

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2003

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

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

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. La resolución más destacable de este cuatrimestre es el ATC 30/2003 (Pleno), de 28 de enero, por el que se acordó levantar la suspensión de un precepto de la Ley extremeña 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, objeto de un recurso de inconstitucionalidad (núm. 4842-2002) promovido por el Presidente del Gobierno. En realidad, lo que merece destacarse es el voto particular que le acompaña, formulado por los Magistrados Sres. Conde Martín de Hijas, García-Calvo y Montiel y Rodríguez-Zapata Pérez (1). Se trata, por tanto, de una opinión minoritaria. Sin embargo, el hecho de que la suscriban tres Magistrados advierte de la posibilidad de que se convierta en criterio de la mayoría. Bastaría entonces con reseñarla como indicio de un eventual cambio de doctrina, pero su sentido profundo es tan radicalmente innovador que merece algo más que un simple apunte. Sin incurrir en la exageración puede decirse que la tesis defendida en ese voto particular supondría, de prosperar, mucho más que una inflexión en la jurisprudencia.

(1) A cuyo contenido se remiten en el voto que también formulan al ATC 99/2003, de 6 de marzo.

dencia del Tribunal Constitucional en materia de suspensión de leyes autonómicas. Implicaría, de hecho, la reconstrucción del Estado autonómico sobre bases que lo harían irreconocible. Sería difícil encontrar mejor ejemplo de las potencialidades que encierran las medidas cautelares, cuya administración responde siempre a criterios conformados desde un determinado entendimiento del derecho material.

El ATC 30/2003 se limitaba a aplicar la doctrina tradicional en relación con el artículo 161.2 de la Constitución, centrada, como se sabe, en el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas suspendidas. El voto particular sostiene que esa doctrina desvirtúa «el sentido de la suspensión inicial y, en suma, la función constitucional del precepto que la establece, equiparando de hecho su funcionalidad [...] con la de la suspensión cautelar del acto administrativo en el recurso contencioso-administrativo» (apdo. 2). Para los Magistrados discrepantes, «la suspensión que se establece en el art. 161.2 CE revela una posición de supremacía inicial del Gobierno de la Nación [...] manifestada por el propio automatismo de la suspensión, imperativamente impuesta por el precepto» (*ibid.*). Partiendo de este dato, entienden que «resulta de difícil explicación lógica que a la hora de adoptar[se] por el Tribunal Constitucional la ulterior decisión de ratificar o levantar la suspensión [...], para lo que ni la CE ni la LOTC establecen criterio alguno, puedan introducirse unos [criterios] que puedan resultar incoherentes con esa supremacía de partida [...]» (*ibid.*). Este planteamiento sugiere ya un primer comentario, pues se presenta como constitucionalmente indiscutible la extensión de la suspensión prevista en el artículo 161.2 de la Constitución a las normas con rango de ley, cuando es sabido que el artículo 30 LOTC ha ofrecido desde siempre serias dudas de constitucionalidad en ese punto. Para el voto particular, sin embargo, el artículo 30 LOTC «dejó claro [...] que la alusión de aquel precepto constitucional a disposiciones incluye entre ellas las leyes [...]» (*ibid.*), dándose así a entender que la fórmula arbitrada en la Ley Orgánica era la única constitucionalmente factible. Así se explica que a continuación se insista repetidamente en calificar la suspensión de leyes autonómicas como el efecto de la «aplicación de un mandato constitucional» o en referirse a la posición de ventaja del Gobierno como «directamente establecida en la Constitución» (apdo. 3).

Al margen de este discutible punto de partida, lo verdaderamente destacable es el fundamento que se encuentra para la «posición de supremacía» del Gobierno y, sobre todo, los términos en los que se sitúa a éste frente a la ley autonómica. En cuanto a lo primero, se afirma en el voto particular que la Constitución «está partiendo de una supremacía lógica del todo (el Estado, la Nación española —art. 2 CE— políticamente dirigida por el Gobierno —art. 97 CE—) sobre las partes integrantes de ese todo (art. 2 CE), en el marco de la su-

misión de todos los poderes públicos a la Constitución (art. 9.1 CE)» (apdo. 2). Lo que aquí importa no es recordar que el Gobierno no dirige a la Nación, sino al Estado, o que la soberanía *nacional* reside en el pueblo representado por las Cortes; lo que interesa es el dato de que el voto particular identifica hasta la confusión al Estado-total con el Gobierno y obvia por completo la circunstancia de que en el incidente sobre el mantenimiento de la suspensión de una ley autonómica no se está ante un conflicto entre órganos, sino ante la impugnación de una ley por parte de un órgano del Estado. Por ello no puede extrañar que se ilustre la diferente posición del Gobierno y de las Comunidades Autónomas en materia de suspensión acudiendo al artículo 64 LOTC, con lo que se evidencia que, en el sentir de los discrepantes, la ley autonómica no merece otra consideración que la que es propia de las normas reglamentarias.

Partiendo de que el artículo 161.2 de la Constitución impone la suspensión automática de leyes autonómicas (cuando parece más cierto que, en la interpretación forzada que le ha dado el art. 30 LOTC, apenas puede decirse que no la impide), el voto particular es consciente de «la tensión que [aquel] precepto [...] introduce en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, especialmente en el caso de los recursos de inconstitucionalidad» (apdo. 2). Con todo, los Magistrados discrepantes se confirman en la idea de que «tal norma es de por sí una de las rectoras de las relaciones entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas [...] (*ibid.*). Siendo ello así, y como quiera que al automatismo de la suspensión no se opone, desde la Constitución, un correlativo automatismo de su levantamiento, se sostiene en el voto particular que el principio rector en estos incidentes ha de ser el del mantenimiento de la suspensión inicial, corriendo de cargo de la Comunidad Autónoma la obligación de dar razones para «modificar una situación [...] establecida por imperativo directo de la Constitución» (apdo. 3). Para los Magistrados que suscriben el voto no puede oponerse a ese principio ningún tipo de presunción favorable a la ley. En particular, no cabe apelar a «la presunción de constitucionalidad de la ley autonómica, asentada en la legitimación democrática de dicha ley. Con este expediente argumental, carente de una base normativa precisa, se invierte la inicial posición de supremacía del Gobierno de la Nación en la suspensión, cuando éste, en defensa del orden constitucional, ha ejercitado una facultad (más bien podría decirse que defiende un efecto suspensivo inmediatamente impuesto por la Constitución) [...] tratándose, como se trata, de un Gobierno sobre el que puede invocarse la misma legitimación democrática que la atribuible a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas; por lo que a la hora de poner en juego un sistema de presunciones con base en legitimaciones democráticas, no existe razón para que pueda subestimarse el ejercicio por el Gobierno de la Nación de una facultad

directamente establecida en la Constitución, respecto al ejercicio de su potestad por los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas» (apdo. 3 *in fine*). Presunción por presunción, se concluye, «a lo más que puede llegarse es a una distribución igual de las cargas procesales» en el incidente sobre el mantenimiento de la suspensión (*ibid.*).

Varias son las afirmaciones que llaman la atención. De un lado, que la presunción de constitucionalidad de la ley se fundamente en la legitimación democrática del legislativo, cuando, en realidad, tal presunción —de la ley como de cualquier otra norma— es inherente a cualquier texto normativo una vez promulgado y en tanto no se declare formalmente su invalidez. De otro, que la legitimación democrática del Gobierno sea equiparable a la de una Asamblea legislativa, sin matizar, por tanto, la distancia que pueda mediar, en el sistema parlamentario, entre la legitimación directa y la mediata. La verdadera cuestión de fondo es que el voto particular parte de una concepción menguada de la ley autonómica y de la posición institucional del órgano del que deriva, sin atender a la condición del sistema normativo autonómico como sistema que concurre con otros (entre ellos el del Estado central) a la definición del Ordenamiento español en su integridad.

La jurisprudencia tradicional a propósito del artículo 161.2 de la Constitución no tiene por qué ser la única posible. Así, puede discutirse, por ejemplo, la línea que ha llevado a hacer posible el levantamiento de la suspensión antes del transcurso del plazo de cinco meses; o la negativa a servirse de la apariencia de buen Derecho como criterio determinante para la resolución del incidente sobre el mantenimiento de la suspensión (como se discute, por cierto, en el apartado 5 del voto particular). Más difícil parece, sin embargo, que, sin perjuicio del propio modelo autonómico, se sugiera una nueva línea jurisprudencial a partir de presupuestos que degradan la ley autonómica a la condición de una norma reglamentaria o de un acto administrativo y predicen para el Gobierno una supremacía procesal que termina siendo sustantiva, fundamentada en su condición de verdadero *guardián de la Constitución* y en una legitimación democrática que se quiere equivalente a la de los órganos legislativos. Sobre esas bases se erige un principio insólito: el mantenimiento de la suspensión de la ley autonómica. Si por sí solo ya sería un principio perturbador, en unión con ciertos datos de la realidad se convierte en destructivo. Conjugado, en efecto, con el hecho de que el recurso principal contra la ley autonómica puede resolverse al cabo de diez años, la consecuencia última es que se hace imposible la diversidad. Los Parlamentos autonómicos que pretendan legislar en una línea divergente de la impulsada en el Estado por el Gobierno de la Nación quedarán reducidos a la inoperancia. Y lo serán como consecuencia de la simple invocación del artículo 161.2 de la Constitución. El nuevo *guardián de la Constitu-*

ción se convierte así en garante de la uniformidad, es decir, del contraprinipio del Estado de las Autonomías.

2. Del mayor interés es el problema planteado en la STC 1/2003 (Pleno), de 16 de enero, en relación con la contradicción sobrevenida entre leyes autonómicas de desarrollo y normas básicas estatales. Sin perjuicio del comentario recogido en el apartado III de esta crónica (2), debe señalarse aquí que el Pleno ha modulado los efectos en el tiempo de la nulidad inherente a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, abundando así en la línea de «intervención jurisdiccional» sobre el artículo 39 LOTC iniciada por la STC 4/1981, de 2 de febrero, y continuada por resoluciones tan descollantes como la STC 45/1989, de 20 de febrero.

El problema en cuestión era el planteado por una ley autonómica que, siendo originariamente respetuosa con la normativa estatal básica, deja de serlo como consecuencia de una reforma posterior de esa normativa. Para la mayoría del Pleno, como quiera que «la normativa estatal a tener en cuenta [...] para el enjuiciamiento [...] ha de ser la vigente en el momento de [resolverse] por parte de este Tribunal» la controversia competencial objeto del recurso, es evidente que la ley autonómica es inconstitucional. Ahora bien, «dado que la disconformidad [...] tuvo lugar no originariamente, en el momento de promulgación de la ley autonómica [...], sino con posterioridad [...], los efectos de la inconstitucionalidad y nulidad (art. 39.1 LOTC) deben desplegarse exclusivamente a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley estatal» que estableció las nuevas bases (FJ. 9). De este parecer discreparon en un mismo voto particular el Presidente Sr. Jiménez de Parga y Cabrera y los Magistrados Sres. Delgado Barrio y Rodríguez-Zapata Pérez. A su juicio, problemas como el planteado no pueden resolverse en términos de validez, sino de aplicabilidad, recurriendo al juego de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la Constitución. En sus palabras, «las colisiones entre leyes autonómicas y leyes básicas estatales modificadas después de la aprobación de aquéllas» deben resolverse por los Tribunales ordinarios, una vez apuradas todas las posibilidades interpretativas, «dando aplicación a la normativa básica estatal, pues la legislación básica debe prevalecer sobre las leyes autonómicas que, a pesar de haber sido aprobadas válidamente en su momento, no resultan del ejercicio de competencias exclusivas —en sentido estricto— de las Comunidades Autónomas, sino de competencias de “desarrollo legislativo” de las bases del Estado, como aquí era el caso» (apdo. 3). Todo ello sin perjuicio del mantenimiento de la «ju-

(2) *Infra*, págs. 313 y sigs. También se alude a ella en el apartado II, *in fine*.

risdicción indeclinable» del Tribunal Constitucional para los supuestos de indebida inaplicación judicial de una ley autonómica o de concurrencia de una controversia competencial de fondo (apdo. 7).

Es significativa esta reaparición de la cláusula de prevalencia, prácticamente descartada desde hace años como instrumento de articulación de los sistemas normativos estatal y autonómico. Es posible que se anuncie así una nueva tentativa de reordenación de los cometidos respectivos de las jurisdicciones constitucional y ordinaria en relación con los conflictos entre leyes. Si así fuera, no tardarían en hacerse evidentes las dificultades que comporta servir de una cláusula que, como la de la prevalencia, sólo puede ser operativa en supuestos de competencias concurrentes, que en nuestro ordenamiento constituyen la excepción. La cláusula de prevalencia presupone una contradicción entre normas válidas; pero no sólo, pues también ha de tratarse de normas equivalentes, en el sentido de que una y otra disciplinen por entero una misma materia y sean aplicables por igual a un mismo supuesto de hecho. Una ley básica estatal y una ley autonómica dictada en ejercicio de la competencia para el desarrollo de las bases estatales no son normas equivalentes, pues cada una regula ámbitos materiales propios y distintos, de manera que sólo del concurso de ambas puede resultar la disciplina de un supuesto de hecho singular. En estas condiciones, la cláusula de prevalencia no resuelve problema alguno al decretar la aplicación de la ley básica, pues ésta no es coextensa en todos sus extremos con la norma de desarrollo inaplicada.

En cualquier caso, y aun cuando pudiera aventurarse que la contradicción bases/desarrollo no es tanto una cuestión de aplicabilidad cuanto un problema de integración del contenido de una ley autonómica, lo cierto es que el fondo último del debate suscitado en la STC 1/2003 trae causa de otro sitio. Concretamente de la doctrina constitucional que admite el carácter mutable de lo básico, dejando en manos del legislador estatal de cada momento la facultad de «redimensionarlo». Acaso sea esa facultad la que precise revisión y con ella el entendimiento mismo de lo básico, que quizás debiera aproximarse al manejado en el ámbito de la legislación delegada; un concepto, por tanto, de principio, que sólo toma cuerpo en reglas de Derecho con ocasión, precisamente, de su desarrollo.

3. El alcance de una declaración de inconstitucionalidad ha suscitado también la división del Pleno en la STC 3/2003, de 16 de enero (3). Mientras la mayoría entendió que la Ley vasca 1/2002, de 23 de enero, debía ser declarada

(3) Comentada con mayor detalle *infra*, págs. 305 y sigs.

inconstitucional en su integridad por regular materia reservada a la ley de presupuestos, los Magistrados Sres. Vives Antón, García Manzano, Casas Baamonde y Pérez Vera suscribieron un voto particular en el que se sostiene que el fallo debió ceñirse «a los preceptos [...] que estrictamente conciernen al ámbito material y necesariamente presupuestario [...] y que alteraron sustancialmente los presupuestos prorrogados, sin extenderlo indebidamente a la totalidad de la Ley autonómica impugnada» (apdo. 5, *in fine*), posibilidad sólo factible si se hubiese enjuiciado la norma desde la perspectiva procedimental. Para los Magistrados discrepantes, el proceder del Pleno supone el desdibujamiento de la función del recurso de inconstitucionalidad. En este sentido, su crítica enlaza con la que también suscribieron conjuntamente a la STC 96/2002 (Pleno), de 25 de abril, y pone de manifiesto una cierta fractura del Tribunal en punto a la definición del objeto de sus pronunciamientos (4).

4. Las oscilaciones de la jurisprudencia en relación con el tratamiento debido a los amparos mixtos obedecen, como es sabido, a una pauta inexorable (5). Durante este cuatrimestre cabe reseñar que una nueva resolución, la STC 36/2003 (Sala Primera), de 25 de febrero (6), insiste en la pertinencia de resolver este tipo de recursos comenzando con el examen de la lesión denunciada por el cauce del artículo 44 LOTC, cuya estimación —se dice en el fundamento jurídico 4— implicaría la retroacción de lo actuado.

Además de esta incertidumbre crónica en relación con el orden de análisis de las resoluciones impugnadas, es de notar también alguna vacilación cuando se trata de situar en el tiempo el examen de los motivos impugnatorios dirigidos contra una única resolución. De acuerdo con la doctrina tradicional, como se recuerda en la STC 39/2003 (Sala Primera), de 27 de febrero, las quejas deducidas en la demanda deben analizarse dando «prioridad a aquéllas de las que pudiera derivarse la retroacción de actuaciones» y, en consecuencia, antici-

(4) Aunque en el caso de la STC 96/2002 (comentada en la crónica recogida en el núm. 65, págs. 283 y sigs.) no creo que la Sentencia «juzgara» normas (vascas) no recurridas; simplemente partía de la realidad (normativa) constituida por esas normas, a cuyos efectos discriminatorios se quiso hacer frente con otras normas (estatales) reparadoras, siendo así que de lo que se trataba en la Sentencia era de determinar si la reparación intentada era constitucionalmente correcta. No hay, me parece, exceso de jurisdicción, sino juicio de una norma (la recurrida) cuyo sentido y alcance sólo se explican en función de la realidad normativa constituida por otras normas, a las que necesariamente había que aludir, aunque, obviamente, sin pronunciarse sobre su validez.

(5) En general, véase mi trabajo «La lógica de la subsidiariedad y sus perversiones. Los recursos de amparo mixtos», *REDC*, núm. 66, 2002, págs. 189 y sigs.

(6) A la que se hace referencia *infra*, págs. 327-328.

pando el estudio de la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) frente al de una eventual infracción del principio de igualdad (art. 14 CE). Ese orden se mantiene, por ejemplo, en la STC 66/2003 (Sala Primera), de 7 de abril, pero se altera, y sin mediar explicación, en las SSTC 70/2003, de 9 de abril, y 79/2003, de 28 de abril, ambas de la Sala Segunda.

5. Si en la crónica del anterior cuatrimestre se destacaban las dificultades con las que tropiezan los recurrentes a la hora de considerar si procede o no intentar la nulidad de actuaciones antes de interponer un recurso de amparo, en el presente merecen destacarse, por clarificadoras, las consideraciones expuestas en la STC 35/2003 (Sala Primera), de 25 de febrero. Para la Sala, «no cabe olvidar que el apartado 1 del art. 240 LOPJ refiere la invalidez o ineficacia procesales a “los defectos de forma en los actos procesales... que determinen efectiva indefensión”. Ha de tratarse, pues, de actos procesales del órgano judicial (o de las partes, en tanto que asumidos por el órgano jurisdiccional) en su estricta y propia condición, es decir, de actos procesales que resulten viciados por inobservancia de los requisitos exigidos por las normas reguladoras del concreto proceso. [...] Cuando lo que determina la indefensión no es tal clase de vicios o defectos, sino que tiene su causa en errores o en actos u omisiones de índole material, tales como el extravío de los escritos de las partes o su equivocada remisión a un órgano judicial que no es el adecuado destinatario de aquéllos, no nos hallamos en puridad en el supuesto de hecho [...] de defectos de forma [...] que sean, de forma clara y terminante, subsumibles en el cauce del art. 240.3 LOPJ [...]» (FJ. 3).

Por otro lado, en la línea marcada por la STC 167/2002 (Pleno), de 18 de septiembre (7), en punto a la advertencia expresa de un cambio de doctrina *ex* artículo 13 LOTC, se inscribe ahora la STC 2/2003 (Pleno), de 16 de enero (8), que se aparta de las SSTC 177/1999, de 11 de octubre, y 152/2001, de 2 de julio, en lo atinente a varias cuestiones en materia penal (9).

6. La doctrina establecida a partir de la STC 175/2001 (Pleno), de 26 de julio, en materia de titularidad de derechos fundamentales por los poderes públicos (10) ha dado lugar a dos Autos de inadmisión acompañados de sendos

(7) De la que también se dio cuenta en la crónica precedente, págs. 232-233.

(8) Objeto de comentario *infra*, págs. 331 y sigs.

(9) La STC 177/1999 fue reseñada en la crónica recogida en el núm. 58, 2000, págs. 241 y sigs.

(10) Por todas, véase la referencia a esa doctrina incluida en la crónica anterior, págs. 233-234.

votos discrepantes. El ATC 91/2003 (Sala Segunda), de 24 de marzo, inadmitió un recurso de amparo promovido por la Comunidad Foral de Navarra contra una Sentencia por la que se anuló una resolución sancionadora del Gobierno navarro. Para la mayoría, la aplicación al caso de la doctrina sentada en la STC 175/2001 debía llevar a la inadmisión de los tres motivos impugnatorios articulados en la demanda (tutela judicial, indefensión y derecho a la prueba), pues todos ellos se reconducirían a un único motivo (tutela judicial) que no puede fundamentar una demanda de amparo interpuesta por un poder público en defensa de sus potestades sancionadoras. En opinión de los Magistrados Sres. Pérez Vera y Gay Montalvo, por el contrario, los dos últimos motivos ofrecían una autonomía suficiente y, en la lógica de la STC 175/2001, podrían fundamentar la solicitud de amparo de un poder público. Muy parecidos son los términos del ATC 105/2003 (Sala Primera), de 7 de abril, y del voto particular suscrito por el Magistrado Sr. García Manzano. Y el comentario más inmediato que cabe aventurar es si el discernimiento de motivos impugnatorios se justifica cuando, en último término, lo pretendido por el poder público es la efectividad de su potestad sancionadora, a cuyo servicio se pondría un remedio que sólo tiene sentido, precisamente, como garantía del individuo privado de autotutela frente al poder público sancionador.

7. La que posiblemente haya sido la resolución más descollante del cuatrimestre, es decir, la STC 48/2003 (Pleno), de 12 de marzo, resolutoria del recurso promovido con la nueva Ley de Partidos Políticos, ha dejado también alguna huella en la doctrina procesal. En concreto, su Fundamento Jurídico 2 no sitúa el término *a quo* del artículo 33.1 LOTC en la fecha de publicación oficial de la Ley recurrida, sino en el día siguiente. El Pleno entiende que «el texto del art. 33 LOTC posibilita ambas interpretaciones [...]», e invocando el precedente de la STC 148/1991, de 4 de julio, concluye que, «en virtud del principio *pro actione* y a semejanza de lo que sucede con el cómputo de los plazos en el recurso de amparo», debe imponerse la interpretación más favorable a la viabilidad del recurso (*Juan Luis Requejo Pagés*).

II. FUENTES DEL DERECHO

1. La decisión más relevante en materia de fuentes durante el período que abarca esta crónica es, sin duda, la STC 3/2003 (Pleno), de 16 de enero (11), en

(11) A la que también se hace referencia *supra*, págs. 302-303.

la que se aborda la cuestión del «contenido propio, mínimo y necesario» o, en expresión también utilizada por el Tribunal, del «contenido constitucionalmente definido» de las leyes de presupuestos. La Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, mediante la que se establecieron una autorización de créditos presupuestarios y la habilitación de algunos ingresos para el ejercicio económico del 2002. Como es sabido, la no aprobación por el Parlamento Vasco del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2002, lo que implicó que de nuevo se prorrogasen los Presupuestos para el año 2000 aprobados por la Ley del Parlamento Vasco 4/1999, de 28 de diciembre, fue el contexto en el que se dictó, en el marco del procedimiento legislativo presupuestario, la disposición legal recurrida, que autorizó una serie de créditos presupuestarios recogidos en ocho de las veintiún Secciones del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2002 y previó algunos ingresos, además de contener preceptos de índole diversa a la presupuestaria. Con posterioridad a la Ley recurrida, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 2/2002, de 21 de marzo, de medidas presupuestarias, no impugnada en el proceso constitucional en el que recayó la Sentencia ahora reseñada, que tenía por objeto la concesión de determinadas autorizaciones de gastos que complementaban tanto los Presupuestos prorrogados como la Ley 1/2003, de 23 de enero.

El Abogado del Estado entendía, en síntesis, que la Ley impugnada no respetaba los preceptos del bloque de la constitucionalidad (arts. 134 CE, 21 LOFCA y 44 EAPV) relativos al contenido de las leyes de presupuestos, no siendo posible identificar en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma, dada la incidencia de la Ley 1/2002, de 23 de enero, sobre los Presupuestos prorrogados, una disposición que cumpliera con los fines y objetivos propios de la ley de presupuestos; que era inconstitucional, al haber sido aprobada por un procedimiento especial establecido exclusivamente para la ley de presupuestos; y, en fin, que lesionaba el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al dificultar la determinación del derecho vigente e impedir conocer cuáles eran los gastos e ingresos aprobados para el ejercicio del año 2002.

El Tribunal Constitucional únicamente va a pronunciarse sobre la primera y tercera de las infracciones denunciadas, al considerar innecesario el examen de la segunda, una vez estimadas aquéllas. Por lo que se refiere a la vulneración de las normas del bloque de constitucionalidad que determinan el contenido de las leyes de presupuestos, el Tribunal, tras resaltar el carácter singular de la ley de presupuestos en cuanto exponente máximo de la democracia parlamentaria, ya que a través de ella las Cortes Generales aseguran el control de-

mocrático de la actividad financiera pública, participan en la actividad de dirección política y controlan la asignación de recursos públicos, identifica en relación con las leyes generales de presupuestos del Estado y a partir del artículo 134.2 de la Constitución como «contenido propio, mínimo y necesario» de las mismas la «totalidad de gastos e ingresos del sector público estatal». De tal contenido infiere como notas características de las leyes estatales de presupuestos los principios de unidad, conforme al cual los presupuestos deben contenerse en un solo documento, de universalidad, que exige que en ese documento se recojan la totalidad de los gastos e ingresos del sector público, y de anualidad, lo que supone que las autorizaciones tienen un plazo de vigencia temporal, que coincide, concretamente, con el año natural.

No obstante la vigencia temporal limitada de los presupuestos, el artículo 134.4 CE prevé la posibilidad de su prórroga en el supuesto de que la nueva ley de presupuestos no sea aprobada antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, en cuyo caso «se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos». Sobre el alcance de dicha prórroga, el Tribunal entiende que la misma, teniendo en cuenta que las autorizaciones previstas en la ley de presupuestos tienen un carácter anual, «constituye, como muestra la experiencia del Derecho comparado en las democracias parlamentarias, un mecanismo excepcional, que opera en bloque y exclusivamente en aquellos casos en los que finalizado el ejercicio presupuestario, aún no ha sido aprobada la nueva Ley» y que, además, opera como «un mecanismo automático, *ex Constitutione*, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido, durante el tiempo que medie entre el inicio del nuevo ejercicio presupuestario y hasta la aprobación de los nuevos» presupuestos. Y, en relación con la posibilidad que contempla el artículo 134.5 CE de que el Parlamento modifique los Presupuestos a iniciativa del Gobierno, considera que el mencionado precepto constitucional «no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización del Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos» que la ley de presupuestos establece, sino que, por el contrario, la alteración de esa habilitación sólo puede llevarse a cabo «en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida», pues, a su juicio, permitir la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la ley de presupuestos por cualquier norma legal, «supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE».

Tras constatarse en la Sentencia la identidad sustancial entre las normas que son aplicables a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma

del País Vasco (arts. 21.1 LOFCA y 44 EAPV) respecto a lo dispuesto para los presupuestos generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución, se procede, seguidamente, a enjuiciar la Ley recurrida. En este sentido, el Tribunal descarta, en primero término, que sea una Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio del 2002, esencialmente y ante todo porque «carece del contenido propio, mínimo, indisponible y necesario» de las leyes de presupuestos, esto es, la previsión total de los ingresos y autorizaciones de gastos de la actividad pública general de la Comunidad Autónoma, precisando respecto a los gastos su cuantía y destino, ya que sólo se limita a autorizar una serie de créditos presupuestarios previstos en el Proyecto de Ley de Presupuestos para el ejercicio 2002, de manera que, frente a lo que es propio de una ley de presupuestos, «no recoge en un documento único la totalidad de ingresos previstos y de gastos autorizados». En segundo lugar, el Tribunal desestima las alegaciones del Gobierno y el Parlamento Vasco de considerar la Ley impugnada como una ley de contenido presupuestario que coexiste con los Presupuestos prorrogados y los complementa, pues, en su opinión, ni la Constitución ni el bloque de la constitucionalidad permiten la aprobación de una ley de este tipo. En esta línea de razonamiento aduce, en síntesis, tras señalar que la Ley 1/2003 convive no sólo con la Ley de Presupuestos prorrogados, sino también con la Ley 2/2003, lo que conduce a una multiplicidad de Leyes reguladoras de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, que aquélla supone una fragmentación de la institución presupuestaria que es contraria a los principios de unidad y universalidad presupuestarias, esto es, con la exigencia de que el Presupuesto se contenga en un único documento que incluya la totalidad de ingresos y gastos del sector público; además, que ha supuesto en la práctica una alteración de los Presupuestos vigentes durante el ejercicio, es decir, los contemplados en la Ley 4/1999, rebasando con creces la autorización máxima de gasto prevista, sin que el incremento apreciado obedezca a la existencia de circunstancias sobrevenidas que exija un incremento inaplazable de los créditos recogidos en los Presupuestos prorrogados; y, en fin, que resulta contraria a la configuración constitucional de la prórroga presupuestaria, que debe realizarse en bloque a la espera de que se aprueben los nuevos presupuestos en el plazo más breve posible, sin perjuicio de las modulaciones o modificaciones que fuera preciso llevar a cabo, no pudiendo en ningún caso prorrogarse sólo algunas de las Secciones.

Por último, el Tribunal entiende que la Ley recurrida es contraria al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al no ser una ley de presupuestos y recoger, sin embargo, el grueso del contenido que la Constitución y el bloque de la constitucionalidad reservan a la ley de presupuestos, así como al no haber sido publicada en su integridad, pues no se incorporaron al texto publi-

cado las cuantías de las Secciones respecto de las que se aprobó la autorización de gastos (12).

2. Sobre el alcance de la reserva de Ley *ex* artículo 31.1 de a Constitución para el establecimiento de prestaciones personales o patrimoniales de carácter público, en concreto, para la fijación de su cuantía, se ha pronunciado en esta ocasión la STC 63/2003 (Pleno), de 27 de marzo. La Sentencia resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con el artículo 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, de 1 de julio, que modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos, al considerar el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad que vulneraba la referida reserva de ley la remisión en blanco que en los preceptos legales cuestionados se hacía al Gobierno y a las decisiones ministeriales para fijar la cuantía de las tarifas y de los cánones por concesiones y autorizaciones administrativas por ocupar parcelas del dominio público portuario.

El Tribunal comienza por recordar el distinto alcance de la reserva de ley en materia tributaria *ex* artículos 31.3 y 133.1 CE en atención a las distintas figuras impositivas, según se trate de tributos o de prestaciones patrimoniales de carácter público (SSTC 185/1995, de 14 de diciembre; 233/1999, de 16 de diciembre), para resaltar, en relación con estas últimas, que la colaboración reglamentaria puede ser en estos casos más intensa, ya se trate de tasas, en cuanto son fruto de la prestación de un servicio o actividad administrativa, ya de ingresos en los que se aprecia un carácter sinalagmático. Si bien precisa que la mayor flexibilidad de la reserva de ley respecto a las prestaciones públicas patrimoniales no opera de la misma manera en relación con cada uno de sus elementos, aunque reconoce que la colaboración ley-reglamento puede ser es-

(12) A la Sentencia formularon voto particular los Magistrados Sres. Vives Antón, García Manzano, Casas Baamonde y Pérez Vera, quienes si bien manifiestan su coincidencia con la mayoría del Tribunal en la declaración de inconstitucionalidad de buena parte de los preceptos de la Ley recurrida, sin embargo disienten tanto de la metodología empleada como de la fundamentación de la Sentencia y del alcance del fallo. Los Magistrados firmantes del voto particular, además de la discrepancia metodológica con la Sentencia aprobada, entienden, de una parte, que la misma incurre en un enfoque erróneo, ya que debiera haber sustentado primordialmente su fundamentación en la incidencia de la Ley impugnada sobre la situación de prórroga presupuestaria y sólo ulteriormente en los principios de unidad y universalidad presupuestaria, y, de otra, que la declaración de inconstitucionalidad no debería haberse extendido a la totalidad de la Ley, sino que deberían excluirse de la misma aquellos preceptos que no pertenecen al contenido necesario de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

pecialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías, no pudiéndose predicar, sin embargo, la misma intensidad de la creación *ex novo* de dichas prestaciones, pues en este ámbito la posibilidad de intervención reglamentaria resulta sumamente reducida.

A continuación, el Tribunal, tras señalar que los cánones sobre los que versan los preceptos cuestionados, a los que se circunscribe su enjuiciamiento por ser los únicos relevantes para la resolución del proceso *a quo*, constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público, dado que se exigen por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, declara que el hecho de que la Ley permita que normas reglamentarias fijen la cuantía de la prestación patrimonial de carácter público no vulnera la reserva de ley del artículo 31.3 CE, pues, aunque la cuantía constituye un elemento esencial de toda prestación patrimonial, «ello no significa, sin embargo, que siempre y en todo caso la ley deba precisar de forma directa e inmediata todos los elementos determinantes de la cuantía; la reserva establecida en el art. 31.3 CE no excluye la posibilidad de que la Ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador». Sin embargo, considera que en el supuesto enjuiciado las normas cuestionadas no respetan aquella reserva de ley al remitir al Gobierno y a otras decisiones ministeriales la fijación de la cuantía de los cánones, al no contenerse en la Ley ningún límite máximo —implícito o explícito— y limitarse a establecer como criterios de referencia para la fijación de dicha cuantía la política económico-financiera, las tarifas portuarias determinadas por el Gobierno y la normativa general y objetivos anuales que se establezcan por el Ministerio. Así pues, el Tribunal concluye afirmando que la determinación en la Ley de un límite máximo de la prestación de carácter público o de los criterios para fijarlo es absolutamente necesario para respetar el principio de reserva de ley, lo que no hacen los preceptos legales cuestionados que trazan un ámbito de cuantificación que deja un amplísimo margen de libertad al poder ejecutivo para la fijación de la cuantía de los cánones.

3. El carácter vinculante o no del informe que la Comunidad Autónoma de Canarias, en concreto su Parlamento, ha de emitir previa y preceptivamente ante los proyectos estatales de modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago (Disp. Adc. 3.^a CE y art. 46.3 EACan) fue una de las cuestiones afrontadas en la STC 16/2003 (Pleno), de 30 de enero (13), que resuelve

(13) De la que se hace también mención *infra*, págs. 319 y sigs.

diversos recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia promovidos respecto a determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, y de los Reales Decretos dictados en su desarrollo.

El Tribunal Constitucional confirma el carácter preceptivo del referido informe e incluso llega a anudar como sanción a su omisión la inconstitucionalidad de la Ley. Sin embargo, desestima la pretensión del Gobierno de Canarias (en cuya opinión la Disposición Adicional 3.^a de la Constitución garantiza la participación de la Comunidad Autónoma en el procedimiento legislativo estatal) de considerar dicho informe como vinculante cuando sea desfavorable a la modificación del régimen económico y fiscal sometida a consulta de la Comunidad Autónoma. En este sentido el Tribunal afirma que el carácter vinculante del informe no resulta «ni de la imagen de la institución que tuvo ante sí el constituyente», puesto que la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre régimen económico-fiscal de Canarias, no calificaba de vinculante el informe que sobre los anteproyectos debía emitir la Junta Económica Interprovincial de Canarias, ni de la propia Disposición Adicional 3.^a de la Constitución, ni, en fin, del artículo 46 EACan, que únicamente exige una mayoría cualificada del Parlamento autonómico para considerar favorable el informe emitido sobre la modificación sometida a consulta. El Tribunal entiende, en esta línea de razonamiento, que la conclusión contraria, esto es, conferir carácter vinculante al informe, vendría a desconocer el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que forman parte los Estatutos de Autonomía, así como que la competencia sobre el régimen económico y fiscal del archipiélago corresponde al Estado con carácter exclusivo (arts. 133, 149.1.10, 13 y 14 CE), confiriéndose entonces a la Comunidad Autónoma un derecho de veto para bloquear cualquier iniciativa del Estado dirigida a modificar el régimen económico y fiscal de Canarias. Además precisa que, atendida su naturaleza, la emisión del informe ha de producirse sobre el propio texto de la iniciativa legislativa, es decir, antes de la tramitación en las Cortes Generales para que éstas puedan tomar en consideración el parecer del Parlamento canario e introducir, en su caso, modificaciones en la iniciativa legislativa. No obstante, concluye la Sentencia afirmando que en el caso de que las modificaciones que se introduzcan en las Cortes Generales alteren radicalmente el proyecto sometido a informe de la Comunidad Autónoma es necesario un nuevo informe del Parlamento canario (14) (FJ. 9).

(14) En relación con este concreto pronunciamiento recogido en la Sentencia, los Sres. Magistrados García Manzano, Cachón Villar, Conde Martín de Hijas, Jiménez Sánchez, García-Calvo y Montiel y Rodríguez-Zapata Pérez formularon un voto particular, en el que, en síntesis,

4. En este apartado de la crónica interesa también resaltar, finalmente, el debate que se ha suscitado en el Tribunal sobre los efectos que han de derivarse de la no acomodación de la legislación autonómica a las bases estatales sobrevenidas, pese a la perfecta acomodación de la normativa autonómica en el momento de su promulgación a la legislación básica entonces vigente. Cuestión ésta que se aborda en la STC 1/2003 (Pleno), de 16 de enero (15), en la que la mayoría del Tribunal entiende que la disconformidad sobrevenida de las disposiciones autonómicas a las nuevas bases estatales en una determinada materia ha de determinar la inconstitucionalidad de aquéllas, aunque originariamente fueran respetuosas con la legislación básica vigente en el momento de su promulgación, pues se recuerda que la normativa básica estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en los procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal. En consecuencia, dada la disconformidad de los preceptos legales autonómicos recurridos en el proceso constitucional con la legislación básica estatal vigente en el momento de su enjuiciamiento, se declara en la Sentencia la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos legales impugnados con efectos desde la fecha de entrada en vigor de la legislación estatal básica.

En este punto en concreto de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados formularon voto particular el Presidente del Tribunal, Sr. Jiménez de Parga y Cabrera, y los Magistrados Sres. Delgado Barrio y Rodríguez-Zapata Pérez. Para los autores del voto, en síntesis, las colisiones entre las leyes autonómicas y las leyes básicas estatales modificadas después de la aprobación de aquéllas deben ser resueltas, cuando no sea posi-

se sostiene que dicho pronunciamiento no debió ser incluido en el texto votado, al resultar manifiestamente apartado de la *ratio decidendi* de la Sentencia, no pudiendo ser valorado «más que como la expresión de un “puro *dictum*”, observación al pasar, no trascendente ni como argumento complementario, es decir, en modo alguno alcanza el valor de un “*dictum* argumentativo”, relacionado con las razones decisivas del fallo». En opinión de los firmantes del voto particular, la Sentencia debía haberse limitado en este extremo a pronunciarse sobre «la necesidad de que el constitucionalmente preceptivo informe de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre una disposición que afecte al régimen económico y fiscal del archipiélago haya de producirse “sobre el texto propio de la iniciativa legislativa, es decir, antes de la tramitación en las Cortes Generales, justamente para que en éstas pueda tomarse en consideración el parecer del Parlamento canario”». La adición de una reflexión sobre las circunstancias en las que podría considerarse exigible un informe ulterior al inicialmente evacuado por la Comunidad Autónoma no afronta ni resuelve ninguna cuestión suscitada por las partes en el proceso constitucional, ni conduce a precisar o matizar algún extremo del fallo de la Sentencia.

(15) Reseñada también *supra*, págs. 301 y sigs. e *infra*, págs. 313 y sigs.

ble una interpretación de los preceptos estatales y autonómicos que permita conjugar su aplicación, dando aplicación a la normativa básica estatal, «pues la legislación básica debe prevalecer sobre las leyes autonómicas que, a pesar de haber sido aprobadas válidamente en su momento, no resultan del ejercicio de competencias exclusivas —en sentido estricto— de las Comunidades Autónomas, sino de competencias de desarrollo legislativo del Estado». Esto es, en tales supuestos, aquellas colisiones han de solventarse, en su opinión, recurriendo a la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la Constitución, lo que no da lugar a la declaración de nulidad de la norma autonómica, sino a su inaplicación, «una vez que las nuevas normas básicas del Estado desplieguen su eficacia, comprimiendo o desplazando a las de la Comunidad Autónoma que hasta entonces habían venido rigiendo sin mácula alguna de inconstitucionalidad». Además, tales colisiones entre las normas autonómicas y las bases estatales sobrevenidas pueden ser resueltas directamente por los Jueces y Tribunales mediante la inaplicación, una vez constatado el carácter formal y materialmente básico de la normativa estatal, de la ley autonómica, sin perjuicio, obviamente, de la competencia del Tribunal Constitucional para enjuiciar la conformidad de las mismas al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, si bien el pronunciamiento del Tribunal, en caso de que la normativa autonómica no fuera compatible con la legislación básica estatal sobrevenida, habría de circunscribirse a declarar la inconstitucionalidad sobrevenida, no la nulidad, de la legislación autonómica (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Cinco son las Sentencias dictadas en el primer cuatrimestre del 2003 en las que se contienen pronunciamientos relevantes desde la perspectiva de la organización territorial del Estado. Tres de ellas (las SSTC 16, 62 y 72) se refieren al régimen económico y fiscal canario y, aunque recaídas en procesos distintos y contra normas también diferentes, abordan la misma problemática. De las otras dos, la STC 1/2003, de 16 de enero, se centra en la distribución de competencias en materia de función pública y la STC 81/2003, de 30 de abril, en la legislación valenciana sobre el cobro de intereses procesales.

2. La STC 1/2003 (16) resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación (por cierto que en la Sen-

(16) A la que ya se ha hecho referencia *supra*, págs. 301-302 y 312.

tencia se alude constantemente al recurso promovido por el Gobierno, lo que no puede ser sino una errata) contra los artículos 13, 17 y 19 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 de abril, de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la función pública de Extremadura, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio. La reforma introducía nuevas causas de pérdida de la condición de funcionario; en concreto, y de acuerdo con los artículos 13 y 17, perderían esa condición quienes, encontrándose en situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar, no pidieran la reincorporación al servicio activo al finalizar el período máximo de la situación de excedencia o si hubieran desaparecido las causas que dieron lugar a su concesión; por su parte, el artículo 19 disponía el cese de quienes, encontrándose en situación excedencia forzosa que no fuera consecuencia de una situación de expectativa de destino, incumplieran las obligaciones previstas para tales casos (básicamente, participar en procedimientos de provisión de puestos de trabajo, aceptar con carácter provisional los que se les señalen y participar en cursos de formación). Para el Abogado del Estado, tales previsiones resultaban contrarias a la reserva de legislación básica que en materia de funcionarios contiene el artículo 149.1.18 de la Constitución y que, en su opinión, estaría recogida en el artículo 37 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado; para la Letrada de la Junta de Extremadura los preceptos eran perfectamente respetuosos con el orden de competencias, pues el Estado, al reformar mediante la Ley 22/1993, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, la Ley 39/1984, introdujo la figura de la excedencia voluntaria por agrupación familiar, sin llevar a cabo una regulación completa de la misma, viniendo precisamente la norma impugnada a regular las situaciones no previstas en la normativa estatal.

Más allá de la doctrina sobre el reparto de competencias en materia de función pública, bien conocida y sobre la que la resolución comentada no aporta novedades destacables, son dos los aspectos que presentan mayor interés. En primer lugar, las consideraciones sobre la posibilidad de seguir «encontrando» legislación básica en la normativa preconstitucional; en segundo lugar, los problemas que suscita el hecho de que la legislación básica estatal hubiera sido modificada tras la interposición del recurso de inconstitucionalidad, que son los que motivan un voto particular de gran interés.

Por lo que a la primera de las cuestiones se refiere, la Sentencia que comentamos viene a consolidar la doctrina contenida en la STC 37/2002, de 14 de febrero, que fue ya objeto de análisis en estas páginas (17). Ante la afirma-

(17) En *REDC*, núm. 65, 2002, págs. 274 y sigs.

ción del Abogado del Estado de que el artículo 37 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 contiene una regulación cerrada y básica en materia de extinción de la relación funcionarial, recuerda el Tribunal Constitucional que «la noción formal de bases elaborada por la doctrina de este Tribunal Constitucional y la finalidad con ella perseguida de dotar de una determinación cierta y estable a los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas mal se compadecen con la posibilidad de poder seguir infringiendo bases de las normas legales preconstitucionales cuando el legislador estatal constitucional ha procedido en el ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida a establecer de manera aparentemente completa e innovadora las bases sobre una determinada materia, a menos que declare expresamente la pretendida naturaleza básica de esas normas legales preconstitucionales o dicha naturaleza resulte, sin lugar a dudas, de ser éstas un complemento indispensable de las normas básicas postconstitucionales por deducirse de su propia estructura que no han pretendido agotar la regulación de todos los aspectos de la materia (STC 37/2002, FJ. 9)» (FJ. 4). Aplicando esta doctrina al artículo 37 LFCE, le niega el pretendido carácter básico, primero, porque la Ley 30/1984 no lo calificó como tal; segundo, porque tampoco lo hizo la Ley 22/1993, que añadió un artículo a la Ley 30/1984, regulando, sin declarar su carácter básico, un nuevo supuesto de extinción de la relación funcionarial: la jubilación voluntaria incentivada; y, por último, porque tampoco declaró tal carácter la reforma introducida con la Ley 13/1996.

Al negar el carácter básico al artículo 37 de la Ley de 1964, y tras contrastar los preceptos objeto de recurso con las bases estatales entonces vigentes, concluye el Tribunal la conformidad de las normas impugnadas con el orden constitucional de competencias: «aunque los preceptos de la Ley extremeña 5/1995 impugnados mediante el presente recurso de inconstitucionalidad introducían una regulación diferente a la estatal con respecto tanto a las situaciones administrativas como a la extinción de la relación funcionarial, tal discordancia era perfectamente legítima en el momento de dictarse dicha Ley desde el punto de vista constitucional, pues las disposiciones legales controvertidas respetaban plenamente las bases estatales entonces vigentes sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos» (FJ. 7). Ahora bien, las consideraciones de la Sentencia no terminan aquí, pues mediante la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social —después, por tanto, de la aprobación de la Ley de Extremadura— se habían extendido las bases estatales a los ámbitos objeto de controversia y, siendo doctrina consolidada que en el recurso de inconstitucionalidad el parámetro de control debe ser *la normativa vigente en el momento en que el Tribunal decide*, procede éste a

contrastar los preceptos impugnados con la nueva normativa básica, concluyendo la «disconformidad sobrevenida» de las disposiciones autonómicas cuestionadas. La peculiaridad de la situación se refleja en el momento de determinar la eficacia de la Sentencia, pues entiende el Tribunal que «los efectos de la inconstitucionalidad y nulidad (art. 39.1 LOTC) deben desplegarse exclusivamente a partir de la fecha de entrada en vigor de la ley estatal», declaración que en realidad no tienen ningún alcance práctico, pues, como recuerda el Tribunal, la aplicación de la Ley había quedado en suspenso en virtud del ATC 348/1995, de 19 de diciembre.

Como antes se ha señalado, es este nuevo supuesto de «inconstitucionalidad sobrevenida» de la ley autonómica como consecuencia de la modificación de la legislación básica estatal el que centra la atención del voto particular (firmado por el Presidente, Sr. Jiménez de Parga y Cabrera, y por los Magistrados Sres. Delgado Barrio y Rodríguez-Zapata Pérez) en el que se hace un planteamiento novedoso sobre cómo resolver los conflictos entre ley autonómica y ley básica posterior. Reprochan a la mayoría los Magistrados discrepantes que no se haya planteado si la consecuencia de la modificación de las bases debe ser la nulidad de la ley autonómica. Para ellos, se trata de una situación en la que, atendida «la madurez actual del Estado de las Autonomías», es necesario acudir a nuevos criterios. Sostienen, en concreto, que la resolución de este tipo de conflictos debe hacerse en términos de eficacia y no de validez de las normas. La clave estaría en el principio de prevalencia del artículo 149.3 de la Constitución: en caso de colisión, la nueva ley básica estatal desplaza a la autonómica. Como ese desplazamiento se produce *ex* artículo 149.3 CE, no sería necesario realizar pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad y nulidad. La consecuencia práctica más importante de este planteamiento es que ese control correspondería *prima facie* a todos los órganos judiciales, que en supuestos como el presente deberían proceder a inaplicar la norma autonómica: «este cúmulo creciente de reajustes entre normas diversas —se afirma en el núm. 5 del voto— no es monopolio exclusivo de este Tribunal, que tiene como función primordial garantizar la supremacía de la Constitución sobre la ley; no es lo suyo, como tarea primera, resolver colisiones entre normas, aunque sean de rango legal». No obstante, entienden los firmantes del voto que cuando el órgano judicial dude de la constitucionalidad de las bases estatales no podrá resolver por sí mismo, sino que deberá necesariamente plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Para los Magistrados, «esta concurrencia de la jurisdicción constitucional con la jurisdicción propia de los órganos del Poder Judicial, para hacer posible un mejor y más eficaz sistema de aplicación del ordenamiento jurídico consustancial a nuestro Estado autonómico de Derecho, no es algo nuevo o aislado», sino que se viene reconociendo con naturalidad en

los casos de la legislación preconstitucional y la legislación delegada. Para cerrar el razonamiento, se plantean, asimismo, cuál sería la solución en caso de que la compatibilidad entre ley autonómica y ley básica estatal posterior fuera cuestionada directamente ante el Tribunal por algunos de quienes tienen reconocida legitimación para recurrir en vía directa, concluyendo que en tal caso la solución sería declarar la inconstitucionalidad sobrevenida, pero sin nulidad: puesto que el artículo 39.1 LOTC vincula la nulidad con la existencia de contradicción directa entre ley y Constitución, y en este caso la contradicción se produce entre dos leyes, estaríamos ante uno de los supuestos en los que quiebra la conexión entre inconstitucionalidad y nulidad.

¿Cómo valorar esta nueva propuesta? La posibilidad de aplicar el principio de prevalencia a este tipo de conflictos ya había sido apuntada en un trabajo que firmamos F. Caamaño y yo mismo en el año 1998 (18), si bien limitada a los supuestos de colisión entre legislación básica estatal y normas autonómicas sin rango de ley. Los Magistrados discrepantes proponen ahora algo más: su extensión a toda norma autonómica con independencia de su rango. Las ventajas de esta solución son claras: permitir una aplicación mucho más ágil por parte de todos los Jueces y Tribunales. Los argumentos a favor aparecen también perfectamente expuestos en el voto: no se trata de un control de validez de normas, sino de decidir cuál se aplica y cuál queda desplazada, por lo que no se afectaría al monopolio de rechazo que corresponde al Tribunal Constitucional; por otra parte, el canon de control no es la Constitución, sino una ley, por lo que tampoco se estaría ante un juicio de constitucionalidad «directa». A nadie se le oculta, sin embargo, que la propuesta encuentra algunas dificultades. La primera, la doctrina clara que el Tribunal ha mantenido en la STC 163/1995, de 8 de noviembre, y que más allá de su valor como precedente —del que sin duda el Pleno puede apartarse— tiene la validez de los argumentos en ella esgrimidos: los artículos 153.a) y 163 CE reservan al Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de las leyes y por control de constitucionalidad se viene entendiendo hasta ahora, tanto la lesión directa de la Constitución como la infracción indirecta derivada de la contradicción con normas que delimitan competencias, tal y como ha previsto el artículo 28.1 LOTC. Cabría argumentar que las leyes básicas no forman propiamente parte del bloque de la constitucionalidad, pero en todo caso es incuestionable que integran el parámetro de control y que ese control no puede calificarse sino de «constitucionalidad». Y es que, por lo que a las leyes autonómicas se refiere, su control de validez es prácticamente en todos los casos un control de «constitucionalidad indirecta»,

(18) A. J. GÓMEZ MONTORO y F. CAAMAÑO: «De nuevo sobre quién debe resolver los conflictos territoriales de competencia», *REDA*, núm. 99, 1998, págs. 389 y sigs.

pues el contraste no se hace de manera inmediata con la Constitución, sino con el Estatuto de Autonomía, las leyes del artículo 150 ó la legislación básica estatal. Entender que en este último caso hay control de constitucionalidad —y, consiguientemente, monopolio del Tribunal Constitucional— cuando la ley básica es anterior a la ley autonómica y que ese control es de otra naturaleza cuando la ley es posterior, no deja de suscitar serias reservas.

Discutible resulta, asimismo, la interpretación que se hace del artículo 39.1 LOTC, precepto que parece ser la base de toda la construcción en la medida en que se afirma que no hay un control de validez, sino de eficacia. Si, como se afirma en el voto, la premisa del artículo 39.1 es la contradicción directa entre ley y Constitución, no sólo no cabría declarar la nulidad de la ley autonómica, sino tampoco su inconstitucionalidad. Por otra parte, la generalización de esta tesis implicaría negar la posibilidad de una declaración de inconstitucionalidad y nulidad en todos los supuestos —que en nuestro Estado autonómico son sin duda la mayoría— en los que la infracción del orden competencial no deriva directamente de la Constitución, sino del resto de las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad.

Y especialmente problemática resulta, por último, la propuesta que se hace para garantizar que el Tribunal Constitucional siga manteniendo «su jurisdicción indeclinable para asegurar la supremacía de la Constitución y el ordenado reparto de competencias establecida por ella y por los Estatutos de Autonomía» (núm. 7). Señalan los Magistrados que «cualquier resolución judicial que inaplica una Ley de una Comunidad Autónoma sin justificación vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías, y puede ser controlada en sede de amparo constitucional» (*ibid.*). Desde luego, el alcance del control que en materia de selección y aplicación del Derecho —incluidas las leyes— viene garantizando el Tribunal Constitucional a través del artículo 24.1 CE es muy limitado, ciñéndose a los casos en los que el órgano judicial declara expresamente aplicable una ley y procede después a su inaplicación. Además ésta es muy posiblemente la mejor solución, pues un entendimiento más amplio llevaría a convertir al ya desbordado derecho a la tutela judicial efectiva en una garantía universal de la aplicación del Derecho. En todo caso, y por lo que se refiere al problema concreto que estamos examinando, si se opta por dejar a los órganos judiciales que decidan sobre la aplicación o no de las leyes de desarrollo contrarias a leyes básicas estatales es cuestionable que se abra después una vía para que el Tribunal Constitucional controle la corrección de la decisión judicial y, desde luego, no parece que la sede de amparo sea la mejor para decidir sobre las posibles contradicciones entre legislación básica y legislación de desarrollo.

De cualquier forma, el voto tiene el indudable interés de plantear una solu-

ción novedosa y no falta de argumentos a un problema que cada vez se planteará con mayor frecuencia. Será necesario esperar para ver si esa propuesta sigue siendo minoritaria o si, poco a poco, va ganando adeptos entre los Magistrados hasta convertirse en doctrina de la mayoría y, con ello, del Tribunal Constitucional.

3. La determinación del alcance del régimen económico y fiscal de Canarias y de su tutela constitucional es el objeto de las SSTC 16, 62 y 72 de 2003. La primera de ellas, de 30 de enero (19), resuelve tres recursos de inconstitucionalidad acumulados promovidos por el Gobierno y el Parlamento de Canarias, así como por 53 senadores, respecto de determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, y tres conflictos positivos de competencia suscitados frente a dos Decretos y una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda que desarrollaban las disposiciones de la Ley, centrándose todas las impugnaciones en el impuesto especial sobre determinados medios de transporte. La segunda de las Sentencias (STC 62/2003, de 27 de marzo), resuelve seis cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas planteadas todas ellas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias respecto de los preceptos de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, que regulan el impuesto general indirecto canario. Por último, la STC 72/2003, de 10 de abril, resuelve dos recursos de inconstitucionalidad y un conflicto positivo de competencia acumulados promovidos por el Gobierno de Canarias contra los Reales Decretos-Leyes 4/1994, de 8 de abril, y 10/1994, de 30 de septiembre, de incentivos fiscales para la renovación del parque de vehículos de turismo y su desarrollo por Orden de 20 de abril de ese mismo año.

A pesar de la disparidad de procedimientos y de normas objeto de impugnación, la problemática suscitada es la misma en los tres casos y, de hecho, las SSTC 62 y 72 de 2003 no hacen sino reproducir lo esencial de la doctrina contenida en la STC 16/2003, que es la que va a centrar la atención de estas páginas. Lo que en todos los casos se planteaba era el alcance del régimen económico y fiscal canario tal y como viene configurado en la Disposición Adicional tercera de la Constitución y en los preceptos correspondientes del Estatuto de Autonomía de Canarias (básicamente el art. 45.1, convertido en el art. 46.1 tras la reforma introducida por la LO 4/1996, de 30 de diciembre) y de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Tanto para los órga-

(19) Reseñada *supra* págs. 310 y sig.

nos recurrentes como para la Sala que planteó las cuestiones, tales preceptos vendrían a establecer una garantía institucional del régimen económico y fiscal de Canarias, cuyo núcleo material indisponible para el legislador estatal se concretaría en las previsiones del artículo 46. 1 del Estatuto (en virtud del cual «Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo»), núcleo que no habría sido respetado por las normas objeto de impugnación.

Las consideraciones más interesantes se centran en la naturaleza del régimen financiero canario tal y como ha sido previsto en la Disposición Adicional tercera de la Constitución, en virtud de la cual «la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico». Parte el Tribunal Constitucional del proceso de elaboración de la Constitución para constatar que el texto aprobado por la Comisión Mixta de Congreso y Senado suprimió la afirmación introducida en el Senado de que «la Constitución reconoce y ampara las peculiaridades económicas y fiscales para el archipiélago canario», dejando exclusivamente la previsión de que la modificación de dicho régimen requerirá la intervención de la Comunidad Autónoma canaria. A la vista de estos antecedentes queda clara para el Tribunal la diferencia con la Disposición adicional primera. La Disposición Adicional tercera —afirma— «contiene una norma que, partiendo de la existencia del régimen económico y fiscal de Canarias, incorpora a la evidente viabilidad constitucional de su modificación por el Estado —arts. 133.1 y 149.1 apartados 10, 13 y 14 CE— la exigencia de un previo informe autonómico» (STC 16/2003, FJ. 4). Esta conclusión se vería, además, avalada por una interpretación sistemática consecuencia del «principio de unidad de la Constitución»: de su artículo 138.1 se deduce la existencia de un régimen económico y fiscal propio de Canarias que responde al llamado «hecho insular», pero se deduce asimismo su carácter evolutivo y la necesidad de integrarlo en un sistema general en el que el Estado, por exigencias del principio de solidaridad, ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. En ese régimen evolutivo se enmarcan precisamente las reformas objeto de impugnación, introducidas como consecuencia de la progresiva desaparición de las franquicias aduaneras desde la integración de España en la Unión Europea (afirma, en concreto, la Sentencia que «las circunstancias del hecho insular» a las que alude el artículo 138.1 CE son circunstancias cambiantes y entre ellas «había una, expresamente anunciada en la Constitución, destinada a influir decisivamente en el régimen económico y fis-

cal de Canarias: el artículo 93 CE era una clara previsión del ingreso de España en lo que hoy es la Unión Europea»).

A partir de este planteamiento, y aunque el Tribunal no termina de afirmar de manera categórica que no existe una garantía institucional del régimen económico-fiscal canario, sí sostiene que «no resulta fácil extraer de este precepto [la Disposición Adicional tercera de la Constitución] la garantía de un contenido inalterable del régimen económico y fiscal de Canarias» (STC 16/2003, FJ. 7). A partir de aquí, niega en todos los casos que las medidas fiscales adoptadas por el Estado hubieran producido la infracción de las garantías constitucionales ya mencionadas: los impuestos cuestionados no producen una modificación significativa del contenido del citado régimen económico financiero, primero, porque sigue existiendo un dato diferenciador fiscal y, segundo, porque se mantienen tributos de aplicación exclusiva en el archipiélago canario y destinados exclusivamente a su financiación.

Rechaza, asimismo, el Tribunal que las competencias de gestión, liquidación, recaudación y revisión de los impuestos reclamadas por la Comunidad Autónoma de Canarias fueran de su titularidad. Tras negar que la Disposición Adicional tercera de la Constitución y la cuarta de la LOFCA sean cláusulas atributivas de competencias, rechaza asimismo que el artículo 32.14 del Estatuto (según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de «normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se derivan de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal de Canarias») permita a la Comunidad canaria regular los procedimientos administrativos de gestión por el mero hecho de que un determinado tributo afecte a su régimen especial.

Estos son, expuestos de manera necesariamente sintética, los argumentos que conducen en todos los casos a la desestimación de las demandas. En la STC 16/2003 se plantea, además, una cuestión específica que tiene también cierto interés. Para el Gobierno canario, en la aprobación de la Ley 38/1992 no se habían salvaguardado las facultades de intervención de la Comunidad Autónoma previstas en la Disposición Adicional tercera de la Constitución al no respetarse la voluntad del Parlamento canario, que emitió un dictamen desfavorable que, en su opinión, sería «semivinculante», en el sentido de que la negativa del Parlamento impediría la aprobación del proyecto. Entiende, por el contrario, el Tribunal que ni de la previsión constitucional ni de los correspondientes preceptos estatutarios se deduce ese carácter vinculante; lo contrario equivaldría a anular la potestad originaria del Estado para establecer tributos *ex* artículo 133.1 de la Constitución y conceder un derecho de veto a una minoría parlamentaria (pues el artículo 46.3 del Estatuto canario exige que el informe

sea aprobado por mayoría de las dos terceras partes de la Cámara) que no sólo no está expresamente previsto, sino que vaciaría de contenido la competencia exclusiva del Estado. Son, por tanto, las Cortes Generales las que deberán valorar en su caso la relevancia política de la oposición al proyecto. Rechaza, asimismo, el Tribunal Constitucional que las Cortes no puedan introducir modificaciones en el texto informado por el Parlamento canario: el informe recae sobre el texto propio de la iniciativa legislativa y en su tramitación parlamentaria podrán introducirse modificaciones. Se afirma, sin embargo, en la Sentencia que «en el supuesto de alterar el proyecto tan radicalmente que no pueda tenerse por informado —lo que no es el caso— exigirían nuevo informe del Parlamento canario» (FJ. 9). Esta última afirmación, sin duda polémica y que además ni se fundamenta ni se matiza, motivó un voto particular concurrente de seis Magistrados (Sres. García Manzano, Cachón Villar, Conde Martín de Hijas, Jiménez Sánchez, García-Calvo y Montiel y Rodríguez-Zapata Pérez), para los cuales «la adición, en las líneas con las que se cierra el citado fundamento jurídico, de una reflexión final sobre las circunstancias en las que podría considerarse exigible un informe ulterior al inicialmente evacuado por la Comunidad Autónoma no afronta ni resuelve ninguna cuestión suscitada por las partes en el proceso constitucional, ni conduce a precisar o matizar ningún extremo del fallo de la Sentencia, por lo que, en nuestra opinión, no debería haber sido incluida en el texto votado por el Pleno y, en todo caso, al resultar manifiestamente apartada de la *ratio decidendi* de la resolución aprobada, no puede ser valorada más que como la expresión de un «puro *dictum*, “observación al pasar”, no trascendente ni como argumento complementario»; es decir, en modo alguno alcanza el valor de un «*dictum* argumentativo», relacionado «con las razones decisivas del fallo» (STC 6/1991, de 15 de enero, FJ. 4).

4. La última de las Sentencias a la que debemos referirnos es la STC 81/2003, de 30 de abril, en la que se enjuicia la constitucionalidad del artículo 17.3 de la Ley de la Generalidad Valenciana 4/1984, de 13 de junio, de la hacienda pública de la Generalidad (recogido luego con el mismo numeral y contenido en el Texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991). El inciso cuestionado disponía que «el acreedor tendrá derecho al cobro de intereses desde el día en que adquiera firmeza la resolución judicial, calculados según el tipo básico del Banco de España vigente dicho día» y contra el mismo se había planteado, en primer lugar, una autocuestión de inconstitucionalidad (tras estimar la Sala Segunda, en la STC 110/1996, de 24 de junio, una demanda de amparo en la que se invocaba la lesión del artículo 14 CE por un acto que no era sino aplicación del precepto legal). Pero, además, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Su-

perior de Justicia de la Comunidad Valenciana planteó asimismo una cuestión de inconstitucionalidad por supuesta vulneración de los artículos 14, 149.1.6, 149.1.14 y 156 CE.

La fundamentación del Tribunal no contiene ninguna novedad relevante, pues resuelve ambas cuestiones mediante remisión a su doctrina anterior. En concreto, y por lo que se refiere a la fijación del *dies a quo* del devengo de los intereses, se reitera lo que se afirmó en la STC 69/1996, de 18 de abril, respecto del artículo 45 de la Ley General Presupuestaria: el *dies a quo* de los intereses devengados como consecuencia de una sentencia condenatoria al pago de cantidad determinada y líquida se localiza en la fecha de la sentencia recaída en primera instancia, puesto que sólo esta conclusión respeta escrupulosamente el principio de igualdad del artículo 14 CE, ya que no se justifica en estos supuestos un tratamiento privilegiado para la Administración. De aquí concluye el Tribunal que «la primera proposición del art. 17.3 de las normas autonómicas impugnadas sólo es constitucional si se interpreta en el sentido que se hizo en la STC 69/1996; esto es, entendiendo que han de distinguirse dos momentos: *a*) el del comienzo del devengo de los intereses, que es el de la Sentencia dictada en la primera instancia, y *b*) el de la exigibilidad de tales intereses, que es el de la firmeza de la resolución judicial, por lo que, sobre este particular, las cuestiones de inconstitucionalidad deben ser desestimadas» (FJ. 5). Conclusión ésta que lleva al Tribunal a desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad.

Y por lo que se refiere a la cuantía de los intereses de demora, el Tribunal se remite a la doctrina de la STC 14/1986, de 31 de enero, según la cual «la determinación cuantitativa del interés de demora de estos créditos ha de merecer un tratamiento unitario en todo el territorio nacional», por lo que la discordancia entre la normativa estatal y la autonómica (que se aparta de los artículos 36.2 de la Ley General Presupuestaria y 921.2 de la LEC de 1881) implica la lesión tanto del artículo 149.1.18 CE como del derecho a la igualdad (art. 14 CE), lo que conduce en este caso a un fallo estimatorio.

Concluye la Sentencia con unas consideraciones sobre la solicitud que el Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana había formulado en su escrito de alegaciones —de forma subsidiaria y para el supuesto de que se declarase la inconstitucionalidad del precepto impugnado— de que se extendiese ésta al artículo 14.2 de la misma Ley, que fija el tipo de interés aplicable a las cantidades adeudadas a la Hacienda de la Generalidad Valenciana en el «básico del Banco de España vigente el día de vencimiento de la deuda». La solicitud por parte de quien se supone actúa en defensa de la ley de que se extienda la inconstitucionalidad a preceptos no impugnados no deja de ser, cuanto menos, llamativa. En todo caso, y como no podría ser de otra forma, el Tribunal re-

chaza la petición por entender que ni existe la conexión a que se refiere el artículo 39.1 LOTC (pues el artículo 17.3 se refiere al devengo de intereses de demora cuando la hacienda autonómica ocupa una posición deudora, mientras que en el artículo 14.2 se contempla a la hacienda como acreedora) ni cabe inconstitucionalidad por «consecuencia» al no existir remisión alguna de un precepto al otro.

Para concluir, hay que señalar que la Sentencia lleva un extenso voto particular del Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez en el que reprocha a la decisión de la mayoría la ausencia de pronunciamiento sobre una cuestión suscitada: en concreto, la de si el precepto impugnado era contrario a la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Entiende el Magistrado discrepante que el artículo 24.1 CE exige una respuesta expresa a esta cuestión, respuesta que en su opinión debe ser positiva por entender que el precepto contiene «una regla del proceso», en cuanto que se configura como un instrumento esencial a la liquidación de los intereses procesales que se puedan generar, así como en una regla que ayudará a terminar o finalizar el proceso de que se trate (*Ángel J. Gómez Montoro*).

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. De nuevo, una vez más, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el alcance de la facultad de las Mesas de las Asambleas Legislativas de calificar y admitir a trámite los escritos y documentos parlamentarios a ellas dirigidos, en cuanto tales decisiones inciden en el *ius in officium* del cargo parlamentario. La doctrina constitucional elaborada al respecto, que constituye ya una consolidada línea jurisprudencial, se reitera en la STC 40/2003 (Sala Primera), de 27 de febrero, respecto al ejercicio de aquella facultad por la Mesa del Parlamento Vasco con ocasión de los Acuerdos por el que se inadmitieron a trámite una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco para su debate en el Pleno, a fin de requerir al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas para que remitiese a la Cámara un informe sobre los efectos legales en las materias de competencia del Tribunal que se derivaban de la decisión del Gobierno Vasco de no enviar el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio del 2001 en el plazo legalmente previsto y, en consecuencia, de la entrada en vigor de la prórroga presupuestaria a partir del día 1 de enero.

En lo que a este apartado de la crónica interesa, se reproduce en la mencionada Sentencia la referida doctrina constitucional, que puede sintetizarse en los

siguientes puntos (20): *a*) A las Mesas de las Asambleas legislativas en el ejercicio de la mencionada facultad sólo les compete, al estar sujetas a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa parlamentaria, esto es, constatar si cumple los requisitos formales exigidos por el Reglamento; *b*) Lo que no excluye, sin embargo, que el propio Reglamento de la Cámara pueda permitir o establecer incluso que las Mesas extiendan el examen de la iniciativa más allá de la verificación de los requisitos formales, siempre que ésta venga limitada materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento de la Cámara; *c*) En todo caso, las Mesas de las Cámaras han de razonar y motivar la aplicación que efectúen de las previsiones del Reglamento parlamentario en el ejercicio de su función de calificación y admisión de las iniciativas parlamentarias, así como tener presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales (FJ. 2).

Antes de enjuiciar los Acuerdos impugnados a la luz de la doctrina constitucional expuesta, el Tribunal procede a analizar la concreta normativa reguladora, en relación con las proposiciones no de ley, tanto del estatuto propio del cargo de Diputado del Parlamento Vasco, como de la facultad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite este tipo de iniciativa parlamentaria. Tras ese examen, concluye, respecto al primero de los aspectos apuntados, que no cabe duda de que la facultad de presentar proposiciones no de ley a fin de promover la deliberación en el Parlamento sobre un tema determinado, en la forma y con los requisitos que el Reglamento de la Cámara establece, corresponde a los Grupos Parlamentarios y que dicha facultad pertenece al núcleo de la función representativa, «pues la posibilidad de prever la deliberación y toma de posición de la Cámara respecto a un determinado asunto e instar la adopción de instrucciones, directrices o mandatos, carentes de efectos jurídicos vinculantes, dirigidos [...] a sujetos u órganos que no forman parte de la Cámara que los adopta, y, a través de aquella posibilidad o facultad de propuesta, participar en la función de dirección e impulso político y en el control de la acción de Gobierno (art. 25 EAPV), constituye una manifestación constitucionalmente relevante del cargo representativo parlamentario» (FJ. 3). Por lo que se refiere a la facultad de la Mesa de la Cámara de calificación y admisión o no a trámite de las proposiciones no de ley, el Tribunal entiende que el papel que le corresponde a la Mesa del Parlamento Vasco «no se ciñe a la verificación de los re-

(20) Sobre la mencionada doctrina constitucional, *cfr.* la reseña relativa al tercer cuatrimestre de 2002, *REDC*, núm. 67, págs. 244-247.

quisitos formales reglamentariamente establecidos, sino que se extiende también al examen del contenido material de la iniciativa en cuanto resulte determinante para llevar a cabo un juicio de calificación sobre la idoneidad y procedencia del procedimiento parlamentario elegido para sustanciar la iniciativa [...] atendiendo al respeto o no de los límites o condiciones materiales que el Reglamento establece con carácter específico para las proposiciones no de ley» (FJ. 4).

Sentado cuanto antecede, el Tribunal reprocha en primer término a los Acuerdos impugnados su deficiente motivación, al no recoger ni explicitar las razones en las que la Mesa de la Cámara ha fundado su decisión de no admitir a trámite la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular. En este sentido manifiesta que el hecho de que se hicieran constar en las actas de las sesiones de la Mesa las lacónicas opiniones del Presidente y del Vicepresidente Primero sobre la adecuación de la iniciativa parlamentaria al informe que al respecto se había elaborado por los Servicios Jurídicos del Parlamento «no elimina el defecto formal de motivación señalado, ya que se trata únicamente de la opinión de dos miembros de la Mesa de la Cámara, sin que consten en los Acuerdos impugnados las concretas y precisas razones en las que ésta fundó su decisión de inadmisión a trámite, ni en aquellas actas las opiniones o criterios de los demás miembros del órgano que participaron en la toma de decisión. Con esta forma de actuación —afirma el Tribunal— la Mesa del Parlamento no ha satisfecho, por tanto, la exigencia de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación que ha efectuado en este caso de las normas con las que ha contrastado la iniciativa, que se ha traducido en una limitación del ejercicio de un derecho o facultad [...] que [...] se integra en el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos» (FJ. 6).

No obstante, el Tribunal, al enjuiciar los Acuerdos impugnados, no se detiene en la anterior consideración, sino que, dado que la apreciada insuficiente motivación no ha impedido conocer a los recurrentes en amparo ni al propio Tribunal, a partir del expediente parlamentario, la razón en la que se basó la decisión de inadmisión, procede a analizarla. En este sentido, considera que el motivo en el que descansa la decisión de la Mesa de la Cámara —que la propuesta de mandato contenida en la proposición no de ley no encontraba cobertura en la función que al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas confiere su Ley reguladora de asesorar al Parlamento en materia económica-financiera a requerimiento del propio Pleno de la Cámara— se apoyaba en el artículo 3.2 de la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, lo que implicaba que la Mesa, en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite de la proposición no de ley, se había excedido de las facultades y atribuciones que le confiere el Reglamento, «de conformidad con las cuales debía haberse limitado a verificar

la regularidad de la iniciativa parlamentaria en los estrictos términos que establece el propio Reglamento, esto es, a comprobar si el procedimiento parlamentario puesto en marcha para sustanciar la iniciativa parlamentaria era el adecuado, así como si se cumplían los requisitos formales y materiales reglamentariamente exigidos, sin que, por lo demás, la iniciativa parlamentaria activada, salvo en los términos expresamente previstos por el Reglamento, resultase materialmente limitada por la legalidad aplicable». En esta línea de razonamiento se afirma en la Sentencia, en consonancia con lo sostenido en la STC 203/2001, de 15 de octubre, que denegar la admisión a trámite de la proposición no de ley con base en la posibilidad de que el mandato propuesto a la Cámara no encontrase cobertura legal en las funciones atribuidas al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas es de todo punto inadecuado para impedir el ejercicio del derecho constitucional de los demandantes, puesto que, «en primer lugar, la iniciativa entrañaba una mera propuesta a la Cámara, quien puede aceptarla o no e, incluso, modificar los términos de la misma; en segundo lugar, carecía de efectos jurídicos vinculantes en caso de ser aprobada en sus términos; y, por último, y principalmente, porque no le corresponde a la Mesa de la Cámara en el trámite de calificación y admisión a trámite la tarea de ponderar y valorar el ámbito legal de actuación del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, sin perjuicio del deber de éste de ejercer sus funciones con independencia y sometimiento pleno al ordenamiento jurídico» (FJ. 7).

El Tribunal concluye resaltando el papel que desempeñan las proposiciones no de ley como instrumento no sólo para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, sino como vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos Parlamentarios de la Cámara y ésta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado. En razón de la indicada funcionalidad, entiende que las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos, evitando asumir bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de la Cámara corresponde (FJ. 7).

2. En la STC 36/2003 (Sala Primera), de 25 de febrero, que resuelve el recurso de amparo interpuesto por una coalición electoral contra los Acuerdos de la Junta Electoral Provincial de Tarragona y de la Junta Electoral Central que le denegaron espacios gratuitos en los medios de comunicación pública en la campaña electoral de los comicios al Parlamento Europeo de 1999, el Tribunal reitera la doctrina sentada en la STC 149/2000, de 1 de junio, en relación con el artículo 21.2 LOREG y la sustracción al control jurisdiccional de deter-

minados actos de las Juntas Electorales superiores a aquéllas que adoptaron el acto inicial. En esta Sentencia, cuya doctrina reproduce la ahora reseñada, el Tribunal distinguió entre aquellos actos y disposiciones emanados en el ejercicio de las competencias que a las Juntas Electorales atribuye el artículo 19 LO-REG, que no están directamente vinculados al desarrollo del proceso electoral y que han de ser susceptibles, por tanto, de fiscalización jurisdiccional con carácter inmediato y a través del oportuno recurso contencioso-administrativo común, de aquellas otras actuaciones de las Juntas Electorales que se integran plenamente en el proceso electoral y que constituyen meras fases o procedimientos del mismo, en relación con los cuales consideró constitucionalmente admisible que no resulten sometidas a control jurisdiccional autónomo e independiente, sin perjuicio de que su eventual impugnación pueda llevarse a cabo dentro de los recursos establecidos o que puedan establecerse en la Ley Electoral de acuerdo con lo previsto en el artículo 70.2 de la Constitución.

En la STC 36/2003 se reitera dicha doctrina, si bien se precisa su alcance al señalarse que de la misma no puede desprenderse una prohibición de que el legislador prevea, como considere más oportuno, el control de los Acuerdos de las Juntas Electorales, pudiendo incluir, si lo estima conveniente, un control jurisdiccional sobre aquéllos referidos a la campaña electoral. En este sentido se reconoce en la Sentencia la posibilidad de entender impugnables en sede jurisdiccional a partir del artículo 12.3 LJCA los Acuerdos de las Juntas Electorales sobre reparto de espacios gratuitos en los medios de comunicación pública, recordándose al respecto que el propio Tribunal Supremo admitió su competencia para conocer de tales Acuerdos (FJ. 5). De otra parte, se insiste en la mayor irradiación del artículo 24 de la Constitución en relación con aquellos Acuerdos de las Juntas Electorales que no sean susceptibles de control jurisdiccional, lo que se traduce, entre otras exigencias, en la necesidad de que las Juntas Electorales otorguen un trámite de audiencia a los interesados y motiven adecuadamente sus decisiones (FF.JJ. 6 y 7) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

V DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Produce cierta sorpresa que entre los temas que inauguran la jurisprudencia de amparo del 2003, un derecho fundamental tan clásico y, por tanto, tan nuclear como el de acceder a la jurisdicción —derecho, como se sabe, garantía de todos los demás derechos— sea el protagonista indiscutible, al margen del protagonismo que corresponde a la STC 48/2003, de 12 de marzo, sobre la Ley de Partidos, y cuyo comentario excede de estas páginas. O algo no va bien en nuestras leyes procesales —demasiadas vías previas que condicionan el acceso a la jurisdicción— o los Jueces gastan demasiadas energías for-

zando el tenor de la ley para rechazar las pretensiones de los ciudadanos sin entrar a conocer sobre el fondo del asunto. Quizá se haya producido un casual encuentro de ambas circunstancias. Pero siempre es difícil creer en las casualidades. En la STC 10/2003 (Sala Segunda), de 20 de enero, podemos comprobar cómo la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid interpretó el artículo 28.1 de la LJCA de 1956, vigente al tiempo de haberse interpuesto el recurso, de modo «riguroso, desproporcionado, a la par que contraria al orden competencial constitucional» (FJ. 4), denegando legitimación a la Comunidad Autónoma para impugnar resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos.

En la STC 12/2003, de 28 de enero, la Sala Segunda otorgó el amparo solicitado por las demandantes contra unas resoluciones judiciales que habían inadmitido su demanda de despido, por entender los órganos jurisdiccionales la falta de agotamiento de la vía administrativa al haber acudido las demandantes a la conciliación administrativa previa en lugar de promover reclamación administrativa. Con acierto, precisó el Tribunal Constitucional que no le corresponde a él determinar cuál de ambos cauces era el más idóneo, ni tampoco si existen elementos de identidad entre ambos que permitan su sustitución a efectos de tenerse por agotada la vía previa. Antes bien, desde la perspectiva constitucional del derecho de acceso a la jurisdicción, lo que se trataba de dilucidar es si los órganos jurisdiccionales pueden denegar un pronunciamiento sobre el fondo sin advertir a los demandantes y otorgarles un plazo de subsanación. En este sentido se nos dice que si bien existía una causa legal justificativa de la inadmisión (art. 69 LPL), el órgano judicial debió «atender a la entidad del defecto y a su incidencia en la consecución de la finalidad perseguida por la norma infringida, su trascendencia para las garantías procesales de las demás partes del proceso, así como a la voluntad y grado de diligencia procesal apreciada en la parte en orden al cumplimiento del requisito procesal omitido o irregularmente observado». Constatado por el Tribunal Constitucional que en el supuesto enjuiciado esa ponderación no se realizó, la lleva a cabo por sí mismo (FF.JJ. 6 y 7), concluyendo que, en el caso, la tutela judicial efectiva exigía realizar una interpretación del artículo 69 LPL conforme al principio *pro actione*. Parece, pues, que a partir de ahora los Tribunales de lo social tendrán que aplicar un nuevo canon de enjuiciamiento para determinar, mediante ponderación de las circunstancias del caso, si la elección indebida de la vía administrativa previa debe o no producir una declaración de inadmisión *ex* artículo 69 LPL.

En el amparo resuelto por la STC 19/2003 (Sala Primera), de 30 de enero, la vulneración de este derecho partió de una circunstancia bien distinta. El Juez de lo contencioso-administrativo, tras comprobar que el Abogado presente en la vista no era el mismo que había firmado la demanda, lo consideró falto de

idoneidad para ostentar la representación de la parte, por lo que tuvo por desestimada la demanda. En su recurso de súplica, el recurrente advirtió al juzgador del hecho de que en el poder —acompañado con el escrito de demanda— figuraban incluidos los dos Abogados. A pesar de ello, la súplica fue rechazada, pues, en criterio del juzgador, el artículo 23.1 de la LJCA dispone que la representación corresponde a «un» Procurador o a «un» Letrado. Interpretación de más que dudosa literalidad —pues claramente el sentido del precepto es otro— y que, en todo caso, como declaró el Tribunal Constitucional, resulta desproporcionada y contraria al derecho de acceso a la jurisdicción (FJ. 4). Mayor complejidad presentaba el recurso de amparo resuelto por la STC 24/2003 (Sala Segunda), de 10 de febrero. En efecto, los órganos jurisdiccionales habían inadmitido *ex* artículo 28 LJCA un recurso contencioso-administrativo por entender que el acto impugnado era confirmatorio de otro anterior que había sido consentido. El Tribunal Constitucional, tras descartar la eventual inconstitucionalidad del citado artículo 28 LJCA (FJ. 4), consideró, sin embargo, que determinar si el acto previo era o no consentido consistía en una cuestión de legalidad ordinaria ajena a la competencia de amparo del Tribunal, por lo que desestimó la pretensión de la parte actora. De la opinión mayoritaria discrepó el Magistrado Sr. Gay Montalvo, quien, en el voto particular que acompaña a la Sentencia, argumentó que, a su juicio, concurrían en el caso circunstancias suficientes como para entender que el acto no había sido consentido, por lo que debió apreciarse la alegada vulneración del artículo 24.1 CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

En la STC 35/2003 (Sala Primera), de 25 de febrero (21), el derecho de acceso a la jurisdicción se invocaba para impugnar un Auto que había declarado desierto el recurso de apelación intentado por la demandante de amparo, en razón de su incomparecencia. Sin embargo, analizadas las actuaciones, el Tribunal Constitucional pudo constatar que la no comparecencia obedecía al extravío de un documento aportado por la parte interesando el nombramiento de Procurador de oficio, por lo que otorgó el amparo solicitado. También en la STC 36/2003 (Sala Segunda), de 25 de febrero (22), se planteó un problema de derecho de acceso a la justicia en relación con la inexistencia de cauce judicial para recurrir decisiones de la Junta Electoral Central. Si bien este pronunciamiento no es una novedad, dado que esta cuestión ya había sido resuelta por la STC 149/2000, de 1 de junio, sí aclara algunas dudas interpretativas sobre el tema, por lo que resulta un complemento de consulta obligada. Por último, so-

(21) De la que también se da cuenta *supra*, pág. 304.

(22) Reseñada *supra*, págs.327-328.

bre este mismo derecho fundamental ha de examinarse la STC 59/2003, de 24 de marzo, en la que la Sala Segunda del Tribunal Constitucional consideró que resultaba arbitrario y lesivo del derecho fundamental un Auto en el que se había acordado el archivo de un procedimiento administrativo por no haberse acompañado al escrito de interposición del recurso copia de la resolución impugnada.

2. En la STC 2/2003, de 16 de enero, el Pleno del Tribunal ha venido a corregir la doctrina contenida en la STC 177/1999, de 11 de octubre, en relación con un pretendido supuesto de *non bis in idem*, garantía que el Tribunal ha situado en la órbita, cada vez más amplia, del artículo 25.1 de la Constitución. Nada nuevo digo al señalar que personalmente no comparto las razones del Pleno. Primero, porque si un Tribunal aprecia la existencia de *bis in idem* esa decisión favorable al ciudadano no puede ser revisable en amparo. En amparo se pueden revisar aquellos pronunciamientos judiciales en los que existiendo *bis in idem* el Juez no lo ha apreciado, pero no los supuestos inversos. La cuestión no es, pues, de *non bis in idem*, sino de falta de previsión legal para solventar los casos en los que, por haber omitido la Administración su deber legal de paralizar el procedimiento sancionador, se impide ulteriormente la imposición de una sanción por el Juez penal, así como la legalidad y razonabilidad de la fórmula utilizada por el juzgador para compensar el efecto de la doble condena que él mismo ha reconocido y declarado. Pues bien, para el Tribunal Constitucional ese vacío legal debe cubrirse del —a mi juicio, sorprendente— modo que sigue: *a)* el legislador, titular del *ius puniendi* estatal, puede, siempre que así lo desee, sancionar dos veces una misma conducta, protegiendo además el mismo bien jurídico. El *bis in idem* nunca lo puede producir la acción del legislador, sólo los aplicadores de la norma. Reduplicar legalmente la pena (sea en su versión administrativa o criminal) es, pues, una acción plenamente constitucional; *b)* El incumplimiento por la Administración de su obligación legal de paralizar el procedimiento administrativo en espera de sanción penal, es algo que debe pagar el ciudadano quedando privado de su derecho a que ni el legislador ni el aplicador del Derecho lo sancionen dos veces; *c)* Existe una suerte de constitucional preferencia de la jurisdicción penal sobre las demás; *d)* Porque, aunque no exista ley que lo diga, ni sea lógico pensar que el Juez penal puede compensar por sí mismo penas y sanciones administrativas, el Tribunal Constitucional lo autoriza para ello mediante esta Sentencia.

No creo que las sanciones administrativas sean sanciones cuantitativamente diferenciadas de las penales. La diferencia, creo, es cualitativa, y por ello mismo —por poner un ejemplo— a veces es preferible optar por una pena de arresto y multa que no que a uno lo sancionen con la suspensión *sine die* de

determinada licencia o actividad productiva. Esa opción estratégica sí la puede hacer el ciudadano protegido en su derecho al *non bis in idem*; sin embargo, no puede inclinarse por la alternativa inversa (aceptar la administrativa para frenar la imposición de la penal), porque su derecho fundamental ya no es un derecho a no ser sancionado dos veces por unos mismos hechos, sino que tan sólo consiste en un derecho a que, a la sanción penal, no se sume una segunda sanción administrativa sobre lo mismo. En este preciso orden y no otro. Pero esta preferencia por la jurisdicción penal hasta cercenar el derecho tiene un precio: por un lado, la ilegalidad de la Administración la soporta el ciudadano; y, por otro, el Juez penal se convierte en el «compensador» libre de la condena. Se comprende, por lo dicho, mi conformidad con las razones expuestas por el Magistrado Sr. García Manzano en el voto particular que acompaña a la Sentencia.

Pero los derechos del artículo 25 han tenido reflejo en otros muchos pronunciamientos del Tribunal. De entre todos ellos destaco, en primer lugar, la STC 13/2003, de 28 de enero, de la Sala Segunda, en la que una vez más puede apreciarse la dificultad existente a la hora de trazar un cierto deslinde entre el principio de tipicidad y la interdicción de interpretaciones extensivas y la interpretación que razonablemente corresponde realizar al Juez penal de la regulación legal previamente establecida. Más concretamente, la demandante de amparo alegaba la vulneración del citado derecho fundamental por cuanto había sido condenada por una conducta no subsumible en el delito de estafa, sino en el de fraude de subvenciones, sólo punible si la subvención supera los diez millones de pesetas. Después de recordar su jurisprudencia anterior, el Tribunal Constitucional revisa la motivación de la Sentencia penal precisando que «los órganos judiciales, al realizar el proceso de subsunción de los hechos en la norma penal, no pueden prescindir de la existencia de otras normas, con las que pueden existir relaciones concursales, que han de resolver conforme a las pautas interpretativas y axiológicas que no sean extravagantes» (FJ. 5). Establecido este nuevo canon intermedio de constitucionalidad, la Sala declaró «que el entendimiento de las relaciones concursales entre ambas normas no resulta constitucionalmente aceptable, al ser imprevisible; pues carece de toda lógica afirmar, como parece hacerlo la Sentencia, que la *ratio* de la especialidad radica en la cuantía» (FJ. 5). Se justificó, así, el fallo estimatorio. El principio de legalidad es también el tema central de las SSTC 50 y 52 de 2003, ambos de la Sala Primera, de 17 de marzo. Esta vez se trata de precisar si las sanciones que habían sido impuestas a la mercantil demandante de amparo contaban con la debida cobertura legal. Así lo estimó la mayoría de la Sala al anular dos de las tres sanciones cuya legalidad se discutía en el proceso. De la opinión mayoritaria discrepó el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez en un extenso y fundamentado voto particular que considera ajustada a Derecho la

Sentencia en su día dictada por el Tribunal Supremo en ese mismo asunto. En su criterio, las sanciones contaban con plena cobertura legal, por lo que el amparo debería haberse desestimado.

Cambiando el tercio, aunque en el contexto del proceso penal, quisiera llamar la atención sobre la STC 4/2003 (Sala Segunda), de 20 de enero. El demandante de amparo recurría dos resoluciones judiciales recaídas en la fase de ejecución de una sentencia penal condenatoria. Dichas resoluciones judiciales nada habían dicho acerca de la responsabilidad civil del condenado, por lo que cuando se interesó por el querellante la entrega o consignación de una cantidad para satisfacer el perjuicio económico sufrido, el Juez no accedió a esa petición, pues la Sentencia carecía de ese pronunciamiento al fijar la condena. Recurrida en queja esa resolución, la Audiencia dictó Auto accediendo a dicha petición, por entender que, aunque no estaba incluido en el fallo de la Sentencia penal, así debía deducirse del mismo, en concepto de indemnización civil. Para el Tribunal Constitucional, esa «integración posterior del fallo en fase de ejecución del mismo priva a la parte, ahora demandante de amparo, del debido conocimiento y contradicción respecto de tal cuestión, que no se planteó ni debatió en el proceso» (FJ. 4), por lo que otorgó el amparo por lesión del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus justos términos, del artículo 24.1 CE.

Del derecho a un proceso con todas las garantías se ocupó fundamentalmente la STC 75/2003 (Sala Primera), de 23 de abril, en un supuesto ciertamente interesante aunque común, por cuanto la quiebra del principio acusatorio había acarreado que el recurrente fuese condenado por un delito doloso cuando sólo había sido acusado por imprudencia. En efecto, a pesar de que el recurso de apelación sólo había sido promovido por la acusación particular, la Audiencia condenó al recurrente por un delito distinto y heterogéneo, lo que conllevó una pena más grave.

Finalmente, para cerrar este bloque de fallos constitucionales recaídos en el contexto del proceso penal, he de hacer mención, en primer lugar, de la STC 22/2003 (Sala Segunda), de 10 de febrero. El derecho a la inviolabilidad del domicilio es el ahora concernido. La cuestión planteada en el recurso consistía en determinar si el registro de la vivienda de una persona previamente detenida por la policía, realizada por agentes sin mediación judicial aunque con el consentimiento de otros miembros de la familia, vulneró el referido derecho fundamental del artículo 18.2 CE. Los órganos judiciales habían rechazado la existencia de lesión con apoyo en la suficiencia del consentimiento de los familiares. El Tribunal Constitucional, sin embargo, en una Sentencia, a mi juicio, ejemplar en esta materia, estimó que el consentimiento del titular del domicilio al que la Constitución se refiere «no puede prestarse válidamente por

quien se halla, respecto al titular de la inviolabilidad domiciliaria, en determinadas situaciones de contraprestación de intereses que enerven la garantía de dicha inviolabilidad», por lo que la autorización de entrada no puede quedar librada a la voluntad o a los intereses de quienes se hallan del lado de las partes acusadoras (FJ. 8). Ahora bien, la vulneración de este derecho no tiene, en el caso, repercusión sobre la validez de la condena penal, al entender el Tribunal que no afectó a su derecho a un proceso con todas las garantías, ni al derecho a la presunción de inocencia. Del criterio de la mayoría discrepó el Magistrado Sr. Jiménez Sánchez en un extenso e intenso voto particular. Para este Magistrado, concluida la ilicitud constitucional del registro, ésta debía conllevar también a apreciar la vulneración de los derechos a la presunción de inocencia y a un proceso con todas las garantías, pues aquel acto ilegal habría viciado el resto del material probatorio y, en particular, el hallazgo de la pistola. En este sentido, comparto el criterio de este Magistrado cuando sostiene que la nulidad de ese registro debía conllevar la anulación de la condena por tenencia ilícita de armas, pues ni ese era fin de la entrada en el domicilio, ni la misma podía estimarse válida conforme al criterio que también comparte la mayoría. En segundo lugar, he de recordar aquí la STC 56/2003 (Sala Segunda), de 24 de marzo, recaída en un amparo en el que se alegaba, entre otros, el derecho al secreto de las comunicaciones, por cuanto se había utilizado como material incriminatorio un registro de llamadas al que se tuvo acceso por mediar el consentimiento de uno de los interlocutores.

3. En el ámbito de las relaciones laborales quisiera destacar las STC 17/2003 (Sala Primera), de 30 de enero, 18/2003 (Pleno), de 30 de enero, y 49/2003 (Sala Primera), de 17 de marzo. En el primero de estos pronunciamientos la Sala Primera consideró que la extinción del contrato temporal de la trabajadora demandante de amparo por finalización del plazo encubría la verdadera causa resolutoria, que era su embarazo, por lo que apreció la existencia de una discriminación por razón de sexo contraria al derecho del artículo 14 de la Constitución. Resulta del todo imposible resumir en este lugar el modo y forma en que el Tribunal Constitucional infiere de las actuaciones indicios confirmatorios de la realidad denunciada por la actora. Pero, sin duda, constituye un magnífico ejemplo de reconstrucción de lo acaecido cuando una misma realidad se analiza desde una perspectiva antidiscriminatoria. Sobre discriminación también versó la STC 49/2003. En este caso, la amortización de un puesto de trabajo podría haber sido el pretexto para resolver el contrato de un trabajador por causa de su afiliación política y sindical. Así lo alegaba el recurrente y así lo entendió también el Tribunal Constitucional en una Sentencia en la que se insiste en la idea de que para excluir la sospecha de conducta

empresarial discriminatoria y el panorama indiciario que la sustenta «no es suficiente demostrar la existencia de apoyo legal que dé cobertura a la ruptura contractual, sino que será preciso, además, descartar toda duda sobre su instrumentalización *ad casum* para una finalidad inconstitucional (FJ. 5). Resta por analizar la STC 18/2003, dictada por el Pleno del Tribunal en un recurso de amparo promovido ante la denegación por el Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos de una solicitud, formulada por un trabajador elegido como representante sindical, a la situación de excedencia u otra administrativa similar. Frente a un rigorismo interpretativo de la legalidad en el sentido de haber constatado la empresa la falta, en el ámbito de la función pública, de una situación similar a la excedencia forzosa laboral, el Tribunal Constitucional hará uso de una suerte de primacía del derecho que regula la libertad sindical, aplicándolo al caso y otorgando, en consecuencia, el amparo solicitado.

4. Para cerrar este comentario jurisprudencial de urgencia es inexcusable hacer referencia a la STC 40/2003 (Sala Primera), de 27 de febrero (23), dictada en un amparo del artículo 42 LOTC. La demanda se dirige contra un Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por el que se había inadmitido a trámite una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular para su debate en el Pleno con carácter urgente. Tras un minucioso análisis de las circunstancias del caso —puesto que había mediado un informe de los Servicios Jurídicos de la propia Cámara— el Tribunal Constitucional otorgó el amparo solicitado por cuanto la decisión de inadmisión se había fundamentado en la particular interpretación por la Mesa de la Cámara de un precepto legal extrarreglamentario (el art. 3.2 de la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas) que se utiliza, precisamente, para impedir el ejercicio de un derecho que, como parlamentarios, correspondía a los actores. Al haber actuado así la Mesa se excedió en el ejercicio de sus facultades de control y admisión de iniciativas parlamentarias, por lo que vulneró el derecho de los parlamentarios actores al ejercicio de sus derechos *ex artículo 23.2 CE* (Francisco Caamaño Domínguez).

(23) Reseñada asimismo *supra*, págs. 324 y sigs.

