta fórmula de intervención del sindicato en el proceso dentro del conjunto de disposiciones sobre la tutela de la libertad sindical [...]. Desde esta perspectiva, cuando la LOLS reconoció el derecho del Sindicato a intervenir como coadyuvante en los procesos en los que el trabajador individualmente considerado requiere protección jurisdiccional de su propia libertad sindical, no hizo sino poner a su disposición un instrumento más de acción colectiva». De este razonamiento infiere el Tribunal Constitucional que cuando el órgano judicial concluyó que no resultaba posible aplicar al proceso de despido una regla de legitimación adhesiva que formalmente sólo se prevé para el de tutela de derechos fundamentales, había dado preferencia a un criterio formal sobre el material, desconociendo el mandato general del artículo 14 LOLS y vulnerando, con tal proceder, el derecho del sindicato demandante de amparo a la libertad sindical. De la opinión mayoritaria discrepó el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, quien, en el pertinente voto particular, consideró que debía haberse apreciado la pérdida sobrevenida del objeto del recurso invocada por el Ministerio Fiscal. Además, para este Magistrado «la negativa al Sindicato de su acceso al proceso como coadyuvante es, antes que una vulneración de la libertad sindical, una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva».

En la STC 265/2000, de 13 de noviembre, la Sala Segunda resolvió un recurso de amparo en el que se impugnaban ciertas resoluciones administrativas que habían denegado al demandante de amparo, liberado sindical, la asignación al puesto funcional que previamente había solicitado. En un muy detenido examen de las circunstancias del caso y de la propia doctrina constitucional, el Tribunal estimó acreditado, en primer lugar, que la decisión administrativa había ocasionado un perjuicio al recurrente por existir diferencias retributivas entre el puesto que ocupaba y el solicitado; y, en segundo lugar, que había existido una relación directa entre la denegación del puesto solicitado y el ejercicio de la libertad sindical del recurrente, puesto que la resolución administrativa impugnada expresamente justificaba la denegación del puesto de trabajo solicitado en la «situación excepcional» del solicitante, lo que, para el Tribunal, era suficientemente revelador de la existencia de un panorama discriminatorio en función de la actividad sindical desempeñada. Por ello mismo, se otorgó el amparo solicitado, anulándose las resoluciones objeto de impugnación.

Distinta suerte mereció la demanda de amparo que dio lugar a la STC



269/2000 (Sala Primera), de 13 de noviembre, en la que se recurría la negativa de la nueva empresa a mantener la situación de crédito horario que se había concedido anteriormente por otra empresa para que el demandante pudiese desempeñar funciones sindicales y representativas. El Tribunal Constitucional examinó, preliminarmente, si el crédito horario concedido por la empresa había sido consecuencia de una decisión unilateral de la misma y, una vez corroborado este extremo, aplicó la doctrina de la STC 132/2000, de 16 de mayo (22), que encuentra así nueva confirmación en la jurisprudencia constitucional.

Finalmente, en la STC 308/2000, de 18 de diciembre, la Sala Segunda desestimó una demanda de amparo en la que, entre otras consideraciones, se denunciaba que el empleador había vulnerado el derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE) por no haber probado la empresa que las razones de la conducta consistente en mantener al actor en un puesto de trabajo vacío de contenido (Jefe de Taller) obedecieran a fines distintos y extraños a todo propósito discriminatorio. Frente a este alegato, el Tribunal estima probada la existencia de un proceso de reducción de plantilla en el seno de la empresa, lo que justifica la imposibilidad para el empleador de mantener a dos personas desempeñando las mismas funciones, pudiendo elegir entre aquél que considere más idóneo para el desempeño de la misma. En este sentido, la «tutela de la libertad sindical no puede impedir que la empresa adopte aquellas medidas organizativas que considere necesarias para mejorar su situación» (FJ. 4.º). Uno por uno, va examinando el Tribunal los motivos aparentemente discriminatorios relatados en la demanda y, uno por uno, se van descartando a lo largo del texto de la Sentencia como motivos suficientes para apreciar la vulneración del derecho del artículo 28.1 de la Constitución.

6. El derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, se ocuparon las SSTC 215/2000 (Sala Segunda), de 18 de septiembre, y 259/2000 (Sala Primera), de 30 de octubre.

En la primera de ellas (23), la Sala Segunda conoció de un recurso en el que se impugnaban unos Autos, dictados en sede judicial, en los que se había acordado la inadmisión del recurso presentado por el actor contra determinadas resoluciones del Tribunal de Cuentas que lo declaraban responsable directo de ciertas irregularidades contables habidas en un organismo autónomo estatal. Sostenía el demandante que la inadmisión de su pretensión jurisdiccional vulneraba su derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), una característica en todo caso no predicable de un órgano como el Tribunal de Cuentas, que no forma parte del Poder Judicial del Estado. El núcleo de la cuestión suscitada an-

---

(22) Reseñada en la crónica del anterior cuatrimestre, *REDC*, núm. 60, 2000, págs. 253-254.

(23) Comentada *supra*, págs. 286-287.

te el Tribunal venía dado por la necesidad de determinar si era o no conforme a la Constitución la limitación de la revisión judicial de las resoluciones definitivas del Tribunal de Cuentas dictadas en materia de enjuiciamiento contable. Pues bien, para la Sala la expresa mención a la «jurisdicción» del Tribunal de Cuentas contenida en el artículo 136.2 de la Constitución es prueba de que «el constituyente ha querido que dicha institución, cuando actúe en el ejercicio de su tradicional función jurisdiccional de enjuiciamiento contable [...] quede sometida a las garantías que la Constitución anuda a todo proceso. Esto es, las derivadas del artículo 24 CE, así como de otros preceptos constitucionales, entre ellas las de independencia e inamovilidad de quienes ejercen la función [...]. De suerte que el ejercicio de la función jurisdiccional de enjuiciamiento contable por el Tribunal de Cuentas no es en sí mismo contrario al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues es la propia Constitución la que permite la atribución de funciones jurisdiccionales a dicho órgano» (FJ. 6.º). «En suma, [...] el enjuiciamiento contable que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas constituye el ejercicio de una función jurisdiccional, plena y exclusiva, en un proceso especial por razón de la materia. Y, en consecuencia, ha de llegarse a la conclusión de que la inadmisión del recurso contencioso-administrativo formulado por el recurrente (y basado en la falta de jurisdicción del orden contencioso-administrativo) no ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva» (FJ. 7.º).

A la autoría de la Sala Primera corresponde la STC 259/2000, de 30 de octubre, en la que también se alegaba la vulneración del derecho de acceso a la justicia del artículo 24.1 de la Constitución. Los órganos de la jurisdicción civil habían inadmitido el juicio de menor cuantía promovido por los demandantes de amparo contra el acuerdo de un club náutico que les había privado de su condición de socios. La inadmisión de la demanda civil se basaba en la apreciación de un defecto insubsanable de procedibilidad consistente en que, con carácter previo al ejercicio de la acción civil, los recurrentes no habían impugnado las sanciones que se les había impuesto ante los órganos disciplinarios de su federación deportiva. La Sala Primera, una vez señalado que se trataba de un supuesto de acceso a la jurisdicción, en el que el derecho a la tutela presenta su máxima intensidad, recordó que no existía fundamento alguno para sostener que las resoluciones impugnadas pudiesen considerarse como sanciones de naturaleza deportiva, por lo que no existía motivo legal alguno para exigir como presupuestos condicionante del acceso a la jurisdicción la previa interposición de una reclamación en la vía disciplinaria deportiva. En consecuencia, se estimó la demanda de amparo.

En relación con este derecho fundamental reviste singular importancia la STC 237/2000 (Sala Segunda), de 16 de octubre, en la que se afianza una doctrina, al parecer consolidada en la Sala Segunda del Tribunal tras haber dictado el ATC 187/2000, de 24 de julio, con arreglo a la cual las personas jurídico-pú-

blicas carecen de la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva para reaccionar en amparo en defensa de sus «privilegios o prerrogativas» (FJ. 3.º), razón por la cual se desestimó el amparo promovido por la Junta de Andalucía contra una Sentencia que la había condenado al pago de determinados intereses legales.

7. Dentro de este mismo contexto de los derechos del artículo 24 de la Constitución, quisiera reseñar la STC 255/2000 (Sala Segunda), de 30 de octubre, en la que se abordó el hecho de que el Juez penal dictase sentencia condenatoria sin esperar a que se resolviese una cuestión prejudicial devolutiva pendiente ante los Tribunales del orden contencioso-administrativo, así como la STC 266/2000 (Sala Segunda), de 13 de noviembre, y la STC 246/2000 (Sala Primera), de 16 de octubre. Esta última estimó vulnerado el derecho a la prueba del recurrente porque el órgano judicial dictó sentencia antes de haberse practicado una prueba pericial propuesta y admitida, declarando que no se había acreditado, precisamente, aquel aspecto a cuya justificación se dirigía la prueba solicitada, que era del todo relevante para la resolución del asunto. Por su parte, en la STC 266/2000, de 13 de noviembre, la cuestión planteada venía referida a la ejecución provisional de una sentencia de despido, reproduciendo en cierta medida cuestiones ya resueltas por la STC 191/2000, de 13 de julio (24), cuya doctrina, de este modo, se reafirma. Una doctrina constitucional que, en criterio del Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, en un voto particular al que se adhirió el Magistrado Sr. de Mendizábal Allende, adolece de una notoria artificiosidad, como lo demuestra su traslación al caso enjuiciado.

8. En lo que concierne a los derechos fundamentales de garantía, las SSTC 283/2000 (Sala Primera), de 27 de noviembre, y 310/2000 (Sala Primera), de 18 de diciembre, son merecedoras de una lectura especialmente reposada. En el primero de dichos pronunciamientos se alegaba la conculcación de los derechos a la inviolabilidad del domicilio y a la defensa en proceso porque por el Juzgado de Instrucción se había autorizado al Ayuntamiento de Madrid para entrar en un establecimiento hotelero y en un local destinado a almacén de la propiedad del demandante de amparo y proceder a su clausura. Quizá el aspecto más destacado de la Sentencia sea el modo en que se razona por qué no podía apreciarse la vulneración del artículo 18.2 de la Constitución. Para la Sala Primera, el recurrente no acreditó que los locales intervenidos constituyesen domicilio, es decir, que se tratase de espacios aptos para desarrollar vida priva-

---

(24) Reseñada en *REDC*, núm. 60, 2000, pág. 250.

da en ellos: «Es más, dado que en el encabezamiento de la demanda de amparo [el recurrente] identificó expresamente ambos espacios como “locales” y, ya en el cuerpo del escrito, como “bar” y como “almacén”, existe la presunción de que no son domicilio» (FJ. 2.º). Resulta así que la consideración subjetiva del lugar, esto es, el valor que subjetivamente le atribuye el morador o titular del mismo deviene en criterio definitivo para excluir de la cobertura protectora del artículo 18.2 concretos ámbitos de reserva.

Mayor trascendencia práctica presenta la STC 310/2000, de 18 de diciembre, en la que se otorgó el amparo solicitado porque para la Sala Primera el hecho de que el Presidente de la Sala juzgadora hubiese previamente dictado el Auto de apertura del juicio oral en el procedimiento abreviado suponía una vulneración del derecho al Juez imparcial, en tanto que, en dicho caso, el contacto con los materiales obrantes en la instrucción es suficiente para presumir la posible contaminación de quien después debe emitir el fallo. Ciertamente, el Magistrado Sr. Cachón Villar formuló voto particular discrepante. Ahora bien, el voto obedece de manera muy singular a las particularidades concurrentes en el caso, pues se daba la circunstancia de que el Magistrado que presidía la Sala juzgadora sólo había actuado como sustituto del instructor en ese particular acto, por lo que, a su parecer, «realizó un actividad jurisdiccional no inquisitiva, en la que vino a valorar, como tercero no comprometido en la investigación, el material sumarial».

9. Por último, quisiera telegráficamente dejar constancia de la opinión doctrinal defendida en solitario por el Magistrado Sr. García Manzano en su voto particular a la STC 235/2000, de 5 de octubre, dictada por el Pleno (25). En efecto, la discrepancia de este Magistrado con la decisión del mayoritaria descansa en una distinta visión del principio de imparcialidad en su proyección a la función pública. Mientras que la Sentencia considera, en términos generales, que la libre designación y remoción de determinados funcionarios, dispuesta con arreglo a lo previsto en la ley y sin que pueda suponer una pérdida del cargo, es una técnica de organización del personal perfectamente compatible con los principios de mérito y capacidad (art. 103 CE), en el voto se defiende la aplicación, para determinados funcionarios que, por sus específicas funciones realizan tareas de control y defensa de la legalidad, una aplicación del principio de imparcialidad (también previsto en el art. 103.3 CE) que impediría su libre remoción, garantizándoseles la inamovilidad que tradicionalmente ha caracterizado al modelo de función pública continental (*Francisco Caamaño Domínguez*).

---

(25) También comentada *supra*, págs. 265 y sigs.