

# DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2007

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS  
JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA  
IGNACIO TORRES MURO  
ENRIC FOSSAS ESPADALER

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.—II. FUENTES DEL DERECHO.—III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.—IV. DERECHOS FUNDAMENTALES.

## I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. La STC 38/2007 (Pleno), de 15 de febrero, es por muchos conceptos la resolución más interesante del primer cuatrimestre del año, si bien en este apartado de la crónica hemos de limitarnos al apunte de la circunstancia de que por vez primera (dejando a un lado el episodio, muy marginal, de la STC 137/1989, de 20 de julio) el Tribunal se pronuncia sobre el fondo de una impugnación que tiene por objeto, *inter alia*, un tratado; y lo hace, además, despejando toda posible duda sobre la idoneidad de ese tipo de normas para merecer, en su caso, una declaración de inconstitucionalidad (1).

A este respecto, y frente a las dudas de inconstitucionalidad insinuadas por el Abogado del Estado en relación con el artículo 27.2.c) LOTC, el Tribunal no sólo descarta todo juicio sobre una norma que no ha sido formalmente impugnada, sino que también señala que no le «cabe siquiera pronunciar[se] *in abstracto* sobre la viabilidad procesal de un tal cuestionamiento» (FJ. 3.º), lo que trae a la memoria el reciente debate sobre la constitucionalidad del

---

(1) La Sentencia es objeto del estudio pormenorizado que se merece en un artículo del Prof. Llamazares publicado en este mismo número, págs. 267 y sigs. También se da cuenta de sus particulares *infra*, págs. 257 y sigs.

artículo 32 LOTC suscitado en la STC 223/2006 (Pleno), de 6 de julio (2). Para el Pleno, lo que importa es que los tratados integrados en el ordenamiento, como los Reglamentos de las Cámaras, son normas que, «por su inmediata vinculación a la Constitución [...] aparecen cualificadas como normas primarias, siendo justamente esa específica cualificación» la que delimita el ámbito objetivo de la jurisdicción constitucional (*loc. ult. cit.*). Ahora bien, siendo obvio que, como también apuntaba el Abogado del Estado, la declaración de inconstitucionalidad de un tratado puede derivar en efectos incompatibles con la lógica del Derecho Internacional, el Tribunal deja dicho que no es inevitable que «los efectos invalidantes asociados a un juicio negativo lleven aparejada de manera inmediata la nulidad del tratado mismo (art. 96.1 CE)». Lamentablemente no se abunda en esa interesantísima cuestión, pues entiende el Pleno que «[s]ólo si esa declaración efectivamente se produce tendrá sentido que pasemos a precisar sus consecuencias, si es que éstas, por algún motivo, no pudieran ser estrictamente las que en principio se desprenden de las previsiones literales de nuestra Ley Orgánica» (*loc. ult. cit.*). Los Acuerdos con la Santa Sede objeto de enjuiciamiento en el caso no merecieron finalmente un juicio negativo, pero con lo dicho puede suponerse que, de haber sido tenidos por inconstitucionales, no se habría declarado su nulidad, lo que ya sería un avance respecto de la experiencia de la STC 137/1989, de 20 de julio, en cuyo fallo se anuló un Acuerdo internacional, bien que de muy segundo orden, suscrito entre el Gobierno de Galicia y una Agencia estatal danesa.

Por lo demás, la rotundidad con la que en la Sentencia comentada se hace abstracción de toda diferencia entre el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad desde el punto de vista del carácter del control operado por el Tribunal en cada una de ambas vías, se ha visto matizada con la corrección de errores publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 26 de abril de 2007, que suprime el adjetivo «abstracto» que por tres veces cualificaba al control de constitucionalidad que se decía propio del procedimiento establecido en el artículo 163 CE. De todas maneras, el control efectivamente operado tiene mucho de abstracción; y hasta de un cierto abandono de la competencia propia: Cuestionado por un Tribunal ordinario acerca de si el sistema de contratación de profesores de religión católica era o no conforme con la Constitución (pues de aquellos Acuerdos y de la legalidad vigente resulta que la propuesta de profesorado presentada por el Obispo no es susceptible de un

---

(2) De la que se dio cuenta en la crónica publicada en *REDC*, núm. 78, 2006, págs. 233 y sigs.

control judicial tan exhaustivo como acaso exija la garantía de todos los derechos fundamentales eventualmente implicados), el Pleno responderá que sí cabe un control suficiente, a cuyo ejercicio queda pues obligado el órgano judicial que había planteado la cuestión. Así las cosas, o se está estimulando al Tribunal ordinario para que infrinja unos Acuerdos que no parecen admitir contestación a la propuesta de la jerarquía eclesiástica (3); o se le está limitando a realizar el único control que quizás no los infrinja, es decir, un control de meras formalidades, sin cuestionamiento de la decisión material del Obispo. En el primer caso, el Tribunal estaría haciendo dejación de su monopolio de rechazo; en el segundo, estaría admitiendo la constitucionalidad de la norma internacional a partir de una interpretación de la Constitución convenientemente ajustada a las exigencias de los Acuerdos.

Por último, y dados los términos en que el Pleno asume, sin discrepancia alguna, la constitucionalidad del régimen vigente de contratación pública del profesorado de religión católica, está por ver el margen que efectivamente resta para el control de constitucionalidad, en vía de amparo, de los actos de aplicación de los Acuerdos y de sus normas nacionales de desarrollo, por más que a ello parezcan fiarlo todo las últimas palabras de la Sentencia.

2. Los tortuosos prolegómenos de lo que en su día pueda ser una Sentencia de fondo sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña han continuado enrareciéndose con nuevos incidentes de recusación, que en el caso del ATC 26/2007 (Pleno), de 5 de febrero, han concluido con la estimación de la presentada contra el Magistrado Sr. Pérez Tremps. El comentario de esa resolución y de los siete votos particulares que le acompañan (cinco discrepantes y dos concurrentes) supera las limitaciones de esta crónica, en la que, por lo que hace a las consideraciones de principio que merezca el caso, ha de bastar con remitirse a lo ya dicho en la precedente (4).

---

(3) La difícil situación en que así queda el Tribunal ordinario no es menos incómoda que la que se depara al Juzgado cuyo cuestionamiento del artículo 20.a) LJCA ha sido inadmitido por el ATC 174/2007, de 27 de febrero. La STC 173/2004 (Sala Segunda), de 18 de octubre, estimó un recurso de amparo a partir de una interpretación muy discutible de aquel precepto y del artículo 63.1.b) LBRL, como se explica en el voto particular del Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas. De estarse a dicha interpretación, que es la acogida en el ATC 174/2007, la cuestión sería efectivamente inadmisibile, pues el órgano judicial debería reconocer a la parte del proceso *a quo* una legitimación que la Ley parece negarle. Sin embargo, ese entendimiento parece tan forzado que no puede estar al alcance de las técnicas de interpretación propias de un Juez ordinario, por lo que acaso se imponía un pronunciamiento del Pleno del Tribunal Constitucional que dispusiera todo riesgo de una interpretación judicial *contra legem*.

(4) REDC, núm. 79, 2007, págs. 235 y sigs.

Sí es de reseñar aquí el ATC 192/2007 (Pleno), de 21 de marzo, por el que se declaró inadmisibile el recurso de súplica interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra el ATC 26/2007. La mayoría del Pleno entenderá que la súplica es inviable por así desprenderse del artículo 228.3 LOPJ, cuya aplicabilidad supletoria impone el artículo 80 LOTC. Así y todo, también se admite que esa inviabilidad puede asimismo concluirse sin recurrir a previsiones procesales ajenas a la Ley rectora del Tribunal, «pues la fijación del alcance de la expresión “en su caso” del art. 93.2 LOTC como límite explícito de la recurribilidad de los Autos debe operar en el marco de la lógica del sistema, según el cual un Auto estimatorio de la recusación de un Magistrado debe cerrar de por sí el curso procesal del incidente de recusación, pues la admisión del recurso sería contraria a la naturaleza de tal instituto en línea con el fin al que sirve» (FJ. 3.º).

Ese argumento lateral es, sin embargo, el único atendible para los cinco Magistrados que firman uno de los dos votos particulares concurrentes (5), para quienes «la remisión del art. 80 LOTC a la Ley Orgánica del Poder Judicial sólo alcanza a la disciplina de categorías y formas procesales (días y horas hábiles, cómputo de plazos, forma de los actos...) y de instrumentos de garantía de la imparcialidad (abstención y recusación), pero no a la determinación de la naturaleza y eficacia de las resoluciones del Tribunal, esto es, al régimen de recursos frente a las mismas y, por ello, a la definición de su recurribilidad o irrecurribilidad. Sobre este último particular no hay laguna o deficiencia en nuestra Ley Orgánica, sino únicamente necesidad de una interpretación integrada que parta del principio de que sólo esa Ley y la autoridad interpretativa que sobre ella nos corresponde en ejercicio de nuestra independencia y autonomía definen nuestro régimen procesal y las condiciones para el ejercicio de las acciones».

La causa de recusación apreciada en el caso del ATC 26/2007 quiso hacerse valer por la Generalidad de Cataluña contra el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez en todos los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la reforma del Estatuto de Autonomía catalán. Por ATC 177/2007 (Pleno), de 7 de marzo, dictado en el primero de tales recursos, se inadmitió dicha recusación por entender el Pleno, sin discrepancias, que un estudio realizado por aquel Magistrado, antes de serlo, y remunerado por la Generalidad de Cataluña, no implicaba su participación, siquiera indirecta, en el asunto objeto del

---

(5) Sres. Casas Baamonde, Pérez Vera, Gay Montalvo, Sala Sánchez y Aragón Reyes. El otro voto particular lo formula el Magistrado Sr. García-Calvo y Montiel, quien defiende la perfecta aplicabilidad de la Ley Orgánica del Poder Judicial en materia de recursos, sin paliativos fundados en la «especificidad» del Tribunal Constitucional.

proceso constitucional pendiente. Recurrido en súplica, fue confirmado por el ATC 224/2007, de 19 de abril, en el que se afirma, de un lado, que, a diferencia de lo resuelto en el ATC 192/2007, sí cabe el recurso de súplica, toda vez que a la previsión general del artículo 93.2 LOTC no se opone, *ex* artículo 80 LOTC, la excepción del artículo 228 LOPJ, que sólo excluye la irrecurribilidad de los Autos estimatorios de recusaciones; de otro, que las circunstancias concurrentes en los Magistrados Sres. Pérez Tremps y Rodríguez-Zapata Pérez son tan diversas como para descartar una quiebra del principio de igualdad en la solución acordada por el Pleno para sus respectivas recusaciones.

En el capítulo de las abstenciones es de señalar el ATC 37/2007 (Sala Segunda), de 12 de febrero, que escuetamente estima justificada la de un Magistrado «en virtud de lo previsto en los arts. 80 LOTC y 221.4 LOPJ» (FJ. Único), sin que tampoco de los Antecedentes se desprendan las circunstancias concretas que amparan esa justificación. Más explícito —como por lo demás es costumbre— ha sido el Pleno en el ATC 42/2007, de 13 de febrero.

3. La STC 44/2007 (Pleno), de 1 de marzo (6), merece destacarse por inadmitir un conflicto positivo promovido por una Comunidad Autónoma frente a otra en defensa de las competencias del Estado. Los pormenores del caso interesan aquí menos que la circunstancia de que el Tribunal ha evitado que, mediante la invocación de una lesión *in abstracto* del orden constitucional de distribución de competencias, una Comunidad Autónoma pudiera recabar del Tribunal la defensa de competencias ajenas que su titular no ha entendido vulneradas. En otro caso, el Gobierno podría acabar viéndose en la necesidad de tener que defenderse frente a las Comunidades Autónomas que quisieran actuar en defensa de la integridad de las competencias del Estado con la sola invocación de una lesión indirecta o un menoscabo de sus competencias propias, por más que la afectación padecida no pasara de la que en abstracto resulta de cualquier alteración en el equilibrio circunstancial alcanzado en cada momento por el ejercicio efectivo de las competencias de cada cual. Desde una Comunidad Autónoma, en fin, podría intentarse imponer al Estado una política competencial contraria al modelo que su mayoría de gobierno pretenda legítimamente desarrollar en el marco de lo constitucionalmente admisible.

4. Es llamativo que la STC 70/2007 (Sala Primera), de 16 de abril, no haga objeción alguna a una Sentencia del Tribunal Supremo que consideró

---

(6) Véase en detalle *infra*, págs. 252-253.

como «hecho nuevo», a los efectos del artículo 954.4 LECrim., un pronunciamiento condenatorio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, siendo así que en la STC 240/2005, de 10 de octubre (7), la misma Sala Primera había dicho que el juicio de revisión sigue siendo inapropiado (hoy como al tiempo de los hechos que dieron lugar a la STC 245/1991, de 16 de diciembre) como cauce para la ejecución de las Sentencias de Estrasburgo frente a los pronunciamientos nacionales que en ellas directamente se censuren. Ha de entenderse que, como cuestión de legalidad, el Tribunal Supremo puede interpretar extensivamente aquel precepto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para dar cabida a una Sentencia del Tribunal Europeo, pero que tal interpretación no podía exigírsele en vía de amparo. Sin embargo, y como quiera que el Supremo ha demostrado que esa interpretación es posible, quizás en el futuro sí quepa ya esa exigencia, aunque sólo sea en virtud de la vinculación al propio precedente y por imperativo del artículo 14 CE.

5. La STC 8/2007 (Sala Segunda), de 15 de enero, inadmite una demanda de amparo por haberse intentado de manera incorrecta un recurso procedente. Con ello parece confirmarse el giro iniciado en la Sala Segunda con la STC 185/2006, de 19 de junio, que acogió la tesis hasta entonces defendida en solitario por el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, para quien la exigencia del agotamiento de la vía judicial no puede darse por satisfecha sin atender al dato de si el recurso procedente se había interpuesto de manera que pudiera ser eficaz (8).

6. Las reservas del Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas a la fórmula tradicional utilizada por el Pleno en los Autos por los que se acepta un desistimiento, puestas de manifiesto en su voto particular al ATC 359/2006, de 10 de octubre (9), han vuelto a reiterarse en sendos votos a los AATC 45, 46 y 48/2007, de 13 de febrero; 71 y 72/2007, de 27 de febrero; y 198/2007, de 27 de marzo. No es el caso, sin embargo, con las del Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, limitadas a las especiales circunstancias del ATC 359/2006.

Finalmente, la crónica de las reticencias judiciales a la debida ejecución de las Sentencias del Tribunal se ha enriquecido con la STC 37/2007 (Sala Segunda), de 12 de febrero (10), estimatoria de un amparo interpuesto por no

---

(7) Comentada en *REDC*, núm. 76, 2006, págs. 223-224.

(8) Sobre el particular, véase la crónica publicada en *REDC*, núm. 78, 2006, pág. 236.

(9) *REDC*, núm. 79, 2007, pág. 240.

(10) Véase también *infra*, pág. 261.

haberse ejecutado la STC 177/2006 (Sala Segunda), de 5 de junio (11) (*Juan Luis Requejo Pagés*).

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. De nuevo sobre la existencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante *ex* artículo 86.1 CE de los decretos-leyes ha versado durante el período que abarca esta crónica la STC 68/2007 (Pleno), de 28 de marzo, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y por más de cincuenta Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto del Congreso contra el Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

La Sentencia se pronuncia en primer lugar sobre la posible pérdida de objeto del proceso constitucional como consecuencia de la derogación del Decreto-ley recurrido tras su tramitación como ley (art. 86.3 CE), distinguiendo al efecto entre la impugnación de la totalidad de la norma por la supuesta carencia de su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia o no de la extraordinaria y urgente necesidad, y la impugnación de algunos de sus concretos preceptos, cuyo contenido había sido modificado sustancialmente por la Ley derogatoria. En relación con el primero de los aspectos apuntados, el Tribunal descarta, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, que la derogación del Decreto-ley impida controlar si el Gobierno se ha acomodado o no en el ejercicio de la potestad reconocida por el artículo 86 CE a los requisitos constitucionalmente exigidos, cuya inobservancia constituye una infracción que sólo puede repararse con una declaración de inconstitucionalidad. Por el contrario, en aplicación de la doctrina sobre los efectos de la pérdida de vigencia de las normas impugnadas en los recursos de inconstitucionalidad, el Tribunal considera extinguido el proceso en relación con los concretos preceptos recurridos del Decreto-ley, ya que éstos no sólo habían perdido formalmente su vigencia, sino que además habían sido profundamente modificados por la Ley derogatoria, habiendo sido suprimidos aquellos contenidos en los que se fundaban los reproches de inconstitucionalidad contra ellos dirigidos (FJ. 4.º).

Delimitado el objeto del proceso a enjuiciar la existencia o no de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante del

---

(11) De ella se dio cuenta en la crónica publicada en *REDC*, núm. 78, 2006, págs. 270-271.

Decreto-ley, se reproduce en la Sentencia la reiterada y conocida doctrina constitucional, inicialmente recogida en la STC 29/1982, de 31 de agosto, sobre la concurrencia de este presupuesto y el control que respecto al mismo le corresponde al Tribunal Constitucional. Doctrina que, con cita expresa de las SSTC 189/2005, de 7 de julio, y 329/2005, de 15 de diciembre (12), se recuerda en la Sentencia y que puede sintetizarse en los siguientes puntos: a) sin perjuicio del peso que en la apreciación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad ha de reconocerse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, aquella no es una cláusula o expresión constitucional vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino que, por el contrario, constituye un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes, siendo la función propia del Tribunal la de asegurar esos límites, esto es, velar por que en el ejercicio de esa facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que en supuestos de uso abusivo o arbitrario podrá rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales; b) el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes; c) el ejercicio de la potestad de control que compete al Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar, de modo que el control constitucional sobre la concurrencia del presupuesto habilitante y las medidas no se circunscribe a sola consideración de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, en sí misma considerada, sino que también incluye la verificación de la impres-

---

(12) Sobre la referida doctrina constitucional, véanse las reseñas correspondientes a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 1997, el primer cuatrimestre de 2002, los segundos cuatrimestres de 2003 y 2005 y el tercer cuatrimestre de 2005, *REDC*, núm. 52, 1998, págs. 157-160; núm. 65, 2002, págs. 259-264; núm. 69, 2003, págs. 357-361; núm. 75, 2005, págs. 263-266 y núm. 76, 2006, págs. 225-231.



cindible conexión de justificación o relación de adecuación que ha de existir entre la urgencia apreciada por el Gobierno, autor de la norma, y las medidas efectivamente instrumentadas para asumir aquella situación caracterizada por la urgencia; y, por último, *d*) el examen sobre la concurrencia del mencionado presupuesto habilitante siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional, como son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiéndose tener presentes también las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley (FF.JJ. 6.º y 12.º).

A continuación, el Tribunal, tras examinar individualizadamente las razones expresadas en la exposición de motivos del Decreto-ley recurrido y las expuestas por el Ministro competente en el debate de convalidación con base en las cuales el Gobierno pretendía justificar la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad en la que amparar la aprobación del Decreto-ley, concluye que en este caso no se ha acreditado la existencia del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia, ya que, en síntesis, «los argumentos que al respecto se utilizan en el preámbulo del Real Decreto-ley no sólo resultan marcadamente teóricos y abstractos, impidiendo con ello todo control de contraste con la realidad, sino que, en buena medida, han sido matizados —cuando no neutralizados— por la propia percepción de la realidad transmitida por el Gobierno en el debate parlamentario de convalidación [y], en todo caso, en ningún momento se han justificado cuáles serían los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de su tramitación por el procedimiento legislativo parlamentario, en su caso por el trámite de urgencia» (FJ. 12.º).

En efecto, el Tribunal descarta en primer lugar que en este caso puedan justificar la extraordinaria y urgente necesidad las «razones de justicia social» aducidas en el preámbulo, definidas por la conveniencia de que el acceso a la protección por desempleo de colectivos hasta ahora desprotegidos, como el de los trabajadores agrarios eventuales, se produjera de forma inmediata, al no apreciar en dichas razones la nota de imprevisibilidad que define la existencia de una necesidad extraordinaria. Se argumenta al respecto en la Sentencia que «[e]l que una medida legislativa determine la ampliación de la cobertura del sistema de protección social incluyendo en su ámbito de aplicación a sujetos hasta entonces desprotegidos no es, por sí misma, razón que justifique el recurso a la legislación de urgencia, si no se acredita que la inmediata entrada en vigor de la medida constituye, a su vez, una necesidad extraordinaria y

urgente», pues lo contrario «supondría excluir *per se* del procedimiento legislativo ordinario toda aquella medida de mejora del sistema de protección social susceptible de beneficiar a un determinado colectivo, y más aún, con carácter general, toda aquella decisión que comporte un beneficio para sus destinatarios, lo que obviamente no se corresponde con nuestro modelo constitucional» (FJ. 8.º).

E igual consideración le merece al Tribunal el argumento alusivo a la necesidad de «evitar comportamientos que impidan o dificulten alcanzar los objetivos» previstos en el Decreto-ley impugnado, en relación parece ser en este caso con la congelación del colectivo de beneficiarios del subsidio agrario, pues, al no facilitar el preámbulo de la norma información alguna sobre cuál pueda ser el colectivo de afectados cuya conducta podría poner en peligro los objetivos de la reforma ni identificarse la actuaciones o comportamientos que pudieran impedir u obstaculizar el cumplimiento de los objetivos perseguidos, la inmediatez de la medida no constituye en sí misma «una razón en términos de justificación constitucional, sino que habrá de fundamentarse en motivos de extraordinaria y urgente necesidad respecto de los cuales ninguna consideración específica podemos hallar ni en el preámbulo del Real Decreto-ley ni en el debate parlamentario de su convalidación» (FJ. 9.º).

Finalmente, en relación con las justificaciones referidas a las características de la situación económica y social sobre la que la norma impugnada pretende actuar, el Tribunal, tras resaltar la «extremada ambigüedad de buena parte de las expresiones utilizadas para caracterizar la situación considerada», así como la «utilización de fórmulas rituales de marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional», considera, en síntesis, que las argumentaciones aducidas al respeto en la exposición de motivos del Decreto-ley han resultado matizadas, cuando no neutralizadas, por la intervención del Ministro en el debate parlamentario de convalidación, así como que la necesidad de adaptación del mercado de trabajo a la situación de la economía internacional, a la evolución del propio mercado de trabajo y a la aparición de nuevas oportunidades de empleo «no es coyuntural, sino estructural, y salvo en situaciones especialmente cualificadas por notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia, no alcanza por sí misma a satisfacer el cumplimiento de los estrictos límites a los que la Constitución ha sometido el ejercicio del poder legislativo del Estado», ya que si no se «excluiría prácticamente en bloque del procedimiento legislativo parlamentario el conjunto de la legislación laboral y de Seguridad Social, lo que obviamente no se corresponde con nuestro modelo constitucional de distribución de poderes» (FJ. 10.º).

A las precedentes consideraciones se añade en la Sentencia la circunstancia de que el Decreto-ley recurrido había sido dictado tras la ruptura de las

conversaciones mantenidas por el Gobierno con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el marco de la Mesa de diálogo social y tras haber anunciado las organizaciones sindicales la convocatoria de una huelga general, con base en la cual el Tribunal concluye que «la decisión de aprobar la reforma mediante un Real Decreto-ley no estuvo en realidad basada en razones de extraordinaria y urgente necesidad, dado que el calendario previsto podría haberse cumplido mediante la tramitación parlamentaria de la reforma, sino que constituyó una respuesta al fracaso de la Mesa de diálogo social y a la convocatoria de la huelga». La apreciación en este caso de esta circunstancia en modo alguno puede interpretarse como una prohibición al recurso del decreto-ley con ocasión de los procesos de diálogo social, pues se afirma expresamente a continuación que estos procesos, «precisamente por venir en numerosas ocasiones referidos a proyectos de reforma de las instituciones del mercado de trabajo o de los sistemas de protección social, pueden estar condicionados por la necesidad de dar respuesta inmediata a coyunturas económicas o sociales problemáticas, en las que la utilización de la legislación de urgencia, tras la conclusión del proceso de diálogo, puede aparecer plenamente justificada» (FJ. 11.º).

2. El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) ha constituido canon de control de constitucionalidad de la labor del legislador en las SSTC 13/2007 (Pleno), de 18 de enero, 38/2007 (Pleno), de 15 de febrero, 45/2007 (Pleno), de 1 de marzo, y 58/2007 (Pleno), de 14 de marzo. Se sintetiza en la primera de las Sentencias citadas (13) la precedente doctrina constitucional sobre aquel principio, recordándose al respecto que «el control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al Poder legislativo y se respeten sus opciones políticas», debiendo extremar el cuidado en mantenerse dentro de los límites de su función jurisdiccional «cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad». Sentada esta premisa, se precisa a continuación que el enjuiciamiento de un precepto legal desde la perspectiva del mencionado principio constitucional debe contraerse a verificar si el precepto en cuestión «establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma

---

(13) Puede verse también *infra*, págs. 246 y sigs.

y de todas sus eventuales consecuencias». En cualquier caso, no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales. Por último, es imprescindible, además, que quien alega la arbitrariedad de la ley la razone en detalle y ofrezca una justificación en principio convincente de su imputación (FJ. 4.º).

En aplicación de la doctrina constitucional expuesta, el Tribunal rechaza en las SSTC 13/2007, de 18 de enero, y 58/2007, de 14 de marzo, la tacha de arbitrariedad que el Parlamento de Andalucía imputa a la decisión legislativa de fijar la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los ingresos del Estado correspondientes a los ejercicios presupuestarios de 1998 y 1999 tomando en consideración como base de la variable de población la población de derecho del año 1991 y no la del año 1996. Se argumenta al respecto en primer término en la STC 13/2007, de 18 de enero (FJ. 4.º), cuya doctrina resume después la STC 58/2007, de 14 de marzo (FJ. 2.º), que «no puede apreciarse que carezca de toda justificación razonable la opción del legislador, ya que, aun cuando pudiera discreparse de ella, no cabe duda de que no responde a capricho o mero voluntarismo, al ser consecuencia de la inexistencia, en el momento de aprobarse el nuevo sistema de financiación de un censo oficial diferente» al censo oficial de población del año 1991, que era el que estaba vigente cuando el Consejo de Política Fiscal y Financiera por Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, propuso un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, asumido por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, no aprobándose un nuevo censo oficial de población hasta el año 2001. A la anterior consideración se añade que el censo oficial de población del año 1991 es el que se ha tenido en cuenta «tanto para el cálculo de la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas que no han aceptado el nuevo sistema de financiación [...] como para aquéllas que sí lo han aceptado». En definitiva, concluye el Tribunal, no puede calificarse de arbitrario el hecho de que la variable de población tenida en cuenta se calculara tomando como referencia el censo general de población del año 1991, ya que «se trata de una opción legislativa que no es una decisión plenamente irrazonable ni arbitraria o carente de toda justificación, sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza el legislador en este ámbito». Obviamente no se descarta la existencia de otras alternativas a la decisión legislativa impugnada, con arreglo a las cuales también se podía haber concretado la variable de población, citándose como ejemplo en la

Sentencia los padrones municipales, los censos electorales u otros índices acreditativos de la población de hecho, pero en modo alguno el Tribunal puede «interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria», que en este caso se rechaza por las razones expuestas (14).

Por su parte, en la STC 45/2007, de 1 de marzo, el Tribunal considera, frente a los alegatos del Defensor del Pueblo, que el legislador tampoco ha incurrido en arbitrariedad al utilizar el censo oficial de población del año 1991, al ser el vigente con carácter oficial el 1 de enero de 1997, para proceder a la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado correspondientes al ejercicio presupuestario de 1997, ya que, en síntesis, se correspondía con los parámetros de población empleados para las entregas a cuenta durante el ejercicio de 1997 que se había establecido en la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y coincidía también con el criterio poblacional que se había fijado en la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998. A juicio del Tribunal, esta doble coincidencia y línea de continuidad pone de manifiesto la razonabilidad del criterio poblacional establecido por el legislador en el supuesto enjuiciado, sin perjuicio, como es obvio, de las discrepancias que pudiera suscitar y de la posibilidad de haber empleado otros criterios alternativos, ámbito en el que este Tribunal, de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 13/2007, de 18 de enero, y que se reproduce en la Sentencia, no puede interferir, compitiéndole únicamente determinar si la opción del legislador ha sobrepasado el margen de libertad que constitucionalmente le corresponde por haber creado una diferencia de trato irracional o arbitraria.

---

(14) A ambas Sentencias formuló voto particular discrepante el Magistrado Sr. Pérez Tremps en relación, entre otros extremos, con el pronunciamiento que acaba de referirse, al considerar, en síntesis, que existían datos oficiales de población actualizados a 1 de enero de 1995, elaborados por mandato del artículo 17 LRBRL [padrón municipal] y publicados en el *BOE*, que no podían ser ignorados por el legislador, pues, en su opinión, «no puede entrar en el margen de configuración del legislador ni en su necesaria discrecionalidad para fijar opciones políticas ignorar un dato oficial, y de naturaleza fáctica, como ése cuando resulta obvio que los datos aplicables no se ajustaban a la realidad de la población española en el momento oficialmente publicada. El dato numérico de la población no puede “elegirse” por el legislador y la obligación legal de que esos datos se publiquen actualizados tiene por objeto, precisamente, hacer que los poderes públicos, incluido el legislador, actúe con el máximo acercamiento a la realidad».

3. En relación con la impugnación de las leyes de presupuestos, en concreto, con las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en el caso enjuiciado, la STC 13/2007 (Pleno), de 18 de enero, efectúa sendos pronunciamientos en cuanto a la posible pérdida del objeto de proceso constitucional por la vigencia temporal de aquéllas y a la idoneidad de los estados de ingresos y gastos como objeto de impugnación.

Así, en primer lugar, se declara en la Sentencia, recordando la doctrina ya sentada en la STC 3/2002 (Pleno), de 16 de enero (FJ. 2.º), que la pérdida de vigencia de la ley de presupuestos generales del Estado por el transcurso del ejercicio presupuestario para el que fue aprobada no es causa determinante de la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad que se hubiere interpuesto contra la misma, aunque la Sentencia recayera después del período de tiempo al que la ley extiende su vigencia, pues de lo contrario se impediría el control por el Tribunal Constitucional de determinadas normas de vigencia limitada en el tiempo, creándose así un ámbito normativo inmune a la jurisdicción constitucional.

De otra parte, en segundo lugar, se reitera una vez más que en orden a su impugnación constituyen objeto idóneo del proceso constitucional no sólo el articulado de las leyes de presupuestos, sino también sus estados de ingresos y gastos. Se razona al respecto en la Sentencia que «cada una de las secciones presupuestarias —que contiene los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado— adquiere fuerza de ley a través de la norma de aprobación incluida en el art. 1 de las respectivas leyes de presupuestos, no perdiendo tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración, sea preciso acudir a otros preceptos». Así pues, aunque los créditos consignados en los estados de gastos consignados en las leyes de presupuestos no son fuente de obligaciones, sin embargo —se afirma en la Sentencia— «constituyen autorizaciones legislativas [...] que, conforme al art. 27.1 CE (*sic*) son susceptibles, en principio, de convertirse en el objeto de un recurso de inconstitucionalidad» (FJ. 1.º) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

### III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. La resolución más destacada en este ámbito, y en la que prácticamente se centrará nuestra crónica, es la STC 13/2007, de 18 de enero (15), que

---

(15) De la que también se ha dado cuenta *supra*, págs. 243 y sigs.

resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Andalucía en relación con varios artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 relativos a la financiación de las Comunidades Autónomas. La estrecha vinculación de la financiación con la estructura territorial ha sido puesta de manifiesto en diversas ocasiones por el Tribunal, como recuerda la resolución comentada, por cuanto la financiación autonómica tiene una «repercusión notable en el ámbito competencial correspondiente al Estado y a las Comunidades Autónomas»; y porque es una exigencia evidente de un Estado compuesto que el «ejercicio de la actividad financiera del Estado —ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos— habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución». Ello se traduciría en una «doble exigencia»: de una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda «desconocer, desplazar o limitar» las competencias materiales autonómicas; y de otra, evitar que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera (FJ. 3.º).

El recurso que resuelve la Sentencia comentada se dirige, tras un desistimiento parcial de la entidad demandante, al artículo 85 y a las cuantías fijadas en la Sección 32 de la citada Ley de Presupuestos para 1998. El precepto impugnado concretaba el sistema de financiación en 1998 para las Comunidades Autónomas a las que no se aplicara el modelo fijado en el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Financiera y Fiscal para el quinquenio 1997-2001, asumido en la Ley Orgánica 3/1996, que modificó parcialmente la LOFCA. En particular, el precepto establecía una regla para la cuantificación de las «entregas a cuenta» de su participación en los ingresos del Estado fijadas de acuerdo con el método para la aplicación del sistema vigente en el quinquenio 1992-1996. Debe recordarse que Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha no aceptaron el nuevo modelo de financiación previsto en el citado Acuerdo y continuaron rigiéndose por el anterior prorrogado. Por otra parte, las mencionadas cuantías son las fijadas en las Secciones presupuestarias relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, que constituyen autorizaciones legislativas susceptibles, en principio, de convertirse en objeto de un recurso de inconstitucionalidad (FJ. 1.º).

El Parlamento de Andalucía denunció tres vicios de inconstitucionalidad. En relación con la participación en los ingresos del Estado, alegó que se habrían fijado conforme a la población oficial en 1991 y no a la de 1996, lo que resultaría arbitrario además de contrario a la suficiencia financiera [1]; y que dicha participación se habría determinado sin acuerdo previo de la Comisión Mixta Estado-Junta de Andalucía, desconociendo las exigencias de coordina-

ción, cooperación y lealtad constitucional [2]. En relación con las asignaciones de nivelación de servicios públicos esenciales, el Estado habría incumplido la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía (cláusula que reconoce la denominada «deuda histórica»), que exigiría la puesta a disposición de aquella Comunidad de cantidades adicionales derivadas del artículo 15 LOFCA [3]. Aunque el Parlamento andaluz denunció la vulneración de numerosas disposiciones constitucionales y estatutarias, el Tribunal entiende que las quejas del recurso se fundamentan en la posible contradicción de los preceptos legales impugnados con los artículos 9.3, 156.1 y 157 CE, además de los citados artículos del Estatuto de Autonomía de Andalucía y de la LOFCA, todos ellos constitutivos del «canon de constitucionalidad» de enjuiciamiento (FJ. 1.º).

Determinados los preceptos que son objeto del recurso, rechazada su pérdida de vigencia, y concretado el canon de enjuiciamiento, la Sentencia dedica su FJ. 2.º a «describir» el marco normativo en el que se desenvuelve el proceso, formado por las correspondientes disposiciones de la Constitución, la LOFCA y el Estatuto andaluz, que conforman las normas del «bloque de la constitucionalidad» aplicables al caso. Si bien será posteriormente, al enjuiciar los preceptos legales impugnados (especialmente los FF.JJ. 7.º y 8.º), cuando el Tribunal realice los principales pronunciamientos sobre las relaciones que se establecen entre aquellas normas en la fijación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, siendo ésta una cuestión capital que afecta al modelo de financiación autonómica y, por ende, al modelo de organización territorial.

Antes de comentar tales pronunciamientos, conviene destacar el especial énfasis que pone el Tribunal en aclarar el carácter de su función de control de constitucionalidad en las disposiciones relativas a la financiación, que de acuerdo con una consolidada doctrina no consiste en determinar cuál es el sistema más adecuado de articulación de competencias estatales y autonómicas, sino en decidir si aquellas disposiciones exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible (FJ. 3.º). Esta posición de deferencia hacia el legislador se subraya al enjuiciar la posible vulneración del artículo 9.3 CE, recordando que el control constitucional no puede imponer constricciones indebidas al Poder Legislativo, respetando sus opciones políticas, ni tampoco debe examinar la oportunidad de la medida legal (FJ. 4.º). Postura que se reitera a propósito de los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, que corresponden al legislador (FJ. 5.º).

El Tribunal rechaza los tres vicios de inconstitucionalidad denunciados en el recurso. En primer lugar desestima la posible vulneración del artículo 9.3 CE como consecuencia de haberse determinado «arbitrariamente» la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los ingresos del Estado



con base en la variable de población calculada en función de la que era oficial en 1991, tal como hace la Ley de Presupuestos para 1998. La razón es que el Parlamento andaluz no alega discriminación alguna, no pudiendo atribuirse esa decisión al mero capricho del legislador estatal ya que en el momento de aprobarse el nuevo sistema de financiación (1996) no existía un censo oficial diferente, que no se aprobó hasta 2001, puesto que hasta 1997 el INE sólo realizaba censos de población de forma decenal en los años terminados en uno. A ello se añade que dicha población se tuvo en cuenta para la participación en los ingresos del Estado tanto de las Comunidades Autónomas que habían aceptado el nuevo modelo de financiación, como de aquéllas que lo habían rechazado y continuaban rigiéndose por el anterior prorrogado. En definitiva, la Sentencia no considera ese cálculo una decisión plenamente irrazonable ni arbitraria sino que entra dentro del margen de configuración del legislador (FJ. 4.º). De esta opinión mayoritaria disiente el Magistrado Sr. Pérez Tremps en el voto particular que formula, donde sostiene que el legislador no podía ignorar los datos oficiales de población actualizados a 1 de enero de 1995 (y publicados en el *BOE*) ya que ello no entra en su «margen de configuración». A su juicio, el legislador no puede «elegir» cuál es la población española, sino que debe respetar la determinada oficialmente en el momento de adoptar la decisión controvertida.

El Tribunal considera que ese cálculo del porcentaje de participación de Andalucía en los ingresos del Estado sobre la población de 1991 tampoco lesiona el principio de suficiencia financiera (art. 156.1 CE). Y ello no sólo por los límites a los que aquel principio está sometido, sino porque dicha participación es una más entre las diversas fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas, sin que el Parlamento andaluz haya demostrado que la regulación discutida ponga en peligro la suficiencia económica de la Comunidad. En este punto, la Sentencia recuerda que el Tribunal no puede atender la pretensión de Andalucía de que la variable del coeficiente de población se determine en el sentido que ella propone, lo cual sostiene acudiendo a la ya mencionada deferencia respecto a los criterios de reparto del Fondo de Compensación Interterritorial. Pero el principal argumento para rechazar la queja radica, sin duda, en que «no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación» (FJ. 5.º). El Tribunal de nuevo acude al restringido alcance de su función de control, que se autoatribuye, para rechazar que se le reclame «una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas».

En segundo lugar, la Sentencia también rechaza que el cálculo del porcentaje de participación de Andalucía en los ingresos del Estado, según los preceptos impugnados, haya vulnerado las correspondientes disposiciones del bloque de la constitucionalidad (en concreto, el art. 13 LOFCA y el art. 58 EAAAn.) al haber desconocido la exigencia de negociación previa en la Comisión Mixta Estado-Junta de Andalucía, lo que sería contrario a los principios de coordinación, cooperación y lealtad constitucional en las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La *ratio decidendi* en este punto resulta mucho más tortuosa que la ofrecida respecto a las quejas anteriores, desarrollando la Sentencia una extensa y enrevesada argumentación (FF.JJ. 6.º a 10.º) cuyo comentario detallado escapa a los propósitos de esta crónica.

En dicha argumentación, el Tribunal trata de encontrar un punto de equilibrio, en primer lugar, entre las competencias estatales sobre la Hacienda estatal (art. 149.1.14 CE) y coordinación en materia de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE, con el que se pretendió «habilitar una intervención unilateral del Estado en este ámbito»), y la autonomía de las Comunidades Autónomas (art. 137 CE), de la que deriva su autonomía financiera (art. 156.1 CE). Y en segundo lugar, entre la «coordinación» para establecer y desarrollar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, que corresponde al Estado, y la necesaria «colaboración» (en particular, la «cooperación») que en este campo debe darse entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuyas relaciones deben de estar presididas por la «lealtad constitucional». El Tribunal intenta conciliar todos esos principios constitucionales para deducir de ellos una respuesta a la queja planteada. Así, se razona que la decisión sobre la participación de *cada* Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado debe necesariamente adoptarse de forma coordinada entre el Estado y las Comunidad Autónoma en el seno de un órgano en el que estén representadas *todas* ellas y el Estado, que es el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Pero este marco *multilateral* no puede desplazar la actuación de las Comisiones Mixtas en cuanto órganos *bilaterales*, para «concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma» de los criterios acordados en el seno del CPFF, existiendo pues un «doble marco de integración». De lo anterior deduce el Tribunal que la negociación multilateral del porcentaje de participación en los ingresos del Estado en el seno de la CPFF no implica que en ella deba producirse la aceptación de las pretensiones de cada una de las Comunidades Autónomas, cuya voluntad no puede tener carácter vinculante, lo que equivaldría a concederle un derecho de veto sobre el ejercicio de competencias exclusivas del Estado. De ahí que la negociación previa (art. 13.1 LOFCA) se considere «un instrumento al servicio de la coopera-

ción», y cuando estos cauces resulten insuficientes para resolver conflictos, la decisión final «corresponderá al titular de la competencia prevalente». La conclusión a la que llega la Sentencia (FJ. 10.º) es que sí existió la negociación previa con la Comunidad Autónoma de Andalucía para determinar su porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Y ello porque tal negociación se desarrolló en el seno del CPFF, donde Andalucía rechazó expresamente el nuevo modelo de financiación, lo que supuso la prórroga del modelo anterior y la forma de determinación de su participación en los ingresos del Estado, que fue negociada y aceptada por la Comunidad Autónoma recurrente a través de la correspondiente Comisión Mixta.

Finalmente, el Tribunal rechaza la tercera vulneración denunciada en el recurso relativa a las asignaciones de nivelación, en concreto, el incumplimiento por el Estado de la previsión recogida en la Disposición Adicional segunda del Estatuto andaluz, conocida como «deuda histórica» (una especificidad que resalta las circunstancias socioeconómicas de Andalucía), lo cual exigiría la puesta a disposición de Andalucía de cantidades adicionales a las recogidas en la impugnada Sección 32 de la Ley de Presupuestos. El rechazo se basa en el «carácter extraordinario» de este instrumento de financiación, y en que dichas asignaciones responden a la exigencia concretada en el artículo 158.1 CE, con lo cual no puede aceptarse que sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los Presupuestos Generales, ya que corresponde a aquél en exclusiva decidir si procede dotar y en qué cuantía esas asignaciones en virtud de su competencia *ex* artículo 149.1.24 CE. A pesar de lo anterior, el Tribunal salva la constitucionalidad de la previsión estatutaria afirmando la «legitimidad constitucional del mecanismo excepcional de financiación», correspondiendo al Estado decidir su dotación, si bien actuando bajo el principio de «lealtad constitucional».

Merece destacarse que en la argumentación desarrollada para responder a esta última queja, al igual que en la respuesta dada a la anterior, el Tribunal otorga un papel prácticamente nulo al Estatuto de Autonomía dentro del conjunto de normas del bloque de la constitucionalidad que conforman el marco normativo regulador de la financiación de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, tampoco puede pasar desapercibido que en el ya mencionado voto particular formulado por el Magistrado Sr. Pérez Tremps, éste manifiesta su disconformidad con la mayoría por haber fundado parcialmente su decisión en la admisión tácita de un doble sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (el de las que aceptaron el sistema para 1997-2001 y el de las que lo rechazaron y siguieron con el anterior prorrogado), lo que sería constitucionalmente inaceptable, salvo en los supuestos constitucional o estatutariamente previstos del País Vasco, Navarra, Canarias, Ceuta y Melilla.

Ello, según se explica en el voto, sería contrario al «principio de igualdad constitucional de las Comunidades Autónomas, reconocido por la jurisprudencia de este Tribunal», y se basaría «en un mal entendimiento del denominado principio dispositivo [...] incompatible con el principio de igualdad de las Comunidades Autónomas». Sin pretender discutir aquí la posible inconstitucionalidad de la existencia de sistemas de financiación diversos, resulta chocante que aquélla se sostenga en base a un principio que, a juicio de este cronista, no ha sido reconocido nunca por la jurisprudencia constitucional, que más bien ha sostenido el contrario. Baste recordar que en la Sentencia sobre la LOAPA, el Tribunal declaró que «carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas» [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ. 2.ºa)].

La doctrina sentada en esta Sentencia se traslada a la posterior STC 58/2007, de 14 de marzo, que resolvió otro recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Andalucía contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, el cual guarda una identidad absoluta con el anterior recurso resuelto por la STC 13/2007. De nuestro comentario se deduce que ésta no sólo es la resolución más destacada del cuatrimestre en el ámbito de la estructura territorial, sino una Sentencia muy importante en el ámbito de la financiación autonómica, cuya trascendencia de cara al futuro es difícil ignorar.

2. Merece reseñarse la STC 44/2007, de 1 de marzo (16), que resuelve un conflicto positivo de competencias planteado por la Junta de Castilla y León en relación con una Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Castilla-La Mancha por la que se regula la indicación geográfica «Vino de la Tierra de Castilla» y se establecen requisitos para su utilización. Se trata pues de un conflicto de competencias entre dos Comunidades Autónomas, un proceso constitucional que ha sido planteado en escasas ocasiones ante el Tribunal, y en el que éste ha declarado a menudo la inexistencia de conflicto, o su carencia de relevancia constitucional. Así ocurre en la resolución comentada, donde se recoge la doctrina sobre los conflictos constitucionales (FF.JJ. 3.º y 4.º), para recordar que «el único motivo que puede dar lugar a la apertura de este específico proceso constitucional radica en el vicio de incompetencia en el que pueda haber incurrido la resolución impugnada», lo que impide que pueda «soslayarse la existencia de una competencia del recurrente materialmente afectada» (FJ. 5.º). En el caso enjuiciado, la parte

---

(16) Véase también *supra*, pág. 237.

actora denunció un menoscabo de su competencia por cuanto la Orden impugnada, dictada en ejercicio de las competencias de Castilla-La Mancha en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias (arts. 31.1.6 y 31.1.7 EAC-M), vulneraría dos normas estatales, además del artículo 147.2.a) CE. En coherencia con la doctrina señalada, el Tribunal procede a examinar si las vulneraciones denunciadas son de tal entidad que permiten llegar a *apreciar la existencia de lesión o menoscabo de las propias competencias* contrario al orden constitucional de distribución de competencias, llegando a la conclusión negativa (FF.JJ. 6.º, 7.º y 8.º). En consecuencia, dado que en el proceso «no se ha justificado la afectación ni puesto en tela de juicio las normas constitucionales y estatutarias donde se configuran las competencias de ambas Comunidades Autónomas», ni se ha acreditado la existencia de «invasión, menoscabo o condicionamiento del ámbito de competencias» de la entidad demandante, la controversia competencial «carece de relevancia constitucional que justifique un pronunciamiento», lo cual lleva al Tribunal a declarar la inadmisión del conflicto. Como en otras ocasiones, la declaración de que no se produce «una real controversia o disputa ante un ejercicio de competencias que resulte lesivo» para las propias de la actora no impide al Tribunal constatar la existencia de un conflicto o controversia entre ambas Comunidades, el cual versa sobre la utilización por una de ellas de la denominación genérica «Castilla» en una indicación geográfica de vinos de mesa. Pero dicho conflicto «no es de naturaleza competencial desde la perspectiva constitucional», y de ahí que la Sentencia reitere la conveniencia de resolverlo a través de otros cauces procesales o incluso utilizando vías no jurisdiccionales derivadas de los principios de colaboración y lealtad institucional entre Administraciones públicas. Disiente de la opinión de la mayoría el Magistrado Sr. García Calvo y Montiel, que en su voto particular sostiene que el comportamiento normativo de la Comunidad de Castilla-La Mancha resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, razón por la cual el conflicto hubiera debido ser admitido, analizando el «enfrentamiento» competencial.

3. Finalmente, debemos dar cuenta en este apartado de dos Sentencias que se pronuncian sobre el reparto de competencias en las materias de urbanismo y ordenación del territorio, aplicando ambas resoluciones la consolidada doctrina jurisprudencial ya existente en esos ámbitos.

La STC 14/2007, de 18 de enero, resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el artículo 19.a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de Valoración del Suelo. En concreto, contra el inciso de dicho artículo que establece, a los efectos de la determinación del

valor urbanístico de los suelos, el aprovechamiento de los terrenos destinados a sistemas generales. Entiende el órgano promotor de la cuestión que el precepto vulnera las competencias estatales de los artículos 149.1.1 y 149.1.18 CE (en concreto, en materia de legislación sobre expropiación forzosa). El Tribunal acude a la doctrina en materia de urbanismo y expropiación forzosa sentada en las SSTC 61/1997; 164/2001; y 37/1987 para afirmar que la fijación por el Estado de criterios de valoración del suelo es, efectivamente, reconducible a los títulos estatales citados. Y que el régimen de valoraciones de bienes expropiados, incluido el aprovechamiento urbanístico susceptible de ser indemnizado como consecuencia de expropiación urbanística, constituye un elemento nuclear de ésta que entronca con la institución expropiatoria y el estatuto jurídico de la propiedad del suelo (FJ. 4.º). Sentado lo anterior, se afirma que la finalidad del inciso cuestionado es establecer un concreto criterio de valoración del suelo urbano para determinar su valor económico en caso de expropiación, lo que únicamente corresponde al Estado, razón por la cual el Tribunal entiende que ese inciso del precepto cuestionado es inconstitucional y nulo (FJ. 7.º). La Sentencia acude al artículo 40.1 LOTC para precisar el alcance del fallo, aclarando que esa nulidad no podrá alcanzar a aquellos procedimientos administrativos y procesos judiciales en los que haya recaído una resolución firme.

Por su parte, la STC 46/2007, de 1 de marzo, estima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno contra varios artículos de la Ley balear 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de les Illes Balears y de medidas tributarias. Se trata de un recurso por motivos competenciales por cuanto los preceptos recurridos (arts. 64.1, 79.2 y Disposición Adicional vigésimo segunda) fueron dictados con base en la competencia estatutaria de ordenación del territorio (art. 10.3 EAB), y plantean tres cuestiones que afectan a competencias estatales: la prohibición de autorizar nuevas infraestructuras aeroportuarias, que vulneraría las competencias sobre aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE); la sujeción a informe vinculante de la Comunidad Autónoma de los planes de la Administración General del Estado, que afectaría a una pluralidad de competencias estatales con dimensión espacial del artículo 149.1 CE; y la determinación de las condiciones para que, en la isla de Formentera, un bien pueda ser incluido como integrante de la ribera del mar, determinando así una de las categorías que integran el dominio público marítimo-terrestre, ámbito reservado al Estado (art. 149.1.1 y 8 CE). No es posible en estas líneas dar detallada cuenta de la fundamentación desplegada en la Sentencia para resolver las tres cuestiones, pero sí señalar que aquélla se basa en la consolidada doctrina ya existente sobre cada una de ellas. Así, sobre la primera cuestión se acude a la abundante jurisprudencia dictada a propósi-

to de la concurrencia de competencias estatales (aeropuertos de interés general) y autonómicas (ordenación del territorio) en un mismo espacio físico (FF.JJ. 3.º a 7.º) para concluir, enfatizando el carácter «prevalente» del Derecho estatal, que el precepto autonómico vulnera la competencia estatal *ex* artículo 149.1.20 CE. En cuanto a la segunda cuestión, también plantea esa coincidencia de títulos en un mismo espacio físico y, en concreto, la utilización de la técnica del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma previo a la aprobación de un plan de la Administración General del Estado. El Tribunal no ve objeción alguna a que las actuaciones estatales queden sujetas a tal informe, pero sí a su carácter vinculante para el Estado, que supone «la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido» (FJ. 10.º), razón por la cual se declara inconstitucional el carácter vinculante del informe. En relación con la tercera cuestión, la doctrina sobre el dominio público marítimo-terrestre (específicamente, la contenida en la STC 149/1991), conduce al Tribunal a declarar que el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de aquél. Por tal motivo se declara que el precepto autonómico infringe el orden constitucional de distribución de competencias. (*Enric Fossas Espadaler*).

#### IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. La exposición de las decisiones del Tribunal Constitucional en este período respecto al derecho/principio de igualdad bien puede empezar por una referencia a la STC 5/2007 (Sala Segunda), de 15 de enero, en la que, ante la denuncia por unas profesoras españolas del Liceo Italiano de una discriminación salarial por razón de nacionalidad —cobraban menos que sus colegas italianos que desempeñaban las mismas funciones, tenían idéntica categoría profesional y eran residentes en España—, el Tribunal concluye que la diferencia retributiva resulta desprovista de una justificación objetiva y razonable, con vulneración, por tanto, del artículo 14 CE, lo que determina el otorgamiento del amparo.

Una batería de Sentencias de la Sala Primera sobre igualdad en la aplicación de la ley (SSTC 2/2007, de 15 de enero; 33/2007, de 12 de febrero; y 39/2007, de 26 de febrero) se limitan a repetir la doctrina ya consolidada en esta materia.

Más interés tienen las aplicaciones de la doctrina en materia de discriminaciones odiosas, prohibidas por el art. 14 CE, como las que se contienen en

las SSTC 3/2007 (Sala Primera), de 15 de enero, y 17/2007 (Sala Primera), de 12 de febrero. En la más antigua, tras un completo repaso a la doctrina constitucional y comunitaria sobre la discriminación indirecta por razón de sexo, el Tribunal concluye que no ha sido debidamente tutelado por el órgano judicial el derecho fundamental de la trabajadora. La negativa de éste a reconocer a la misma la concreta reducción de jornada solicitada, sin analizar en qué medida dicha reducción resultaba necesaria para la atención a los fines de relevancia constitucional a los que la institución sirve, ni cuáles fueran las dificultades organizativas que su reconocimiento pudiera causar a la empresa, se convierte en un obstáculo injustificado para la permanencia en el empleo de la trabajadora y para la compatibilidad de su vida profesional con su vida familiar y, en tal sentido, constituye una discriminación indirecta por razón de sexo. También se otorga el amparo en la segunda Sentencia, en la que el Tribunal concluye que la empresa demandada no ha acreditado la existencia de causa alguna, fundada y real, que hubiera permitido destruir la apariencia discriminatoria creada y alcanzar la necesaria convicción de que su decisión fue ajena a todo propósito atentatorio del derecho fundamental al no tener por causa el estado de embarazo de la recurrente. Las Sentencias impugnadas, por su parte, no cumplieron las exigencias de la doctrina constitucional sobre la distribución de la carga de la prueba en estos supuestos y lesionaron el derecho a la no discriminación por razón de sexo de la recurrente (art. 14 CE) en tanto que no repararon la lesión denunciada.

Pero, sin duda, la decisión más importante, en estas materias y en este cuatrimestre, es la STC 69/2007 (Sala Primera), de 16 de abril, en el caso de una mujer de etnia gitana que solicitaba el reconocimiento de una pensión de viudedad, que le había sido negada por no estar reconocido el rito, celebrado de acuerdo con los usos y costumbres gitanas, por el que contrajo matrimonio. La mayoría del Tribunal constata que no cabe afirmar que suponga un trato discriminatorio basado en motivos sociales o étnicos el hecho de que se haya denegado dicha prestación a la recurrente, por no constar vínculo matrimonial con el causante en cualquiera de las formas reconocidas legalmente. Si el ordenamiento jurídico establece con alcance general una forma civil de acceso al vínculo matrimonial que es neutral desde la perspectiva racial, al carecer por completo de cualquier tipo de connotación étnica, y, cuando el legislador ha decidido otorgar efectos legales a otras formas de acceder al vínculo matrimonial, lo ha hecho sobre la exclusiva base de consideraciones religiosas, y alejado también, por tanto, de cualquier connotación étnica, no cabe apreciar el trato discriminatorio por razones étnicas alegado.

Todo ello conduce a una denegación del amparo con la que no está de acuerdo el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, que considera que debió



aplicarse la doctrina de la STC 199/2004, de 15 de noviembre, en la que se declaró vulnerado el derecho a la igualdad de quien no había inscrito su matrimonio religioso en el Registro Civil. Añade que, en los supuestos de protección de minorías étnicas, la consecución de la igualdad exige medidas de discriminación positiva a favor de la minoría desfavorecida, y que se respete el valor subjetivo que una persona que integra esa minoría muestra, y exige, por el respeto a sus tradiciones y a su herencia e identidad cultural. Considera, por fin, desproporcionado que el Estado español, que ha tenido en cuenta a la recurrente y a su familia gitana al otorgarle libro de familia, reconocimiento de familia numerosa, asistencia sanitaria con familiares a su cargo para ella y para sus seis hijos, y ha percibido las cotizaciones correspondientes a su marido gitano durante más de diecinueve años, quiera desconocer hoy que el matrimonio gitano resulta válido en materia de pensión de viudedad.

Tanto en la Sentencia, como en el voto particular, se invita al legislador a regular la posible validez a efectos civiles de los matrimonios contraídos por el rito gitano.

2. La integridad física (art. 15 CE) de una embarazada es el problema analizado en la STC 62/2007 (Sala Primera), de 27 de marzo, en la que se afirma que se produce la lesión de aquélla si, desatendiendo las precisas previsiones legales relativas a la protección de la salud de la trabajadora y de su estado de embarazo, el empleador le asigna una actividad peligrosa que genere un riesgo grave para su salud o para la gestación, omitiendo las obligaciones de protección y prevención que le competen. Discrepa de estas conclusiones el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, a quien le parecen confusas, y hace suya la línea marcada por el ATC 57/2007 (Sección Tercera), de 26 de febrero, según el cual no puede aceptarse, sin banalizar el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 15 CE, que todo supuesto de riesgo o daño para la salud implique una vulneración del derecho fundamental a la integridad física.

La libertad religiosa y sus problemas conexos han conocido en este período momentos importantes, sobre todo en las SSTC 38/2007 (Pleno), de 15 de febrero (17), y 80 a 90/2007 (Pleno), de 19 de abril, en varias cuestiones de inconstitucionalidad que afectaban al Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, y a la legislación que desarrollaba sus previsiones sobre el régimen de los profesores de religión católica. En la primera de las Sentencias, a la que prácticamente se remiten las

---

(17) Véase también *supra*, págs. 233 y sigs.

siguientes, se afirma que se deriva del artículo 16 CE que ha de corresponder a las confesiones la competencia para el juicio sobre la idoneidad de las personas que hayan de impartir la enseñanza de su respectivo credo, un juicio que la Constitución permite que no se limite a la estricta consideración de los conocimientos dogmáticos o de las aptitudes pedagógicas del personal docente, siendo también posible que se extienda a los extremos de la propia conducta en la medida en que el testimonio personal constituya para la comunidad religiosa un componente definitorio de su credo, hasta el punto de ser determinante de la aptitud o cualificación para la docencia, entendida en último término como vía e instrumento para la transmisión de determinados valores.

No se admite la incompatibilidad de los acuerdos y normas de desarrollo con el artículo 24.1 CE, puesto que, para el Tribunal, éstas no excluyen el control jurisdiccional de las decisiones de contratación de los profesores de religión. Tampoco se aprecia la contradicción de ese régimen con las previsiones del artículo 14 CE, dado que la exigencia para la contratación de estos profesores del requisito de hallarse en posesión de la cualificación acreditada mediante la *Declaración Eclesiástica de Idoneidad* no puede considerarse arbitraria o irrazonable ni ajena a los principios de mérito y capacidad y, desde luego, no implica una discriminación por motivos religiosos, dado que se trata de contratos de trabajo que se celebran única y exclusivamente para la impartición, durante el curso escolar, de la enseñanza de la religión católica, constituyendo, por otra parte, la facultad reconocida a las autoridades eclesásticas para determinar quiénes sean las personas cualificadas para la enseñanza de su credo religioso una garantía de libertad de las Iglesias para la impartición de su doctrina sin injerencias del poder público.

Para el Tribunal, a través de la contratación de los profesores de religión las Administraciones públicas no desarrollan tendencia ni ideario ideológico alguno, sino que ejecutan la cooperación con la Iglesia en materia de enseñanza religiosa en los términos establecidos en los Acuerdos que la regulan y en las normas que la desarrollan. Por otro lado, la exigencia de idoneidad eclesástica, como requisito de capacidad para el acceso a los puestos de trabajo de profesor de religión en los centros de enseñanza pública, no vulnera el artículo 9.3 CE, al no ser arbitraria, ni puede entenderse que lesione el derecho individual a la libertad religiosa (art. 16.1 CE) de los profesores de religión, ni la prohibición de toda obligación de declarar sobre su religión (art. 16.2 CE), principios que sólo se ven afectados en la estricta medida necesaria para hacerlos compatibles con el derecho de las Iglesias a la impartición de su doctrina en el marco del sistema de educación pública (art. 16.1 y 3 CE) y con el derecho de los padres a la educación religiosa de sus hijos (art. 27.3 CE). Resultaría, para el Tribunal, irrazonable que la enseñanza religiosa en los

centros escolares se llevase a cabo sin tomar en consideración como criterio de selección del profesorado las convicciones religiosas de las personas que libremente deciden concurrir a los puestos de trabajo correspondientes, y ello, precisamente, en garantía del propio derecho de libertad religiosa en su dimensión externa y colectiva.

El derecho a la libertad (art. 17 CE) conoce en este cuatrimestre sobre todo decisiones reiterativas de doctrina anterior, como las relativas a la libertad personal y el *habeas corpus*, relacionadas con la llegada a España en patera [SSTC 19 y 20/2007, (Sala Segunda), de 13 de febrero, que se apoyan en la STC 169/2006 (Sala Primera), de 5 de junio] o las que examinan diversos aspectos de la libertad provisional, como la motivación de las resoluciones judiciales que abordan este problema [STC 12/2007 (Sala Segunda), de 15 de enero, que se apoya en la STC 18/1999 (Sala Segunda), de 22 de febrero; STC 35/2007 (Sala Primera), de 12 de febrero, que hace lo propio con la STC 128/1995 (Sala Segunda), de 26 de julio; y STC 79/2007 (Sala Segunda), de 16 de abril, que se remite a la STC 47/2000 (Pleno), de 17 de febrero].

3. El derecho al honor (art. 18 CE) de una funcionaria no se entiende vulnerado [STC 9/2007 (Sala Primera), de 15 de enero] por unas manifestaciones de un concejal amparadas por la libertad de expresión (art. 20 CE), puesto que fueron pronunciadas por un cargo público, se referían a las actividades de una funcionaria pública y se insertaban en un debate oral en un Pleno municipal en torno a la concesión de un servicio público. Además, la valoración negativa que el civilmente demandado hace de la conducta de la recurrente en amparo no estaba desligada de su opinión sobre un asunto de interés público y tampoco cabe afirmar que sus expresiones fueran absolutamente vejatorias.

También alrededor del derecho al honor, pero con incidencia en otros derechos fundamentales, se construye la STC 51/2007 (Sala Segunda), de 12 de marzo, en donde, ante la pretensión de un conocido político de que se le ampare por haberse rechazado por la Audiencia Provincial de Madrid el ejercicio de su derecho de rectificación, el Tribunal, tras inadmitir, con aplicación de su doctrina habitual, las quejas de falta de motivación y vulneración del derecho de acceso a los recursos, hace lo propio con las referentes al derecho a la integridad moral y al honor. Repasa brevemente su doctrina sobre el derecho de rectificación afirmando que éste aparece, por un lado, como un derecho subjetivo que funciona como instrumento previo al ejercicio de acciones para la defensa del patrimonio moral de la persona frente a la actividad de los medios de comunicación; y, por otro, como un complemento de la garantía de la libre formación de la opinión pública. Y concluye que los requisitos de su ejercicio,

claramente tasados, han de ser cumplidos estrictamente, pues, si no, la protección que presta no puede realizarse adecuadamente. Se cierra la Sentencia rechazando que el derecho a recibir información veraz de los oyentes de la cadena pueda ser ejercido por un particular cualquiera, cuya demanda de rectificación ha sido desestimada, sobre la base de que es veraz su versión de los hechos y no lo es la de la emisora.

La STC 72/2007 (Sala Primera), de 16 de abril, debate sobre el derecho a la propia imagen (art. 18 CE) y su ponderación con la libertad de información (art. 20 CE). La mayoría deniega el amparo, pues considera que se ha reproducido la imagen de una persona en ejercicio de un cargo público, y la fotografía en cuestión fue captada en un acto público, y en lugar público, sin que existan razones de seguridad para ocultar el rostro de un funcionario policial por intervenir en un desalojo. Para el Magistrado Sr. García-Calvo y Montiel, que firma un voto particular, por el contrario, la publicación de la imagen de la demandante, de modo que, en la fotografía, todo, salvo ésta, es secundario, no se revela como idónea y necesaria para alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, ni como proporcionada para lograrlo, ni se llevó a cabo utilizando los medios necesarios para procurar una mínima afectación del ámbito garantizado por el derecho fundamental, de modo que debió otorgarse el amparo.

4. Un curioso caso de supuesta violación de los derechos reconocidos en el artículo 23.2 CE es el resuelto por la STC 78/2007 (Sala Primera), de 16 de abril, en la que se razona que la condición de aportar un vehículo propio (motocicleta de reparto) únicamente afecta a la prestación del servicio y no al acceso o a la permanencia en el cargo de los recurrentes, que no se ven amenazados por la misma, ya que no está cuestionada la permanencia en la función pública desempeñada por los demandantes, puesto que aquélla no está condicionada a la aportación de una motocicleta de su propiedad. Por otra parte, con independencia de si la condición de aportar un vehículo de su propio patrimonio resulta constitucionalmente justificada, y de si la jurisdicción de amparo es competente para pronunciarse sobre la suficiencia del complemento retributivo que perciben los recurrentes, la negativa del Director de Gestión Personal de Correos y Telégrafos de acceder a la petición de cese de dicha obligación tampoco puede considerarse vulneradora del derecho de los recurrentes a la igualdad (art. 14 CE).

5. Como de costumbre, la mayoría de las resoluciones en este cuatrimestre tienen que ver con el artículo 24 CE. Solamente haremos mención, por evidentes razones de espacio, a aquéllas que nos han parecido más interesan-

tes, al sentar nueva doctrina o suponer una aplicación llamativa de la clásica del Tribunal.

De las que se refieren, en general, al derecho a la tutela judicial efectiva cabe destacar, en primer término, la STC 37/2007 (Sala Segunda), de 12 de febrero, en la que el Tribunal constata que, en la ejecución de una de sus Sentencias, la Audiencia Nacional no estaba facultada para pronunciarse nuevamente sobre la circunstancia de la nacionalidad española del recurrente, porque la misma era el presupuesto de hecho desde el que adquirió sentido el otorgamiento del amparo, al constituir el presupuesto para la aplicación de la facultad prevista en la ley reguladora de la orden europea de detención consistente en que se debe oír al actor, a los efectos de prestación de consentimiento sobre el lugar de cumplimiento de la condena (art. 12.2). Ello conduce a conceder el amparo con retroacción de actuaciones.

Una modificación sustancial de los términos del debate en vía de recurso de suplicación laboral supone la estimación del amparo, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en la STC 56/2007 (Sala Primera), de 12 de marzo, porque la Sala sentenciadora procedió en su Sentencia a reconstruir el recurso de la actora, fundándolo en motivos distintos a aquéllos en los que estaba realmente fundado y alterando, con ello, los términos del debate procesal, afectando a los derechos de defensa de la contraparte, que en ningún momento pudo contradecir o argumentar respecto de un motivo de recurso que no fue planteado por la recurrente, sino por la propia Sala en su Sentencia, quebrándose, así, tanto el carácter dispositivo del proceso laboral como el principio de contradicción que lo rige.

En el campo del acceso a la justicia destaca la STC 52/2007 (Sala Segunda), de 12 de marzo, en la que, ante la queja del rechazo en sede judicial de la legitimación de una determinada asociación profesional, se afirma que no se puede negar la existencia de dicha legitimación, dado que existía un interés legítimo de la parte recurrente para ejercitar la acción, en tanto en cuanto concurría un interés profesional de promoción de una categoría de trabajadores (la de sus asociados), del que no sólo es titular cada uno de ellos, individualmente considerados, sino también la asociación o entidad que, como es el caso, asume estatutariamente esos mismos fines. Se rechaza que pueda negarse la legitimación a una asociación por el hecho de no ser sindical, dado que esto se compadece mal con el reconocimiento constitucional como derecho fundamental del derecho de asociación, así como con la llamada a la ley que efectúa el artículo 52 CE para la regulación de las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Se ha cerrado, por tanto, el acceso a una resolución sobre el fondo del asunto en términos constitucionalmente inadmisibles, lo que conduce a la estimación del amparo.

Crítico con la doctrina mayoritaria se muestra el Magistrado Sr. García-Calvo y Montiel en una Sentencia sobre acceso al recurso [STC 16/2007 (Sala Primera), de 12 de febrero] en la que firma un voto particular en el sentido de que, partiendo de que no es necesariamente desproporcionada la inadmisión de un recurso por motivos formales, sin embargo la misma puede calificarse de irrazonable y lesionar así el derecho a la tutela judicial efectiva cuando la valoración unitaria de las actuaciones procesales revele la desproporción entre el defecto formal advertido y la consecuencia procesal acordada, que es lo que, en su opinión sucede en el caso resuelto, pues los defectos formales apreciados en absoluto impedían a la Sala sentenciadora conocer la naturaleza de la pretensión casacional y resolver sobre el fondo de lo alegado.

En el mismo terreno la STC 43/2007 (Sala Segunda), de 26 de febrero, rechaza que se haya vulnerado el derecho de acceso al recurso, puesto que el recurrente pudo interponer recurso de apelación contra la condena que le había impuesto la Sentencia de instancia, pero dejó transcurrir voluntariamente el plazo establecido para formalizarlo, pretendiendo reabrirlo, una vez concluso y firme ya el pronunciamiento condenatorio, con ocasión del trámite de alegaciones conferido para contestar al recurso de apelación del Ministerio Fiscal, que combatía su absolución por otro delito. Un caso, para el Tribunal, de falta de diligencia procesal en la defensa de sus derechos e intereses legítimos que llevó al demandante de amparo a perder la posibilidad de que fuese revisada su condena en segunda instancia.

Diversos aspectos del derecho a una resolución motivada han sido tratados por el Tribunal en este cuatrimestre. Así, en la STC 54/2007 (sala Segunda), de 12 de marzo, en la que se otorga el amparo dado que la cuestión planteada tenía carácter sustancial, había sido individualizada fuera de toda duda por parte del apelante, y, aun así, se omitió toda respuesta a su pretensión tanto en la Sentencia de la Audiencia Provincial como en el Auto de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones, habiéndose producido un caso de incongruencia omisiva vulneradora del derecho a la tutela judicial efectiva.

Un supuesto de resoluciones judiciales que utilizan formularios o modelos estereotipados, típicas, por otra parte, de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, conduce al otorgamiento del amparo en la STC 34/2007 (Sala Segunda), de 12 de febrero, puesto que el contenido de las mismas, dada la generalidad e indefinición de sus términos, puede considerarse referido a cualquier queja, con independencia de su naturaleza, entidad y fundamento, que se pueda plantear contra una sanción disciplinaria, sin que se adentren de ninguna manera en la pretensión deducida con base al derecho fundamental a la libertad de expresión, lo que es considerado por el Tribunal, si acaso, más grave, dada la entidad constitucional de la queja.

La arbitrariedad del razonamiento, unido a la irrazonabilidad provocada por la existencia de incoherencias internas en la motivación, aboca a la estimación del amparo, al haber llevado la formal motivación de la Sentencia recurrida a una denegación de justicia, en el caso, infrecuente, que resuelve la STC 41/2007 (Sala Segunda), de 26 de febrero.

Las SSTC 75 y 76/2007 (Sala Primera), de 16 de abril, suponen, respecto a la motivación de las resoluciones judiciales, el estudio de unos interesantes supuestos de individualización de la pena y suspensión de la ejecución de la misma. Por lo que respecta al primer aspecto, el Tribunal declara rotundamente que la justificación de la pena impuesta en el hecho de que el acusado, en ejercicio de sus derechos fundamentales a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable (art. 24.2 CE), no se conformara con la pena solicitada por la acusación, y negara los hechos más evidentes según la apreciación judicial, resulta a todas luces manifiestamente irrazonable y constitucionalmente inadmisibles, por lesiva de los citados derechos fundamentales. Igualmente lesivo es fundamentar la denegación de la suspensión de la ejecución de la pena en el ejercicio por el acusado de dichos derechos fundamentales, con la consiguiente falta de colaboración con la Administración de Justicia, puesto que estamos ante una argumentación irrazonable, vulneradora de derechos y que, simplemente, no es de recibo desde una perspectiva constitucional.

Uno de los raros supuestos en los que el Tribunal aprecia que nos hallamos ante una resolución manifiestamente irrazonable y carente de una auténtica fundamentación en Derecho es el que se da en la STC 74/2007 (Sala Segunda), de 16 de abril, en la que se argumenta que no resulta razonable y es contradictorio considerar que el demandado no puede ser autor de una vulneración del derecho fundamental a la integridad física y moral de la demandante cuando la propia resolución ha considerado acreditados los hechos descriptivos de la conducta del demandado y ha considerado, igualmente, que tal conducta habría podido ser considerada causa de despido de éste. Hay, por lo demás, una manifiesta falta de fundamentación en la resolución recurrida que infringe la exigencia de una motivación reforzada en aquellos supuestos en que el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la tutela de un derecho fundamental sustantivo. Todo ello conduce al otorgamiento del amparo por lesión del derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente.

Sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas resulta interesante el desacuerdo que se produce en la STC 4/2007 (Sala Segunda), de 15 de enero, entre la mayoría y el Magistrado Sr. Gay Montalvo. En su voto particular, el segundo razona que no puede exigirse una denuncia reiterada y constante, cada vez que existe una mínima y formal actuación judicial, esquivan-

do el problema para poder entender cumplidos los requisitos procesales de una demanda de amparo, so pena de incurrir en una visión excesivamente estanca y formal de los actos procesales que configuran el procedimiento, de modo que en el caso concreto puede apreciarse —contra lo que sostienen sus compañeros de Sala, para quienes no hubo requerimiento expreso al órgano judicial supuestamente causante de las dilaciones para que cesara en las mismas— que la recurrente cumplió sobradamente con la carga que le era propia, sin que se pueda pretender que reprodujera su queja hasta el infinito.

En el terreno de la presunción de inocencia y del derecho a un proceso con todas las garantías destacan de nuevo en este período un grupo de Sentencias que se derivan de la STC 167/2002 (Pleno), de 18 de septiembre (18). Así en las SSTC 11/2007, de 15 de enero, y STC 29/2007, de 12 de febrero, ambas de la Sala Primera, se afirma que, incluso cuando lo que se valora en segunda instancia son las declaraciones de testigos, sin las garantías de inmediación y contradicción exigidas por el artículo 24.2 CE, cabe apreciar la vulneración de aquellos derechos, sobre todo si la valoración de las pruebas personales practicadas en la primera instancia ha tenido una relevancia esencial para la decisión condenatoria dictada en la segunda. En esa misma línea, la STC 15/2007 (Sala Segunda), de 12 de febrero, es terminante en el sentido de exigir que para la valoración de la credibilidad de un testimonio será precisa siempre la concurrencia de la inmediación. No ocurre así cuando el órgano de apelación se limite a rectificar la inferencia realizada por el órgano de instancia, a partir de los hechos declarados probados por éste, caso en el que puede concluirse, como hace la STC 43/2007 (Sala Segunda), de 26 de febrero, que no es necesario para garantizar un proceso justo la reproducción del debate público y la inmediación en la segunda instancia.

Supuesto curioso en el terreno de la presunción de inocencia es el que resuelve la STC 63/2007 (Sala Primera), de 27 de marzo, en la que se afirma que habiendo probado la Administración primero, y confirmado después la Sentencia recurrida, que la infracción de tráfico se cometió con el vehículo de la recurrente, y que su respuesta al requerimiento de identificación recibido fue, además de inconsistente y esquiva, incompleta, la sanción controvertida es irreprochable constitucionalmente, habida cuenta de que tales elementos de cargo son efectivamente suficientes, aunque mínimos, para enervar dicho derecho.

En la STC 70/2007 (Sala Primera), de 16 de abril, no se considera vulnerado el derecho a la presunción de inocencia, en un proceso de revisión provo-

---

(18) De la que se dio cuenta en la crónica correspondiente, *REDC*, núm. 67, 2003, págs. 232-233 y 254 y sigs.



cado por una Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ni por las pruebas consideradas por el Auto impugnado ni por la conclusión de no autorización de la revisión por no hallar a partir de las mismas dudas razonables sobre la inocencia del recurrente.

Dos casos de inadmisión de pruebas pertinentes se resuelven en las SSTC 23/2007 (Sala Segunda), de 12 de febrero, y 77/2007 (Sala Primera), de 16 de abril. En la primera se afirma que no resulta constitucionalmente correcta la inadmisión de una prueba testifical basada en la apreciación judicial de la dudosa credibilidad de unos testimonios que no se han producido y sobre los que, por tanto, las partes no han podido manifestar duda alguna. El argumento del órgano judicial, basado en que la relación de dependencia laboral de los testigos con la parte que propone la prueba incidirá en la credibilidad de los mismos, no supera el canon de razonabilidad al que deben sujetarse todas las resoluciones judiciales. En la segunda se otorga el amparo porque para la desestimación de su pretensión resultó determinante la falta de prueba de un hecho que no se les permitió acreditar a los recurrentes precisamente porque el órgano judicial inadmitió la prueba pericial propuesta en tiempo y forma por aquéllos.

Una lesión del derecho de autodefensa se aprecia en la STC 65/2007 (Sala Primera), de 27 de marzo, en razón de la limitada, insuficiente y desigual intervención que se dio al demandante en el juicio de faltas en el que estaba ejerciendo aquél, y ello pese a que expresó reiteradamente su voluntad de interrogar a la denunciante para contradecir su testimonio, que resultó, al cabo, la prueba de cargo esencial para sustentar la condena.

En la STC 26/2007 (Sala Primera), de 12 de febrero, se razona que hay que considerar objetivamente justificadas las dudas sobre la imparcialidad judicial y, por tanto, vulnerado el derecho al Juez imparcial, cuando la decisión en revisión de dejar sin efecto un sobreseimiento o un archivo, adoptada por un órgano jurisdiccional que posteriormente conoce de la causa, se fundamenta en valoraciones que, aun cuando provisionales, resulten sustancialmente idénticas a las que serían propias de un juicio de fondo sobre la responsabilidad penal, exteriorizando, de este modo, un pronunciamiento anticipado al respecto.

También en este terreno del Juez imparcial es reseñable la STC 55/2007 (Sala Primera), de 12 de marzo, en la que se argumenta que la existencia de una relación contractual entre la Universidad demandada y dos de los Magistrados integrantes de la Sala que había de fallar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el demandante, estando además pendiente a la fecha de dictar Sentencia la renovación de esa relación contractual de dichos Magistrados con la Universidad (renovación que efectivamente se produjo),

determina que las dudas expresadas por el recurrente sobre la parcialidad de ambos Magistrados alcancen una consistencia tal que permite afirmar que se hallan objetiva y legítimamente justificadas. Ello implica el otorgamiento del amparo.

6. En la STC 48/2007 (Sala Primera), de 12 de marzo, se declara vulnerado el derecho a la legalidad penal, en su vertiente de derecho a no ser sometido a *bis in idem* (art. 25.1 CE), puesto que el conjunto de las negativas de un preso a cumplir la orden de traslado de módulo —pluralidad de conductas del mismo sujeto, vulnerando el mismo precepto y en ejecución de un plan preconcebido— constituye una única infracción continuada y, al haber excluido el órgano judicial una de ellas de dicha consideración y haberla sancionado autónomamente, se ha producido la reiteración punitiva constitucionalmente proscrita: por una única infracción continuada se han impuesto dos sanciones sobrepuestas.

7. De los derechos laborales ha sido el de huelga el que ha dado más juego en el cuatrimestre estudiado. Las resoluciones, sin embargo, no tienen especial profundidad. En la STC 18/2007 (Sala Primera), de 12 de febrero, se deniega el amparo simplemente porque se constata que la resolución impugnada asume como presupuesto fáctico que el Jefe de servicios no llevó a cabo durante la huelga funciones que no le correspondían y que, por el contrario, los recurrentes fundamentan su queja en la circunstancia no acreditada de que sí las realizó.

En la STC 36/2007 (Sala Primera), de 12 de febrero, se reitera, otorgando el amparo, la doctrina habitual sobre la necesidad de que los servicios mínimos sean fijados por una autoridad política, y no por un órgano de gestión, como el gerente del Servicio de Salud del Principado de Asturias.

Y, por fin, en la STC 71/2007 (Sala Primera), de 16 de abril, nos hallamos más bien ante problemas de correcta alegación de las vulneraciones, puesto que el Tribunal concluye que, por una parte, el hecho de que los recurrentes hayan alterado en su demanda de amparo la *ratio decidendi* de la Sentencia impugnada y, por otra, la ausencia de cualquier tipo de fundamentación jurídica respecto de la eventual existencia de una situación de huelga legal en el momento en que realmente la Sentencia impugnada argumentó que se había producido la baja voluntaria de los recurrentes, le impiden desarrollar en el amparo un análisis desde la perspectiva pretendida por éstos. (*Ignacio Torres Muro*).