

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2006

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. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS.—IV. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.—V. DERECHOS FUNDAMENTALES.

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. La cuestión de inconstitucionalidad es seguramente el procedimiento que más novedades procesales está deparando en los últimos años, siendo la más notable la de los fallos de inconstitucionalidad sin nulidad y con mandato de inaplicación *ad casum*, iniciados con las SSTC 254/2004, de 22 de diciembre, y 138/2005, de 26 de mayo (1). La STC 52/2006, de 16 de febrero, vuelve a hacer uso de la técnica de la inaplicación, puntualizándose en el ATC 56/2006, de 15 de febrero, que este tipo de fallos no priva a la norma inconstitucional de su condición de norma aplicable. Y si bien no se dice, hay que entender que a esa aplicabilidad general le sigue la obligación de promo-

(1) Sentencias cuyas razones participan del principio que ya venía justificando la negativa del Tribunal a suscitar cuestiones internas de inconstitucionalidad cuando el recurso de amparo se estima en virtud de omisiones legislativas. Así, STC 184/2003 (Pleno), de 23 de octubre, reseñada en *REDC*, núm. 70, 2004, págs. 291-292. Sobre la serie de Sentencias iniciada con la STC 254/2004 véase la crónica del cuatrimestre anterior, *REDC*, núm. 76, 2006, pág. 217, con más referencias. Las primeras inconsecuencias advertidas en el desarrollo de esta técnica se consignaron en la crónica publicada en *REDC*, núm. 74, 2005, págs. 300 y sigs.

ver cuestión cada vez que haya de aplicarse la norma ya declarada inconstitucional, pues la duda judicial no puede ser ya condición para el cuestionamiento cuando existe la certeza de un pronunciamiento expreso del Tribunal.

Frente a la idea de sistema que puede denotar el empleo de estas novedosas técnicas procesales —que, en su heterodoxia, procuran evitar la paradoja a la que a veces conduce la coexistencia de regímenes de garantía de la constitucionalidad contruidos sobre principios y lógicas no siempre conciliables (2)—, dos Sentencias del cuatrimestre examinado ponen de manifiesto alguna incertidumbre en la definición misma de la cuestión de inconstitucionalidad como mecanismo de articulación de jurisdicciones. Por un lado, la STC 131/2006, de 27 de abril, desestima una cuestión con el argumento de que la norma cuestionada admitía una interpretación conforme con la Constitución (3). Argumento habitual e indiscutible, de no ser porque, como se advierte en el voto discrepante de tres Magistrados (4), la mayoría, por un lado, «altera el modelo de enjuiciamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad», juzgando la interpretación judicial de la ley y no la ley misma y, por otro, hace de una concreta interpretación legal el criterio determinante de la validez de la norma cuestionada. Y ello porque «la Sentencia [...] enjuicia la interpretación del precepto legal efectuada por el Tribunal Supremo y, al estimarla «adecuada» («perfectamente asumible» por este Tribunal, se repetirá en los fundamentos jurídicos 3 y 4 [...]), la hace suya para convertirla en *ratio decidendi* de la cuestión planteada («para fundar nuestro juicio de constitucionalidad», se dirá en el Fundamento Jurídico 3), con dejación de su deber de efectuar, por sí mismo, el contraste entre la norma cuestionada y la Constitución».

El hecho de que la Sentencia del Tribunal Supremo que acoge la interpretación «asumida» por el Tribunal Constitucional fuera posterior a la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad, unido a la circunstancia de que, en efecto, la STC 131/2006 es poco más que una exégesis de la dictada por el Supremo, suscitan la impresión de que si alguna vez hubo un problema de constitucionalidad, éste ha quedado resuelto con la Sentencia del Tribunal Supremo, convertido así, funcionalmente, en el Tribunal que nunca podría ser.

(2) Paradigmático es, como se sabe, el contraste entre las cuestiones y los conflictos en punto a la identificación en el tiempo de la norma de contraste, y que está en el origen de la solución acordada en la STC 178/2004, de 21 de octubre, para los casos de «constitucionalidad sobrevenida» (*REDC*, núm. 73, 2005, págs. 297 y sigs.).

(3) Se trataba de la Disposición Transitoria tercera y de los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 3/1993, Básica de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria. Véase asimismo *infra*, pág. 229.

(4) Las Sras. Casas Baamonde y Pérez Vera y el Sr. Aragón Reyes.

Si cabe una interpretación de la ley cuestionada que sea conforme con la Constitución, parece que lo procedente habría sido la inadmisión de la cuestión por «notoriamente infundada» (art. 37.1 LOTC), condición que, descartada en su momento, puede reconsiderarse en Sentencia, como se sabe, para denegar un pronunciamiento de fondo. Es cierto que el ATC 153/2004, de 28 de abril (5), concluyó que la cuestión ahora resuelta por la STC 131/2006 no había perdido su objeto a pesar de que el órgano judicial proponente sostenía que la doctrina sentada después por el Tribunal Supremo en relación con la norma cuestionada le había resuelto las dudas que en su momento le llevaron a plantearla; pero una cosa es que el órgano judicial no pueda retirar la cuestión y otra, a la que aquí me refiero, que la razón aducida para intentarlo pueda servir al Tribunal Constitucional para dictar una Sentencia de inadmisión.

Puede que todo se reduzca a una cuestión de matiz, pero quizás habría sido preferible un planteamiento que pusiera el acento en la idea de que la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Supremo estaba perfectamente al alcance del órgano judicial que planteaba la cuestión. De la STC 131/2006 parece desprenderse, sin embargo, que la cuestión tuvo contenido y fundamento (pues se descartó la posibilidad de inadmitirla *ex art. 37.1 LOTC*) hasta que el Tribunal Supremo dictó su Sentencia de casación. Más propiamente, no debiera venir a decirse que el Tribunal Supremo ha resuelto la cuestión al haber dado con una interpretación «adecuada», sino que la cuestión nunca tuvo contenido porque los órganos judiciales podían dar a la norma una interpretación conforme (como lo demuestra el hecho de que el Tribunal Supremo ha sido capaz de alcanzarla).

La otra Sentencia de interés en relación con las cuestiones de inconstitucionalidad es la STC 100/2006, de 30 de marzo, que inadmitió la planteada por un Juzgado contra las reglas 7 y 9 del artículo 15.1 de la Ley Orgánica reguladora de la Competencia y Procedimiento de los Juzgados de Menores (6). El órgano judicial sostenía que la mencionada regla 7 hacía posible la imposición de una medida de amonestación sin necesidad de audiencia previa. El Tribunal entenderá que la audiencia que el Juez considera inexcusable puede perfectamente celebrarse, dado que las reglas cuestionadas no imponen lo contrario. Y como quiera que la opción por una u otra fórmula constituye una «alternativa» [que] no le es insuperable, resulta del todo irrelevante a los efectos de dar solución al supuesto concreto planteado en el proceso judicial [...]» (FJ. 2.º). De lo que puede deducirse que no cabe cuestionar una alternativa normativa siempre que una de las

(5) Del que se dio cuenta en *REDC*, núm. 71, 2004, pág. 302.

(6) En la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio.

opciones contempladas sea conforme con la Constitución, pues inclinándose precisamente por ésta, cualquiera que sea el fundamento de la opción, se alcanzará la misma consecuencia que resultaría de la declaración de inconstitucionalidad de las opciones que, aunque también posibles, pudieran ser inconstitucionales. Con lo que deja de advertirse, a mi juicio, que no es lo mismo inaplicar una norma por entender que del sistema de fuentes resulta que lo correcto es aplicar otra, que inaplicarla por presumir que puede ser contraria a la Constitución. Aplicar una norma para evitar la aplicación de otra de cuya constitucionalidad se duda (haciendo, pues, abstracción de cualesquiera otros fundamentos aplicativos, incluidos los atendidos por el legislador) es hacer de aquélla un «remedio jurisdiccional» que hace las veces del único que al Juez le cabe frente a las normas postconstitucionales: su cuestionamiento ante el Tribunal. Supone tanto, en definitiva, como rarificar el modelo de justicia constitucional concentrado.

2. La doctrina establecida en los AATC 135/2004, de 20 de abril, y 44 y 45/2005, de 31 de enero, a propósito de la impugnabilidad de proyectos legislativos (7) ha sido aplicada en el ATC 85/2006 (Pleno), de 15 de marzo, para inadmitir el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra la admisión y tramitación parlamentarias de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (8). La mayoría del Pleno insiste en negar «la idoneidad objetiva para que un proyecto de norma [pueda] de por sí vulnerar la Constitución y la posibilidad de que este Tribunal [interfiera] en el debate parlamentario en una especie de recurso previo» (FJ. 2.º). También en que «las eventuales lesiones producidas, en su caso, por un Estatuto inconstitucional no alteran su contenido normativo ni confieren al Estatuto [...] virtualidad modificativa de la Constitución, que en todo caso subsistiría incólume, sino que lo que determinan es la nulidad de un Estatuto tal, susceptible de ser declarada a través del correspondiente recurso o cuestión de inconstitucionalidad» (*ibid.*). Sin dejar de recordar, por último, que las facultades de la Mesa del Congreso de los Diputados no alcanzan «para decidir por sí misma que la tramitación debida era la reforma de la Constitución» (*ibid.*) (9).

(7) Entonces, el llamado «Plan Ibarretxe»; *cfr.*, respectivamente, las crónicas publicadas en *REDC*, núm. 71, 2004, págs. 299 y sigs., y núm. 74, 2005, págs. 295 y sigs.

(8) Más detalles, *infra*, págs. 232 y sigs.

(9) El Auto va acompañado de cinco votos particulares, suscritos por los Magistrados Sres. Jiménez Sánchez, Delgado Barrio, García-Calvo y Montiel, Rodríguez-Zapata Pérez y Rodríguez Arribas, que o insisten en las razones que motivaron las discrepancias frente al ATC 135/2004 o ponen el acento en la relevancia de la cuestión de fondo para descartar que pudiera inadmitirse el recurso por carencia manifiesta de contenido (Sr. Delgado Barrio). Los Magistrados Sres. García-Calvo y Montiel, Rodríguez-Zapata Pérez y Rodríguez Arribas también discreparon de la solución acordada en el ATC 18/2006 (Pleno), de 24 de enero, que desestimó la recusación del Magis-

En línea con el ATC 505/2005, de 13 de diciembre (10), los AATC 54 y 59/2006, de 15 de febrero, han inadmitido sendas cuestiones de inconstitucionalidad intentadas por responsables judiciales del Registro Civil. La inadmitida por el ATC 54/2006 había sido planteada por un Juez de Paz y se dirigía contra el Reglamento de la Ley del Registro Civil, lo que determinó su inadmisión por carecer la norma cuestionada del rango legal necesario. Si esta causa de inadmisión fue apreciada unánimemente por el Pleno, la referida a la falta de legitimación del Juez por razón de la naturaleza no jurisdiccional de sus funciones como encargado del Registro Civil dio lugar a la discrepancia formal de los mismos Magistrados que formularon voto particular a los Autos que inadmitieron las primeras cuestiones planteadas contra la reforma del matrimonio llevada a cabo por la Ley 13/2005, de 1 de julio. Ley que también fue objeto de la cuestión inadmitida por el ATC 59/2006, con las mismas discrepancias.

De inadmisión es asimismo el ATC 119/2006, de 28 de marzo, que rechaza de plano un conflicto positivo de competencia promovido por la Comunidad Autónoma de Baleares frente al Estado, al no haber sido el Gobierno autonómico, sino su Presidente, quien formulara el pertinente requerimiento previo (11). También por incumplimiento del artículo 63.1 LOTC se inadmite parcialmente uno de los conflictos acumulados en la STC 50/2006, de 16 de febrero; concretamente el promovido con ocasión de la adjudicación de un concurso cuya licitación, sin embargo, sí había dado lugar al requerimiento correspondiente (12). El problema que el Tribunal se hace en este punto parece, en realidad, irrelevante, pues lo que en estos procesos importa no es tanto si se requirió específicamente con ocasión de las distintas resoluciones acordadas en un procedimiento administrativo, cuanto si con el único requerimiento practicado se hizo evidente la controversia competencial después trabada ante el Tribunal por vía de conflicto.

En materia de suspensión, el ATC 58/2006 (Pleno), de 15 de febrero, recuerda que no cabe acordarla, en ningún caso, respecto de leyes del Estado.

trado Sr. Pérez Tremps, de quien el Grupo Parlamentario recurrente sostenía que había participado como experto en el proceso de reforma estatutaria.

(10) Reseñados en la crónica precedente, *REDC*, núm. 76, 2006, págs. 219 y sig.

(11) En materia de legitimación para la promoción de conflictos ha de mencionarse la STC 32/2006, de 1 de febrero, también reseñada *infra*, págs. 236-237, y que extiende a estos procesos la posición fijada para los recursos de inconstitucionalidad en la STC 194/2004, de 4 de noviembre (de la que se dio cuenta en el núm. 73, 2005, pág. 302), en el sentido de que las Comunidades Autónomas pueden impugnar normas estatales de posible aplicación futura en su territorio. Se abunda, pues, en un entendimiento de la legitimación autonómica cada vez más escorado hacia la depuración objetiva del ordenamiento.

(12) Sobre el fondo, véase *infra*, págs. 237 y sigs.

3. Son numerosas las resoluciones del cuatrimestre que se detienen en el examen de los requisitos de procedibilidad de las demandas de amparo. La STC 130/2006 (Sala Segunda), de 24 de abril, por ejemplo, compendia la doctrina sentada desde 1981 sobre el presupuesto de la invocación exigida por el artículo 44.1.c) LOTC (13). Doctrina que, por lo que hace al momento procedente para dicha invocación, se ratifica expresamente en la STC 132/2006, de 27 de abril, resolutoria de una demanda de amparo avocada por el Pleno con el propósito de aclarar el alcance de la solución acordada en la STC 25/2005, de 14 de febrero —que tuvo por suficiente y tempestiva una invocación verificada en un recurso de apelación penal frente a lesiones padecidas durante la instrucción y en la instancia— y su posible contradicción con lo resuelto en la STC 26/2006 (Sala Segunda), de 30 de enero —que desestimó (14) un amparo por no haberse invocado la lesión padecida tan pronto como hubo lugar para ello—. Advirtiendo, pues, de que su pronunciamiento podía tener el alcance previsto en el artículo 13 LOTC, el Pleno terminará inclinándose a favor de la doctrina tradicional y —en beneficio del principio de subsidiariedad— por primar el criterio de la mayor anticipación posible en la invocación del derecho lesionado, frente al criterio de la mera anticipación suficiente (15).

En materia de agotamiento de la vía judicial, las SSTC 16/2006, de 19 de enero, 27/2006, de 30 de enero, y 65/2006, de 27 de febrero, todas ellas de la Sala Segunda, abundan en la línea de las SSTC 144/2005 (Sala Primera), de 6 de junio, y 171/2005 (Sala Segunda) de 20 de junio (16), que dan por satisfecho el requisito del artículo 44.1.a) LOTC con independencia de que el último de los recursos intentados en la vía judicial se hubiera frustrado y sin examinar si esa circunstancia pudiera denotar la inviabilidad *in concreto* de un recurso procedente *in abstracto* o la simple impericia de la parte, a la que no se exige la impugnación en amparo de la última decisión judicial. El Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas reitera su discrepancia con ese proceder, afirmando que no concibe «cómo en una adecuada lógica procesal puede impug-

(13) Que en el caso conduce a la desestimación de un recurso que, por inobservancia de ese requisito, habría merecido, más correctamente, la inadmisión.

(14) Cuando, de nuevo, habría procedido la inadmisión. La Sala Segunda no da razón tampoco, como en la 130/2006, de su preferencia por la desestimación, lo que permite pensar antes en un descuido que en una inflexión de la doctrina procesal. Sobre la cuestión de fondo, véase *infra*, pág. 246.

(15) En total consonancia, por tanto, con la doctrina que últimamente aboga por la mayor retroacción posible de las actuaciones cuando en ellas se ha incurrido en la infracción de derechos procesales. Al respecto, *cfr.* la crónica publicada en *REDC*, núm. 73, 2005, págs. 300 y sig.

(16) Comentadas en la crónica correspondiente, *REDC*, núm. 75, 2005, pág. 257.

narse la penúltima resolución dictada en el *iter* procesal previo agotado ante la jurisdicción ordinaria, sin haber impugnado con éxito la última de dicho *iter*» (voto particular a la STC 16/2006), y cómo cabe anular una Sentencia de la Audiencia Nacional sin «previamente anular la del Tribunal Supremo que decidió el recurso de casación contra aquélla» (voto particular a la STC 27/2006) (17).

Esta última pregunta se hizo también el demandante de amparo, que solicitó la aclaración del fallo de la STC 27/2006 por entender que la nulidad acordada por la Sala debía extenderse a la Sentencia dictada en casación, atribuyendo a «un error material involuntario» el hecho de que no se hiciera «referencia a dicha resolución en el fallo». Por ATC 68/2006, de 27 de febrero, la Sala Segunda acordó no haber lugar a la aclaración interesada, pues la «retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la Sentencia de la Audiencia Nacional conlleva, obviamente, la anulación de la pronunciada por ésta y, por consiguiente, implica la ineficacia de la del Tribunal Supremo, que confirmaría una resolución devenida inexistente» (FJ. 2.º). Hasta ahora, sin embargo, la doctrina era que la anulación de una resolución implica necesariamente la de cuantas le siguen. Se convendrá en que el recurso a la categoría de la «ineficacia» no resulta técnicamente muy riguroso.

Por lo demás, la STC 17/2006 (Sala Primera), de 30 de enero, continúa la tendencia a recuperar el criterio del ánimo dilatorio como determinante para la apreciación de la extemporaneidad de las demandas de amparo por interposición de recursos manifiestamente improcedentes. Se trata, por otro lado, de una Sentencia estimatoria de un amparo interpuesto por el Ministerio Fiscal en defensa de derechos propios y de dos menores. La Sala no hace cuestión alguna de la legitimación del Ministerio Público. Como también acepta la de la Organización de Consumidores y Usuarios para impugnar en amparo un reglamento (STC 54/2006, de 27 de febrero). La Sala Segunda sí discute, por el contrario, aunque tímidamente, la de un Secretario de Estado para defender en amparo su supuesto derecho a la libre información (STC 69/2006, de 13 de marzo) (18).

4. La Sala Segunda, habitualmente inclinada a resolver los recursos de amparo mixtos comenzando con el examen de las lesiones impugnadas *ex* artículo 44 LOTC, ha dictado en este cuatrimestre la STC 98/2006, de 27 de

(17) Las SSTC 16 y 65/2006 son comentadas también *infra*, págs. 252-253.

(18) Sobre sus particulares, véase *infra*, págs. 247-248.

marzo, acogiendo la idea de que se impone analizar primero las articuladas por la vía del artículo 43 LOTC, «pues la eventual estimación de la demanda de amparo por tales vulneraciones excluiría, por innecesario, cualquier pronunciamiento sobre las vulneraciones [...] ocasionadas por las resoluciones judiciales dictadas en el proceso de impugnación de la resolución administrativa» (FJ. 2.º). En cambio, la STC 2/2006 (Sala Primera), de 16 de enero, resuelve un amparo materialmente mixto haciendo de la queja *ex* artículo 44 LOTC su único objeto, toda vez que el actor formalmente sólo se dirige contra la resolución judicial. La estimación de la demanda acotará sus efectos en la retroacción de lo actuado en la vía judicial, en el entendido —hay que suponer— de que el actor querría antes otro pronunciamiento de la jurisdicción ordinaria sobre el acto administrativo que una decisión inmediata sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional. Un entendimiento que la Sala fundamenta en la formalización del objeto del proceso realizada por el actor, cuando, como es sabido, lo habitual es que, sin llegar a reconstruirla de oficio, el Tribunal defina el objeto del proceso aun a costa de las formalidades de la demanda cuando así lo recomienda la satisfacción del mejor interés del recurrente. Buena prueba de ello es otra Sentencia de la Sala Primera (11/2006, de 16 de enero) (19), que contrae al artículo 43 LOTC una demanda de la que también podía deducirse, atendidas sus formalidades, la pretensión de que, caso de prosperar la queja deducida contra la jurisdicción ordinaria, se propiciara un nuevo pronunciamiento judicial.

5. En la crónica anterior se apuntaba que la STC 303/2005 (Pleno), de 24 de noviembre, podía suponer una inflexión en la jurisprudencia que impone la estimación de las demandas de amparo promovidas contra inadmisiones de *habeas corpus* por razones de fondo (20). Sin embargo, las SSTC 29/2006 (Sala Segunda), de 30 de enero; 46/2006 (Sala Primera), de 13 de febrero; y 93/2006 (Sala Primera), de 27 de marzo, se confirman en la doctrina que identifica la infracción de un procedimiento (art. 17.4 CE) con la del derecho fundamental para el que ese procedimiento se erige en garantía (art. 17.1 CE).

6. Del mayor interés resulta la STC 114/2006 (Sala Primera), de 5 de abril, cuyos fundamentos jurídicos 5.º a 7.º desarrollan una cuidada exposición del régimen procesal aplicable al Tribunal Constitucional en materia de publicidad y publicación de sus resoluciones. La idea de principio es que cuanto se

(19) Reseñada también *infra*, págs. 246-247.

(20) *REDC*, núm. 76, 2006, pág. 222.

refiere a esa materia es «una cuestión jurisdiccional de [la] exclusiva competencia de este Tribunal» (FJ. 5.º) y que ha de partirse de la «exigencia constitucional de máxima difusión y publicidad del contenido íntegro de las resoluciones jurisdiccionales de este Tribunal» (FJ. 7.º). Exigencia que no se satisface con la simple publicidad oficial y de la que no puede sustraerse la identidad de las partes, dato éste «que permite asegurar intereses de indudable relevancia constitucional, como son, ante todo, la constancia del imparcial ejercicio de la jurisdicción constitucional y el derecho de todos a ser informados de las circunstancias, también las personales, de los casos que por su trascendencia acceden, precisamente, a esta jurisdicción; y ello sin olvidar que, en no pocos supuestos, el conocimiento de tales circunstancias será necesario para la correcta intelección de la aplicación, en el caso, de la propia doctrina constitucional» (FJ. 6.º).

Con todo, esa exigencia de máxima difusión «no es de carácter absoluto» (FJ. 7.º). Pero será sólo el Tribunal Constitucional el que aprecie en cada caso, ponderados todos los intereses y circunstancias, si procede su excepción.

7. Sobre la impugnabilidad en amparo de Sentencias penales absolutorias es de destacar la STC 12/2006, de 16 de enero, por la que la Sala Primera secunda la línea recientemente confirmada por la Sala Segunda en la STC 285/2005, de 7 de noviembre (21), bien que con el voto discrepante de la Presidente del Tribunal, al que se adhiere el Magistrado Sr. Pérez Tremps.

Por último, la STC 45/2006 (Sala Segunda), de 13 de febrero, ofrece el llamativo supuesto de una ampliación de demanda en el trámite de alegaciones del artículo 52.1 LOTC. La Sala admite esa «irregularidad» por cuanto «el recurrente sólo ha podido conocer la vulneración constitucional frente a la que solicita tutela constitucional con ocasión del recurso de amparo interpuesto frente a la única vulneración de la que a la sazón tenía conocimiento, y dentro ya del propio recurso de amparo» (FJ. 2.º) (22). Impedir la indefensión del recurrente frente a la lesión tardíamente advertida y evitar dilaciones innecesarias, llevarán a la Sala a admitir la ampliación del recurso, que será estimado precisamente en ese punto. (*Juan Luis Requejo Pagés*).

(21) *REDC*, núm. 76, 2006, pág. 224.

(22) Al examinar las actuaciones judiciales el actor advirtió que uno de los Magistrados de la causa incurría en motivo de abstención y recusación, por lo que interesó que a la lesión del derecho inicialmente denunciada en su demanda de amparo se sumara la del derecho al Juez imparcial.

II. FUENTES DEL DERECHO

1. El alcance material de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 81.1 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, en relación, en este caso, con el derecho de asociación (art. 22 CE), y la incidencia de esta reserva en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas han sido algunos de los temas abordados en la STC 135/2006 (Pleno), de 27 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones.

En la Sentencia (23) se reproduce respecto a ambos temas la doctrina de la STC 173/1998, de 23 de julio (24), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del País Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones. Así, en lo que atañe al alcance material de la reserva de ley orgánica *ex* artículo 81.1 CE, se reitera la necesidad de «aplicar un criterio estricto o restrictivo para determinar el alcance de la reserva, no sólo en lo referente al término «desarrollar», sino también a la «materia» objeto de reserva, a fin de evitar petrificaciones del Ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas», recordándose que la remisión del artículo 81.1 CE a los derechos fundamentales y libertades públicas debe entenderse referida a los regulados en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución y que lo que está constitucionalmente reservado a la ley orgánica «es la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas». La aplicación de este criterio restrictivo en la determinación del alcance material de la reserva conduce a circunscribirla «a las normas que establecen restricciones de esos derechos o libertades o las desarrollan de modo directo, en cuanto regulan aspectos consustanciales a los mismos excluyendo por tanto aquellas otras que simplemente afectan a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites» [FJ. 2.ºc)].

En cuanto a la incidencia de la reserva de ley orgánica *ex* artículo 81.1 CE en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el Tribunal insiste en que no es un título competencial habilitante a favor del Estado, pero reconoce que ejerce una notable incidencia en

(23) Que también se comenta *infra*, págs. 243-244.

(24) Véase sobre la mencionada Sentencia la reseña correspondiente al segundo cuatrimestre de 1998, *REDC*, núm. 54, 1998, págs. 223-227.

aquel sistema, pues «en virtud del art. 81.1 CE, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas y que las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias deben respetar el contenido de las mismas so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por vulneración del art. 81.1 CE». Se destacan al respecto en la Sentencia como criterios fundamentales de interpretación los siguientes: en primer lugar, que el ámbito de la reserva de ley orgánica no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado; en segundo término, que el alcance de la reserva de ley orgánica debe cohererse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad relativos a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; y, en fin, que en virtud de la reserva *ex* artículo 81.1 CE, corresponden al Estado «la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o «en cuanto tal», en tanto que se atribuye la regulación de la «materia» sobre la que se proyecta el derecho al legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la misma». Proyectando estas consideraciones generales sobre el concreto derecho concernido en este caso, en la Sentencia se afirma que en virtud de la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 CE le corresponde al Estado «la regulación de «los elementos esenciales de la definición del derecho de asociación» o, en otras palabras, la delimitación de «los aspectos esenciales del contenido del derecho» en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes [...], al alcance del mismo en las relaciones *inter privatos*, a las garantías necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, pueden establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas —es decir, las ilegales, secretas y de carácter paramilitar—, así como los límites en relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas —militares, jueces, etc.—, o en relación a la libertad de no asociarse» (*ibidem*).

El pronunciamiento que sí constituye novedad es el referido al resultado del juicio de constitucionalidad entre la ley orgánica que opera como canon, en este caso, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, y la ley autonómica. Como proyección de la doctrina establecida con carácter general para los supuestos de leyes autonómicas que reproducen preceptos de leyes estatales —*lex repetita*— (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ. 9.º), en la Sentencia se declara al respecto que la ley autonómica deviene inconstitucional si regula algún elemento esencial no previsto en la

ley orgánica o lo hubiese regulado de modo distinto, pero que no incurre en inconstitucionalidad, confirmándose, por el contrario, su constitucionalidad, cuando su regulación coincida con la estatal, o la complemente, pese a tratarse de un ámbito material reservado a la ley orgánica (FJ. 3.º).

En aplicación de la doctrina constitucional expuesta se declara la inconstitucionalidad del precepto autonómico que establece para las asociaciones la exigencia de una organización interna y de un funcionamiento democrático, por ser materia propia de la ley orgánica, al constituir dicha exigencia una excepción a la libertad de autoorganización de las asociaciones derivada del reconocimiento del derecho de asociación en el artículo 22 CE [FJ. 5.ºb)]; también del precepto referido a la titularidad y condiciones del ejercicio del derecho de asociación por menores, por tratarse de un espacio normativo constitucionalmente reservado a la ley orgánica al ser un aspecto esencial al derecho de asociación [FJ. 7.ºb)]; y, en fin, la previsión que priva del derecho de voto a todo asociado mientras desarrolle un trabajo remunerado para la asociación, ya que se sitúa en la definición del alcance del derecho de asociación en las relaciones entre particulares [FJ. 14.ºb)] (25).

2. La STC 112/2006 (Pleno), de 5 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados contra determinados preceptos de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisio-

(25) A la Sentencia formuló un voto particular discrepante el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, al que se adhirieron los Magistrados Sres. Delgado Barrio, Rodríguez-Zapata Pérez y Rodríguez Arribas. En el voto, en línea con el voto particular a la STC 173/1998, de 23 de julio, se cuestiona la delimitación que del ámbito de la reserva de la ley orgánica *ex art. 81.1 CE* se hace en la Sentencia, por efectuarla a partir de las previsiones estatutarias y no de la propia Constitución. En este sentido, se afirma que la amplitud de dicha reserva «no creo que pueda quedar en ningún sentido ni limitada ni modalizada por la norma estatutaria, debiendo partir de la primacía de la Constitución para enjuiciar la validez de la norma estatutaria o para interpretarla en función de la intangibilidad de la norma constitucional. Con esta visión se comprenderá que no pueda aceptar sin reservas la aceptación en nuestra Sentencia, como título competencial respecto de las asociaciones, de uno que «solo se contemplan formalmente en los diferentes estatutos», en función de cuyo título se establece limitativamente el alcance de la reserva de Ley orgánica respecto del derecho de asociación». En esta línea argumental, el autor del voto particular pone de manifiesto la existencia en este caso, a diferencia del momento en que se dictó la STC 173/1998, de 23 de julio, de una ley orgánica postconstitucional reguladora del derecho de asociación que ha de ocupar el primer plano como canon de enjuiciamiento de las leyes autonómicas sectoriales, a la vez que relativiza el valor de la doctrina de la referida Sentencia, para concluir afirmando que, al margen de la coincidencia o no de la ley autonómica con la estatal, si «se produce la invasión del ámbito reservado a la Ley orgánica, cualquiera que sea el contenido de la ley autonómica, los preceptos en los que se produzca la invasión son, a mi juicio, inconstitucionales».

nes y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos (26), entre las cuestiones que aborda destacan, a los efectos que a este apartado de la crónica interesan, el alcance de la reserva de ley que establece el artículo 53.1 CE para la regulación del ejercicio de los derechos y libertades del Capítulo II del Título I de la Constitución; el fundamento y alcance, también, de la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales del artículo 9.3 CE y, en fin, la inclusión o no de la función legislativa en la noción de funcionamiento de los servicios públicos del artículo 106.2 CE, a los efectos del derecho de los particulares a ser indemnizados por las lesiones que sufran en su bienes o derechos como consecuencia de dicho funcionamiento.

En relación con la reserva de ley del artículo 53.1 CE en la Sentencia se recuerda en síntesis, reproduciendo precedente doctrina constitucional (SSTC 83/1984, 49/1999, 292/2000 y 184/2003), que dicha reserva de ley constituye «una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho», cuyo significado último es «el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes», de modo que «toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que limite y condicione su ejercicio, precisa una habilitación legal». Asimismo, se destaca la doble función que desempeña aquella reserva: por una parte, «asegurar que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes»; por otra, «garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas».

Por lo que respecta a la noción de «contenido esencial» como garantía que establece el artículo 53.1 CE frente a la regulación por el legislador del ejercicio de los derechos y libertades, se reitera que su determinación viene marcada en cada caso por el «elenco de facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose [...] todo ello referido al momento histórico que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes a las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales». En otras palabras, puede identificarse dicha noción con «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectiva».

(26) De la que también se da cuenta *infra*, pág. 245.

mente protegidos [de modo que] se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección».

En cuanto a la posible colaboración de las normas infralegales en la fijación de los límites de un derecho fundamental, el Tribunal declara que en este específico ámbito esta colaboración debe quedar reducida «a los casos en los que, por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales sean las idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, siempre con sujeción [...] a la ley pertinente». No se excluye, por lo tanto, la posibilidad de dicha colaboración, pero sí que las remisiones de Ley a las normas infralegales «hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, de manera que «las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben [...] restringir el ejercicio de dicha potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», resultando contrarias a dicho criterio aquellas cláusulas legales «en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir». No obstante, la complejidad técnica de algunas materias, como es el caso de la radiodifusión televisiva, precisa de una mayor flexibilidad normativa (FF.JJ. 3.º y 9.º).

En aplicación de la doctrina expuesta, el Tribunal desestima el reproche de inconstitucionalidad que los recurrentes dirigen al artículo 4 de la Ley impugnada por vulnerar la reserva de ley del artículo 53.1 CE. El precepto establece que las competiciones o acontecimientos deportivos de interés general deben retransmitirse en directo, en emisión abierta y para todo el territorio del Estado; atribuye a un órgano de la Administración —Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas— la elaboración al inicio de cada temporada del catálogo de las competiciones de interés general, regulándose por Real Decreto la creación de dicho Consejo y siendo aprobados los catálogos para las correspondientes temporadas por resoluciones de la Presidencia del mencionado Consejo; y, en fin, recoge una serie de criterios que deben orientar la actividad del Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas. Aunque el Tribunal admite que el precepto recurrido afecta al derecho de propiedad de los titulares de los derechos televisivos e incide sobre la libertad de contratación, que es una de las vertientes de la libertad de empresa (art. 38

CE), considera, sin embargo, que respeta la reserva de ley del artículo 53.1 CE, «desde el momento en que [...] el desarrollo reglamentario y la función de catalogación que se atribuyen en la ley para las emisiones y retransmisiones deportivas tienen el carácter de complemento indispensable para que la misma pueda cumplir sus objetivos, pues no es materia propia de ésta la regulación procedimental, ni puede, por su vocación de permanencia (manifestada entre otras razones en su forma de tramitación y aprobación) determinar al inicio de cada temporada de cada deporte los acontecimientos o competiciones deportivas que deben someterse a este régimen legal especial». Es decir, se trata de un supuesto en el que la remisión a las normas infralegales constituye un complemento de la regulación legal que es indispensable por motivos técnicos y para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la propia Ley, siendo aquéllas idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliar de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales (FJ. 4.º).

3. Por lo que se refiere a la regla de interdicción de la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), el Tribunal reitera en la ahora reseñada STC 112/2006, de 5 de abril, que lo que aquella regla prohíbe «es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la retroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir», de manera que «la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [...] de lo que se deduce que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 CE, cuando incide sobre “relaciones consagradas” y afecta a “situaciones agotadas”».

Se recuerda en la Sentencia la distinción entre retroactividad auténtica, esto es, la que provocan aquellas disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia ley y ya consumadas, y retroactividad impropia, esto es, la originada por aquellas disposiciones legales que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales, aún no concluidas, para declarar que en el primer supuesto —retroactividad auténtica— la prohibición de retroactividad opera plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio, en tanto que en el segundo supuesto —retroactividad impropia— la licitud o ilicitud de la disposición resultará de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por

caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso (FJ. 17.º).

En el concreto supuesto enjuiciado, el Tribunal descarta que la disposición transitoria única de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, al establecer la prohibición absoluta de compensación por parte del Estado de los perjuicios económicos que pudieran ocasionar las modificaciones contractuales derivadas de la aplicación de la ley, transgreda la interdicción de irretroactividad del artículo 9.3 CE. Razona al respecto que aquella disposición transitoria se aplica a casos en los que existe un contrato en relación con derechos de emisión y retransmisión que no se ha llegado a consumir, ejecutar o cumplir plenamente, ya que no se ha realizado el fin perseguido, esto es, la emisión del acontecimiento deportivo, de modo que no se ha cerrado el ciclo negocial o contractual. Al tratarse de relaciones jurídicas no concluidas, su resistencia a la retroactividad de la ley es menor que si se tratase de una retroactividad auténtica, debiendo reconocerse al legislador un amplio margen de libertad en la constatación de la concurrencia de circunstancias concretas y razones que aconsejan la modificación del ordenamiento jurídico y en la ponderación de las exigencias de la seguridad jurídica. En este concreto caso, el Tribunal entiende, a partir de la propia disposición transitoria impugnada, que en ella se diseña un mecanismo para conseguir las correspondientes modificaciones contractuales que es respetuoso con la voluntad de las partes, así como que en el resto de la ley, fundamentalmente en su exposición de motivos, se dan razones suficientes desde la perspectiva constitucional para justificar esta irretroactividad impropia (FJ. 18.º).

4. A los efectos que a este apartado de la crónica interesa, la mencionada STC 112/2006, de 5 de abril, reitera también que la actividad legislativa queda fuera de las previsiones del artículo 106.2 CE referidas al derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en casos de fuerza mayor, cuando la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. El citado precepto constitucional, se afirma en la Sentencia, «no se refiere en ningún caso a los normas con rango de ley», debiéndose entenderse referida la noción de «servicios públicos» «a los servicios administrativos, quedando excluido, con toda evidencia, el Parlamento mientras ejerza la potestad legislativa» (FJ. 21.º).

5. Por último, ha de traerse a colación la STC 131/2006 (Pleno), de 27 de abril (27), en la que el Tribunal desestimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada con base en la existencia de una interpretación jurisdiccional del precepto legal cuestionado conforme a la Constitución. La Sentencia resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid respecto de la disposición transitoria tercera de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básicas de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, por posible vulneración del derecho de asociación (art. 22 CE), en la medida en que habilita a exigir tributos devengados con anterioridad a su vigencia en un momento en la que adscripción obligatoria a las citadas Cámaras había sido declarada inconstitucional por contraria al derecho de asociación (STC 179/1994, de 16 de junio).

En la Sentencia, tras delimitarse la duda de constitucionalidad suscitada, se determina como punto de partida para su resolución la jurisprudencia constitucional sobre el principio de conservación de la ley, según la cual «sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma». Dado que ha de preservarse la validez de la ley cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución, «será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, por si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución». De este modo, se recuerda en la Sentencia, «cuando son admisibles dos interpretaciones de un mismo precepto legal y una es ajustada al bloque de la constitucionalidad y la otra resulta disconforme con éste, debe adoptarse la primera, en tanto que es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la inconstitucionalidad de aquéllos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo otra interpretación».

La aplicación de la doctrina constitucional sobre el principio de interpretación *secundum Constitutionem* no lleva, sin embargo, al Tribunal a efectuar él mismo en este caso una interpretación del precepto legal cuestionado conforme a la Constitución, rechazando las contrarias al texto constitucional, sino a desestimar la cuestión de inconstitucionalidad con base en la interpretación que el Tribunal Supremo ha realizado del citado precepto, considerada por el Tribunal Constitucional como perfectamente asumible y conforme

(27) Reseñada igualmente *supra*, págs. 214-215.

a la Constitución desde la perspectiva del derecho de asociación (art. 22 CE) (28). (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

III. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. Durante el cuatrimestre que abarca esta crónica, ha habido dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la facultad de las Mesas de las Asambleas legislativas de calificar y admitir a trámite escritos y documentos parlamentarios a ellas dirigidos (29). Ha de reseñarse, en primer lugar, la STC 78/2006 (Sala Segunda), de 13 de marzo, que resuelve dos recursos de amparo acumulados interpuestos por el portavoz del grupo parlamentario popular en el Parlamento de Andalucía contra los Acuerdos de la Mesa de la Cámara por los que se inadmitieron a trámite sendas proposiciones no de ley presentadas por el mencionado grupo parlamentario con las que se pretendía que el Pleno de la Asamblea manifestara su rechazo e instase al Consejo de Gobierno a exigir una rectificación en relación con determinadas manifestaciones del Presidente de los socialistas catalanes y del Secretario General del Partido Socialista Obrero Español críticas con el trasvase del Ebro. La Mesa fundó sus decisiones de inadmisión en la consideración de que las proposiciones no de ley versaban sobre un tema que no era de interés público o general de Andalucía, así como porque pretendían restringir de forma indebida la libertad de expresión de los autores de dichas manifestaciones.

Como no podía ser de otro modo, en la Sentencia se reproduce la doctrina constitucional sobre el alcance, con carácter general, de la facultad de las

(28) A la Sentencia formularon voto particular discrepante la Presidenta del Tribunal, Sra. Casas Baamonde, y los Magistrados Sres. Pérez Vera y Aragón Reyes, para quienes la Sentencia altera el modelo de enjuiciamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, conforme al cual a través de la cuestión de inconstitucionalidad «se enjuicia no la interpretación judicial de la ley, sino la ley misma, o dicho más propiamente, no la norma legal producto de la interpretación, sino la disposición normativa en sí misma considerada, esto es, el texto o proposición legal». A modo de síntesis se afirma en el voto: «Nuestra divergencia se basa en lo hasta aquí expuesto: la sentencia mayoritaria enjuicia la interpretación del precepto legal efectuada por el Tribunal Supremo y, al estimarla «adecuada» [...] la hace suya para convertirla en *ratio decidendi* de la cuestión planteada [...] con la dejación de su deber de efectuar, por sí mismo, el contraste entre la norma cuestionada y la Constitución».

(29) Véanse, en relación con la mencionada doctrina constitucional, las reseñas relativas a los últimos cuatrimestres de los años 2001 y 2002, al primer y último cuatrimestres del año 2003 y al primer cuatrimestre del año 2005, *REDC*, núm. 64, 2002, págs. 207-210; núm. 67, 2003, págs. 245-246; núm. 68, 2003, págs. 324-327; núm. 70, 2004, págs. 302-302; y núm. 74, 2005, págs. 323-328.

Mesas de las Asambleas legislativas de calificar y admitir a trámite las iniciativas parlamentarias, que puede sintetizarse en los siguientes puntos: *a)* A las Mesas de las Asambleas legislativas en el ejercicio de la mencionada facultad sólo les compete, al estar sujetas a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa parlamentaria, esto es, constatar si cumple los requisitos formales exigidos por el Reglamento; *b)* Lo que no excluye, sin embargo, que el propio Reglamento de la Cámara pueda permitir o establecer incluso que las Mesas extiendan el examen de la iniciativa más allá de la verificación de los requisitos formales, siempre que ésta venga limitada materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento de la Cámara; *c)* En todo caso, las Mesas de las Cámaras han de razonar y motivar la aplicación que efectúen de las previsiones del Reglamento parlamentario, así como tener presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales [FJ. 3.º*a*]).

La aplicación de la doctrina expuesta, tras recordar el Tribunal, con cita de la STC 40/2003, de 27 de marzo, que la presentación de proposiciones no de ley, en la forma y con los requisitos que el Reglamento de la Cámara establece, pertenece al núcleo de la función representativa y después de examinar la concreta normativa reguladora de las proposiciones no de ley en el Parlamento andaluz, lleva a la estimación de los recursos de amparo, dado que según ésta las proposiciones no de ley pueden versar sobre cualquier materia, incluso si fuera competencia exclusiva del Estado o estuviera atribuida a la Administración local, de modo que las decisiones de inadmisión de la Mesa de la Cámara carecen de cobertura legal, habiendo cercenado arbitraria e indebidamente el derecho del grupo parlamentario proponente y de los Diputados que los integran a ejercer las funciones que el Reglamento de la Cámara les confiere, hurtando, además, al Pleno del Parlamento la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta. El Tribunal concluye resaltando, para dar respuesta específica al razonamiento en el que la Mesa fundó sus decisiones, que «la determinación de lo que presente interés para la Comunidad Autónoma de Andalucía es una decisión que compete adoptar a los órganos de autogobierno y, de forma destacada, a su Parlamento. Pero tal decisión no puede residenciarse, es obvio decirlo, en la Mesa de la Cámara, que debe limitar su actuación a controlar la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, en los términos reglamentariamente previstos, sin arrogarse decisiones políticas como las adoptadas en el presente caso» (FJ. 5.º).

2. Por su parte, en el ATC 85/2006 (Pleno), de 15 de marzo, el Tribunal se pronuncia sobre la facultad de calificación y admisión a trámite de la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía. El Auto inadmite a trámite por carecer manifiestamente de contenido constitucional [art. 50.1.c) LOTC] el recurso de amparo promovido por el grupo parlamentario popular contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, por el que se calificó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña presentada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma como propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, se dio traslado de la misma al Gobierno, se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, y, en fin, se decidió seguir para su tramitación el procedimiento establecido en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía (apartado II).

A los efectos que interesan a este apartado de la crónica, el Tribunal comienza por desestimar la alegación del grupo parlamentario recurrente referida al carácter radicalmente vulnerador de la Constitución de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, por consiguiente, a su necesaria calificación y tramitación como propuesta de reforma de la Constitución, al negar terminantemente a cualquier proyecto de norma, como ya hiciera en el ATC 135/2004, de 20 de abril, idoneidad objetiva para poder vulnerar la Constitución, así como también la mera posibilidad de que el propio Tribunal pudiera interferirse en el debate parlamentario. Se afirma al respecto en el Auto que «este Tribunal sólo podrá conocer y enjuiciar el contenido de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el caso de que sea finalmente aprobada, esto es, deje de ser una propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía y alcance la forma definitiva de Estatuto de Autonomía, y si los sujetos para ello legitimados activan alguno de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de la leyes. Antes de que concluya la fase de formalización normativa, este Tribunal carece de la inexcusable jurisdicción o competencia para pronunciarse sobre la propuesta de reforma [art. 4.2 LOTC; ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ. 6.b)]» (FJ. 3.º).

En cuanto a la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de calificar la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña como propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía y de tramitar como tal dicha iniciativa, frente a la pretensión del grupo parlamentario recurrente de que se hubiese calificado y tramitado como una propuesta de reforma constitucional, el Tribunal recuerda, con carácter general, que excede de la facultad de las Mesas de las Asambleas Legislativas de calificar y admitir a trámite las inicia-

tivas parlamentarias el control, siquiera liminar, de su constitucional, lo que no excluye, sin embargo, que las Mesas, además de verificar el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente establecidos para cada caso, puedan llevar a cabo «una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido», si bien, en el Auto se precisa que dicha verificación liminar de conformidad a Derecho de la iniciativa parlamentaria «la hemos circunscrito a aquellos casos en los que la calificación de la iniciativa —y su correspondiente tramitación— se define en atención a criterios de orden material, por lo que dicha calificación sólo puede llevarse a cabo analizando el contenido material de la iniciativa por ser éste determinante» (FJ. 4.º).

Descendiendo al supuesto concreto enjuiciado, el Tribunal considera que con arreglo a las previsiones constitucionales (arts. 147.3, 151.2 y 152.2 CE), estatutarias (art. 56 EAC) y reglamentarias (arts. 31.1.4 y 5, 145 RCD y la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993), la función de control que corresponde desempeñar a la Mesa del Congreso de los Diputados en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite de las propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía se circunscribe a la verificación de si la propuesta ha sido presentada por uno de los órganos o sujetos legitimados para activarla y si se han observado y cumplido los trámites y requisitos establecidos. «Un control de esta naturaleza por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados —se afirma en el Auto— puede asimismo incluir un examen del contenido material de la iniciativa, exclusivamente en cuanto resulte determinante para llevar a cabo un juicio de la calificación sobre la idoneidad y procedencia del procedimiento parlamentario elegido para sustanciar la iniciativa deducida, esto es, a fin de observar la adecuación de la pretensión que se deduce al tipo de procedimiento a través del cual se plantea», pero en ningún caso «la Mesa en su función de calificación y admisión a trámite puede llevar a cabo un control de constitucionalidad liminar de la iniciativa parlamentaria». Pues bien, el Tribunal entiende que en este caso la Mesa del Congreso de los Diputados en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite de la iniciativa se ha atendido a los límites constitucional y reglamentariamente establecidos, pues ha constatado que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía ha sido promovida por un órgano para ello legitimado, que la propuesta ha sido aprobada de conformidad con los requisitos establecidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en fin, que se ha propuesto la activación del procedimiento adecuado, esto es, el procedimiento parlamentario previsto para la reforma de los Estatutos de Autonomía. Concluye en este extremo el Tribunal

declarando que no puede reprocharse a la Mesa que no haya calificado la iniciativa parlamentaria como una propuesta de reforma constitucional, como pretendía el grupo parlamentario demandante dada la manifiesta inconstitucionalidad, en su opinión, de la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía, pues, «en primer lugar, como se ha señalado, a la Mesa no le corresponde efectuar un control de constitucionalidad, siquiera liminar, de las iniciativas parlamentarias, siendo evidente en este caso la adecuación entre la pretensión ejercitada —la reforma de un Estatuto de Autonomía— y el procedimiento parlamentario activado —el de reforma de los Estatutos de Autonomía—; en segundo lugar, como también se ha indicado ya, un proyecto de norma acaso inconstitucional no es como tal un proyecto inconstitucional; y, en fin, la aprobación de la iniciativa acaso inconstitucional no convierte a ésta en una reforma del texto constitucional, cuyas disposiciones no se verían modificadas, alteradas, ni derogadas como consecuencia de dicha aprobación, sino en la mera aprobación de una norma contraria a la Constitución, susceptible, por tanto, de expulsión del ordenamiento jurídico mediante la activación por los sujetos legitimados de los procedimientos para ello establecidos» (FF.JJ. 5.º a 7.º).

Finalmente, el Tribunal descarta, como ya hiciera en los AATC 44 y 45/2005, de 31 de enero (30), que la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía vulnera el artículo 151.2 CE, pues, como se dijo en aquellos Autos, «el art. 151.2 CE regula el procedimiento para la elaboración de los Estatutos de Autonomía de los territorios que accedieron a constituirse en Comunidad Autónoma cumpliendo los requisitos establecidos en el art. 151.1 CE o, como es el caso, de los que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía y contaban al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales de Autonomía (disposición transitoria segunda CE), sin que en dicho precepto se contenga previsión alguna en relación a la reforma de los Estatutos de Autonomía cuyo procedimiento de elaboración regula» (FJ. 8.º) (31) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

(30) Véase, en relación con los mencionados Autos, la reseña relativa al primer cuatrimestre de 2005, *REDC*, núm. 74, 2005, págs. 312-314.

(31) Al mencionado Auto, los Magistrados Sres. Jiménez Sánchez, Delgado Barrio, García-Calvo y Montiel, Rodríguez-Zapata Pérez y Rodríguez Arribas formularon cada uno de ellos un voto particular discrepante.

IV. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. En el primer cuatrimestre de 2006 el Pleno del Tribunal ha dictado nueve Sentencias relacionadas con la organización territorial en las que ha abordado cuestiones sobre las que ya existía jurisprudencia (distribución de competencias en materia de función pública docente, parques nacionales, normas sobre declaración de impacto ambiental), junto a otras sobre las que se ha pronunciado por primera vez (cuentas de depósito y consignaciones de los órganos judiciales, y ejecución de sanciones por infracciones del orden social). El reparto de competencias en materia de asociaciones ha sido objeto de las tres últimas Sentencias del cuatrimestre.

La STC 31/2006, de 1 de febrero, resuelve tres recursos de inconstitucionalidad acumulados, presentados respectivamente por el Defensor del Pueblo, más de cincuenta Senadores y el Presidente del Gobierno, contra el artículo 10 de la Ley del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre, que introdujo un nuevo apartado 3 en la Disposición Adicional segunda de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca. Este precepto disponía que el personal docente que tuviera la condición de laboral fijo y estuviera adscrito al Departamento de Educación del Gobierno Vasco podía acceder mediante pruebas selectivas restringidas a la condición de funcionario de carrera docente en el Cuerpo correspondiente al nivel de la plaza que estuviera adscrito, aun careciendo de la específica titulación para el acceso a dicho Cuerpo.

Los recurrentes alegaron que el precepto vulnera los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución, así como el artículo 149.1.18 CE por desconocer la legislación básica, mientras la representación del Gobierno Vasco esgrimió sus competencias en materia educativa y de función pública, aduciendo que la norma tiene carácter excepcional, pues en su origen se encuentra el complejo proceso de publicación de las ikastolas, siendo su pretensión la de asegurar la unificación del cuerpo docente, escindido entre personal laboral y funcional.

El Tribunal estima el recurso y declara inconstitucional el precepto recurrido por ser contrario a la normativa básica estatal y a los artículos 23.2 y 103.3 CE. Con relación a lo primero, la Sentencia constata el carácter básico de la normativa afectada según los recurrentes. En primer lugar, los artículos 19.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que establecen, respectivamente, los sistemas de selección de personal de las Administraciones Públicas y la agrupación de Cuerpos y Escalas según la titulación exigida. Ambos presentan carácter básico, según la misma Ley, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (SSTC 38/2004 y 388/1993), que ha deducido como básico el principio de que las

convocatorias tienen que ser por regla general abiertas y libres. En segundo lugar, la Disposición Adicional novena de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), derogada por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Enseñanza, que sin embargo reitera el carácter básico de la normativa educativa en materia de acceso a la función pública docente, y asume la vigencia del principio fijado en el ya citado artículo 19.1 de la Ley 30/1984, así como las excepciones al mismo, que tienen también carácter básico. Ello lleva al Tribunal a negar que las Comunidades Autónomas puedan afrontar de manera unilateral los supuestos excepcionales de acceso a la función pública docente, y a afirmar que el precepto impugnado, que permite convocar de forma excepcional pruebas selectivas restringidas para que el personal laboral acceda a la función pública docente, es contrario a la normativa básica estatal, puesto que prevé una convocatoria restringida de acceso a la función pública más allá del plazo de cinco años, conferido por aquella normativa básica, lo que determina su inconstitucionalidad, sin que sea posible realizar una lectura del mismo conforme con la Constitución, tal como se hizo en la STC 16/1988.

Por otra parte, el precepto impugnado se declara asimismo inconstitucional por ser contrario a los artículos 23.2 y 103.3 CE, al desconocer los principios de mérito y capacidad (de acuerdo con la doctrina del Tribunal contenida en la STC 388/1993), ya que no se trata de una medida de promoción del personal funcionario, sino de la conversión de personal laboral asumido por la Administración Pública, que se integra por esa vía en la función pública docente sin contar con la titulación exigida por la normativa estatal básica.

2. La STC 32/2006, de 1 de febrero, tiene por objeto los conflictos positivos de competencia planteados por la Diputación General de Aragón y la Junta de Andalucía contra diversos preceptos del Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, que determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión y de sus patronatos. Las Comunidades Autónomas recurrentes denuncian que la norma vulnera sus competencias en materia de medio ambiente y de espacios naturales protegidos, mientras la representación del Estado invoca los títulos 149.1.23 y 149.1.18 CE, y la legislación básica dictada con base en ellos.

El proceso guarda estrecha relación con los recursos de inconstitucionalidad que en su día se presentaron frente a la Ley 41/1997, que desarrolla el Real Decreto objeto de los dos conflictos acumulados, y que fueron resueltos por la STC 194/2004, de 4 de noviembre, a la que siguieron una serie de resoluciones complementarias, que han recaído sobre normas que regulaban el sistema

de gestión de los Parques Nacionales, todas ellas ya comentadas en esta crónica. La doctrina sentada en las anteriores resoluciones se tiene en cuenta para estimar parcialmente los conflictos planteados por Aragón y Andalucía. Así, siguiendo los criterios de dicha doctrina se considera que el Real Decreto impugnado tiene carácter básico desde el punto de vista formal, dada su estructura y contenido. Por otra parte, se examina con dichos criterios el carácter básico de los preceptos impugnados, desde el punto de vista material, en concreto los relativos a las comisiones mixtas de gestión de los Parques Nacionales, y los atinentes a los patronatos de dichos Parques. En cuanto a las primeras, la Sentencia sigue el criterio de la STC 194/2004, según el cual el sistema de gestión conjunta de los Parques Nacionales establecido en la Ley 41/1997 no encuentra cobijo en las competencias básicas del Estado, y en consecuencia declara inconstitucionales varios preceptos del Real Decreto relativos a las comisiones mixtas de gestión. Respecto de los patronatos de los Parques Nacionales, se sigue también la doctrina contenida en la repetida STC 194/2004, según la cual se considera necesaria su existencia, si bien sus funciones no pueden ser decisorias, y su composición debe ser paritaria Estado-Comunidad Autónoma, pero las restantes representaciones han de ser establecidas por la legislación autonómica. Su aplicación también lleva a la declaración de inconstitucionalidad de varios preceptos del Real Decreto impugnado relativos a la organización interna de los mencionados patronatos.

3. La STC 50/2006, de 16 de febrero (32), resuelve varios procesos acumulados (dos conflictos positivos de competencia planteados respectivamente por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno de la Nación; y dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno contra los correspondientes preceptos de las Leyes presupuestaria de Andalucía para 1998 y 1999) en los que se suscita una misma controversia competencial: la titularidad de la facultad de fijar las condiciones y contratar el servicio de gestión de las cuentas de depósito y consignaciones que precisan los órganos judiciales, así como los rendimientos de dichas cuentas. En concreto, la controversia se ciñe a dos competencias: las facultades de apertura de las cuentas bancarias derivadas de la regulación contenida esencialmente en el Real Decreto 34/1988 (lo que incluye la designación de la entidad bancaria y el régimen jurídico para su gestión), y el ingreso de los intereses derivados de las mismas. Ambas están relacionadas: la Administración competente para disponer de los intereses será la que pueda

(32) Véase también *supra*, pág. 217.

decidir sobre acerca de las condiciones en las que las entidades bancarias prestan el servicio. No se discute pues la competencia estatal para establecer el régimen jurídico de los fondos ingresados en las cuentas judiciales y el destino que se les haya de dar.

La mayoría del Tribunal acoge la alegación del Abogado del Estado según la cual la competencia para disponer de los rendimientos de las cuentas judiciales se enmarca en la materia de Hacienda general (art. 149.1.14 CE), pues los intereses generados por dichas cuentas son rendimientos desvinculados de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas relativa a la previsión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial. Los mencionados intereses no encuentran habilitación ni en la LOFCA ni en ningún otro precepto del bloque de la constitucionalidad, y por ello debe considerarse fuente de la Hacienda estatal, lo que implica que también le corresponde al Estado la designación de las entidades bancarias. Ello lleva a excluir la aplicación de la llamada «cláusula subrogatoria» contenida en algunos Estatutos de Autonomía, como los de las Comunidades Autónomas parte en este proceso, precisamente porque esa técnica está sometida a límites que fueron fijados en la STC 56/1990, entre ellos, la incidencia de otros títulos competenciales en la materia, en este caso la Hacienda estatal. La aplicación de los anteriores criterios permite determinar el alcance del fallo de la Sentencia (FJ. 6.º) en los diversos procesos que resuelve de manera acumulada.

La Sentencia cuenta con un voto particular formulado por el Magistrado Sr. Pérez Tremps, ponente de la misma, al que se adhiere el Magistrado Sr. Gay Montalvo. La discrepancia se basa en que las actuaciones controvertidas, según los Magistrados disidentes, deberían encuadrarse en la materia «administración de la Administración de Justicia», por cuanto las mencionadas cuentas bancarias constituyen un instrumento o «medio material» al servicio del correcto funcionamiento de la Administración de Justicia. El juego de las cláusulas subrogatorias llevaría pues a que dicha competencia debiera ejercerse por las Comunidades Autónomas, en este caso la de Cataluña y la de Andalucía. Además, los intereses generados por las cuentas deberían reputarse rendimientos vinculados a las competencias de las Comunidades Autónomas relativas a la previsión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial, y se trataría en consecuencia de un ingreso derivado de la gestión de un servicio previsto en sus respectivas normas estatutarias.

La posterior STC 67/2006, de 2 de marzo, se limitará a aplicar la doctrina contenida en la anterior Sentencia para declarar la inconstitucionalidad de la disposición de la Ley presupuestaria de Andalucía para 2000, que repitió lo establecido en los correspondientes preceptos de las Leyes presupuestarias

andaluzas para 1998 y 1999, declarados inconstitucionales por la STC 50/2006, a la que se remite.

4. La STC 51/2006, de 16 de febrero, aborda el conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Gobierno central en relación con el artículo 18.3 del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado mediante el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo. Considera la parte promotora que el citado precepto, al atribuir en determinados supuestos las funciones de instructor de los expedientes sancionadores en materia social al Inspector o Subinspector de Trabajo y Seguridad Social que practicó el acta de infracción, excede la competencia estatal sobre legislación laboral y legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (arts. 149.1.7 y 149.1.17 CE), invadiendo las facultades ejecutivas de la legislación laboral (art.11.2 EAC) y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social (art. 17.2 EAC), atribuidas a la Generalidad. La Sentencia recoge la jurisprudencia recaída en las citadas materias, concluyendo que la competencia para imponer sanciones en materia laboral y de Seguridad Social a las cuales se aplica el precepto controvertido corresponde, en principio, a la Generalidad, excepto en el caso de aquéllas que han quedado reservadas al Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social. La cuestión debatida en el conflicto se ciñe a determinar si en aquellos casos en que la competencia sancionadora corresponde a la Generalidad, el precepto impugnado lesiona sus competencias para regular su propia competencia funcional y la organización de sus servicios. Pues bien, después de analizar detenidamente el alcance y sentido del precepto controvertido (FJ. 5.º), el Tribunal concluye que éste vulnera las competencias de la Generalidad al atribuir al Inspector o Subinspector de Trabajo la función de instructor y al disponer que la propuesta definitiva que formule sea «de resolución», en los casos en que la competencia sancionadora corresponda, por razón de la materia, a la Generalidad. En consecuencia, se estima parcialmente el conflicto planteado, declarando la titularidad de la competencia controvertida pero sin declarar la nulidad del precepto impugnado.

5. La STC 101/2006, de 30 de marzo, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. El motivo de la impugnación se fundamenta en que los preceptos recurridos atribuyen la competencia para emitir la declaración de

impacto ambiental al correspondiente órgano de la Comunidad Autónoma, sin distinguir entre los diferentes tipos de obras y actividades, incluyendo por tanto aquéllas que deban ser autorizadas o realizadas por el Estado a partir de sus títulos competenciales. El Tribunal aprecia, como aducían las partes, que se trata de una cuestión idéntica a la suscitada en la STC 13/1998, que resolvió un conflicto de competencia promovido por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 1131/1998, de 30 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de impacto ambiental. Los dilatados ritmos procesales del Tribunal llevaron a que la Ley vasca recurrida se aprobara casi simultáneamente a la referida Sentencia de 1998, que se convirtió así en «sobreenvenida». Dada la anterior circunstancia, el Tribunal recurre a los criterios utilizados en la STC 13/1998 (expresamente asumidos por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que modifica el citado Real Decreto Legislativo) para resolver el recurso. En concreto, el criterio según el cual es conforme al orden constitucional de competencias que se confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra o instalación que se encuentra sujeta a su competencia. Su aplicación conduce a declarar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por vulnerar las competencias del Estado, pero exclusivamente en cuanto se refieren a obras o actuaciones de competencia estatal, no en cambio cuando las actividades se refieran a las materias en las que la Comunidad Autónoma ha asumido competencias normativas y de ejecución.

6. Tal como se ha avanzado, tres Sentencias consecutivas dictadas en la misma fecha tratan del reparto de competencias en materia de asociaciones. La STC 133/2006, de 27 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA). De una parte, la entidad recurrente rechaza que algunos de los 22 preceptos a los que la Disposición Final primera de la Ley califica como condiciones básicas *ex* artículo 149.1.1 CE garantizadoras de la igualdad en el ejercicio del derecho fundamental de asociación, merezcan dicha consideración. De otra parte, se impugna el artículo 36 LODA al considerarlo una utilización abusiva del título competencial sobre Hacienda general y deuda del Estado (art. 149.1.14 CE).

La Sentencia examina las características del régimen competencial en materia de asociaciones tomando como referencia la doctrina establecida en la STC 173/1998, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado en su día contra la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 12 de febrero, de Asocia-

ciones, y en la que el Tribunal analizó el entrecruzamiento competencial que se produce en dicha materia (FJ. 2.^o). A pesar de que en el momento de aprobar aquella resolución el Estado aún no había dictado normas con el carácter de «condición básica», también se recurre, entre otras, a la STC 173/1998 para recoger la doctrina allí sentada sobre el alcance del artículo 149.1.1 CE en relación con el derecho de asociación. De esta forma se construyen unos criterios para el examen de los preceptos impugnados: se identifican las cuatro facetas o dimensiones del derecho fundamental de asociación, y se considera que sólo los «requisitos mínimos indispensables» (en orden a asegurar la igualdad en su ejercicio) que guarden una conexión directa con esas facetas merecerán la consideración de «condiciones básicas» del ejercicio del derecho *ex* artículo 149.1.1 CE.

La aplicación de dichos criterios a los preceptos impugnados permite determinar en cada caso si se ha producido o no una extralimitación competencial por parte del legislador estatal al calificar como «condiciones básicas» algunos preceptos de la LODA. De este modo, se examinan varios apartados del artículo 7.1 LODA que establecen el contenido necesario de los estatutos asociativos, declarando que el relativo a la composición de los órganos de gobierno y representación de la asociación, reglas y procedimiento para su elección y sustitución, y duración de los cargos [art. 7.1.h)] satisface los requisitos del juicio de proporcionalidad exigibles a las condiciones básicas *ex* artículo 149.1.1 CE, al representar una garantía de publicidad de los términos en que se haya de llevar a cabo el ejercicio del derecho de asociación. Tampoco se aprecia extralimitación competencial en el apartado relativo al patrimonio inicial [art. 7.1.j)]. Por el contrario, el régimen de administración, contabilidad y documentación [art. 7.1.i)] se estima que no guarda relación con los cuatro aspectos del derecho fundamental y por ello no puede tener la consideración de condición básica del artículo 149.1.1 CE.

La calificación de condiciones básicas de los apartados 1 y 2 del artículo 8 LODA, dedicados a la denominación de las asociaciones, no se reputa contraria a la Constitución al limitar una de las vertientes de la libertad de autoorganización de las asociaciones que guarda relación directa con otras facetas del derecho fundamental. En cambio, el inciso del artículo 11, al disponer que el régimen interno de las asociaciones habrá de ajustarse a sus Estatutos siempre que no contradiga la LODA y «las disposiciones reglamentarias que se dicten para la aplicación de las misma» se considera no ajustado a las exigencias del artículo 149.1.1 CE, al ignorar la potestad legislativa que en esta materia ostentan las Comunidades Autónomas.

Las exigencias registrales impuestas por los artículos 28.1.f) y 28.2.c) no se consideran inconstitucionales si se interpretan en los términos fijados en el

Fundamento Jurídico 12.º de la Sentencia, ni tampoco el precepto relativo al plazo de inscripción en el correspondiente Registro (art. 30.1), si se interpreta de acuerdo con el Fundamento Jurídico 14.º Finalmente, se rechaza la pretendida inconstitucionalidad del apartado segundo de la Disposición Transitoria primera (que establece la obligación de las asociaciones inscritas de declarar en el plazo de dos años que se encuentran en situación de actividad); y la del artículo 36 sobre los beneficios fiscales de las asociaciones de utilidad pública.

Merece destacarse que los preceptos reputados inconstitucionales por haber incurrido el legislador estatal en extralimitación competencial no se declaran nulos, pues se aplicarán a las asociaciones de competencia estatal, en los términos de la Disposición Final primera, apartado quinto, de la LODA. Asimismo, debe señalarse que la Sentencia cuenta con un voto particular formulado por el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, al que se adhiere el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, que se remite a los votos formulados respectivamente a la STC 135/2006 (que comentamos al final de la crónica), y a la STC 188/2001, en los que discrepa de la doctrina aplicada por la mayoría en cuanto a la regulación general de las asociaciones (STC 173/1998) y al alcance del artículo 149.1.1 CE (STC 61/1997).

La STC 134/2006, de 27 de abril, estima parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto 170/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública, el cual aborda algunas cuestiones que ya recibieron respuesta en la anterior Sentencia 133/2006, al enjuiciar la constitucionalidad del artículo 36 LODA. Los apartados 5 y 6 del artículo 3 del Real Decreto, relativos al procedimiento de declaración de utilidad pública de asociaciones, se impugnan por entender que la intervención de los órganos de la Comunidad Autónoma en la tramitación del procedimiento de declaración de asociaciones de utilidad pública se restringe al análisis de aspectos puramente procedimentales, y porque al informe-propuesta que la Administración debe remitir al Ministerio del Interior se le atribuyen unos efectos vinculantes muy reducidos. Los dos reproches no se acogen por el Pleno al entender que no vulneran las competencias de la Generalidad.

El apartado segundo del artículo 5, relativo a la rendición anual de cuentas, tampoco se aprecia que vulnere las competencias de la Generalidad al encuadrarse en la competencia estatal *ex* artículo 149.1.14 CE (y no en la legislación mercantil del art. 149.1.6 CE), como se dijo en la STC 133/2003. Por el contrario, sí se aprecia tal vulneración en dos preceptos: el apartado tercero del mismo artículo, al establecer una exigencia formal (las cuentas anuales y la memoria de actividades deben presentarse firmadas por todos los

miembros de la junta directiva) que invade la esfera competencial que corresponde a la Generalidad respecto de las asociaciones según el artículo 9.24 EAC; y el apartado sexto del artículo 6, relativo a la conservación de las cuentas anuales de este tipo de asociaciones en los registros de las mismas, por no encontrar amparo competencial en el título relativo a la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE).

Finalmente, la STC 135/2006, de 27 de abril (33), estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones. La Sentencia se inicia con el examen del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de asociaciones (FJ. 2.º), acudiendo nuevamente de forma reiterada a la doctrina sentada en la STC 173/1998, y a la desarrollada en la ya comentada STC 133/2006 sobre la LODA (esencialmente en lo referente a la competencia estatal *ex* art. 149.1.1 CE en relación con este derecho), así como a la relativa a otros títulos invocados, concretamente el contenido en el artículo 149.1.6 CE. En aplicación de dicha doctrina, y de los criterios de enjuiciamiento (FJ. 2.º), se examinan los preceptos legales impugnados para determinar su posible inconstitucionalidad. Dado su elevado número (22 de los 38 que componen el articulado de la Ley catalana), nos limitaremos a reseñar en esta crónica los que susciten mayor interés doctrinal o mayor novedad, teniendo en cuenta que al dictar esta Sentencia el legislador orgánico post-constitucional ya había desarrollado el derecho de asociación (LODA) y, como se ha dicho, el Tribunal se ha pronunciado sobre ella, circunstancias que no se daban en la STC 173/1998.

El Tribunal afirma la inconstitucionalidad del artículo 2.2 de la Ley recurrida, que impone el carácter democrático de la organización y funcionamiento de las asociaciones, por considerar que se trata de una excepción a la libertad de autoorganización derivada del artículo 22 CE, y en consecuencia, aquélla únicamente puede contenerse en la ley orgánica (así lo hace el art. 2.5 LODA), pero no en la ley ordinaria, sea estatal o autonómica (FJ. 5.º). También se reputa inconstitucional el artículo 4.2 porque el legislador autonómico ha fijado para los menores de edad unos límites al ejercicio de los derechos inherentes a la condición de asociado más estrictos que los definidos por el legislador orgánico (FJ. 7.º). En cambio, el artículo 5 (relativo a los estatutos), el artículo 7 (relativo a la denominación), el artículo 25 (sobre causas de disolución de las asociaciones) y el artículo 21 (sobre ejercicio del cargo y

(33) Reseñada *supra*, págs. 222 y sigs.

responsabilidad de los miembros de los órganos de gobierno) no se declaran inconstitucionales al no contradecir los criterios establecidos por los correspondientes preceptos de la LODA que se han considerado por el Tribunal «condición básica» *ex* artículo 149.1.1 CE. El hecho de que el legislador orgánico haya ejercido su competencia, como se ha dicho, permite al Tribunal enjuiciar los artículos 22 y 23 de la Ley impugnada, sobre derechos y deberes de los asociados, a la luz de los correspondientes preceptos de la LODA (arts. 21 y 22) a los que se atribuye, respectivamente, carácter orgánico y el de condiciones básicas dictadas *ex* artículo 149.1.1 CE (FJ. 14.º). El Tribunal declara inconstitucional la indebida extensión del régimen general de asociaciones establecido en la Ley a algunos tipos de asociaciones (como las de usuarios y consumidores) que no se encuadran dentro de la competencia de la Generalidad asumida en el artículo 9.24 EAC.

Ya se avanzó que la Sentencia cuenta con un voto particular formulado por el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, al que se adhieren los Magistrados Sres. Delgado Barrio, Rodríguez-Zapata Pérez y Rodríguez Arribas, que se apoya en el voto particular formulado en su día a la STC 173/1998, discrepando de la doctrina allí sentada por la mayoría. El voto reprocha la utilización de dicha Sentencia como principal canon de análisis en detrimento del *ius superveniens* que representa la LODA (inexistente al dictar aquélla), cuya aplicación prioritaria conduciría a la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley impugnada (arts. 4.1, 8, 9.1 y 2, 22) que la mayoría del Tribunal no ha estimado contrarios a la Constitución (*Enric Fossas Espadaler*).

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Como viene siendo habitual el derecho/principio de igualdad ha sido analizado en bastantes decisiones del Tribunal Constitucional en el cuatrimestre que examinamos. La Sentencia más llamativa es la STC 41/2006 (Sala Segunda), de 13 de febrero, en la que se afirma que la orientación homosexual, si bien no aparece expresamente mencionada en el artículo 14 CE como uno de los concretos supuestos en que queda prohibido un trato discriminatorio, es indubitablemente una circunstancia incluida en la cláusula «cualquier otra condición o circunstancia personal o social» a la que debe ser referida la interdicción de la discriminación. Conclusión a la que se llega a partir, por un lado, de la constatación de que la misma comparte con el resto de los supuestos mencionados en el artículo 14 CE el hecho de ser una diferencia históricamente muy arraigada y que ha situado a los homosexuales, tanto por la

acción de los poderes públicos como por la práctica social, en posiciones desventajosas y contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el artículo 10.1 CE, por los profundos prejuicios arraigados normativa y socialmente contra esta minoría; y, por otro, del examen de la normativa que, *ex artículo 10.2 CE*, debe servir de fuente interpretativa del artículo 14 CE, como los pronunciamientos del TEDH sobre el artículo 14 del CEDH, los del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, diversas directivas comunitarias, y el artículo 21.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De todo ello se deduce que los tratos desfavorables por razón de dicha orientación, también los que se produzcan en el trabajo, constituyen una discriminación proscrita por el artículo 14 CE, a la luz de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la propia Constitución.

Se extiende la Sala sobre el problema de la prueba de la discriminación concluyendo que el recurrente en amparo aportó indicios de la relación del despido con su orientación homosexual, no habiendo logrado la empresa neutralizar tales principios de prueba. Dado que ésta no demostró que las razones reales del despido fueran ajenas al móvil discriminatorio, o que los hechos indiciarios ofrecidos por el actor carecieran de conexión alguna con la decisión extintiva, la lesión debe ser declarada y repararse con la consiguiente nulidad del despido.

Cierto interés en esta materia presenta la STC 112/2006 (Pleno), de 5 de abril, en la que se afirma que el trato diferenciado -que se deriva de las previsiones de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, de la televisión en abierto y de la televisión de pago por consumo, no incurre en discriminación, puesto que las finalidades perseguidas por las medidas de la misma (acceso de los ciudadanos a los acontecimientos deportivos de especial relevancia y protección de los diversos intereses deportivos y mercantiles afectados) son constitucionalmente lícitas, y porque la exclusión de los operadores que emiten mediante el sistema de pago por consumo de la emisión de dichos eventos puede considerarse idónea, necesaria, proporcionada y, por lo tanto, razonable teniendo en cuenta los requisitos materiales y procedimentales contemplados en la normativa impugnada para confeccionar el catálogo de acontecimientos deportivos de interés general (34).

(34) Puede también verse *supra*, págs. 225 y sigs.

2. De las resoluciones referentes a la libertad personal merece la pena destacar la STC 99/2006 (Sala Segunda), de 27 de marzo, en la que se constata la vulneración de este derecho por incumplimiento del plazo legal de prisión provisional para los casos de detención y entrega previa, una vez acordada judicialmente ésta, en el marco de la Ley 3/2003, sobre la orden europea de detención y entrega.

Un registro en una celda penitenciaria se enjuicia en la STC 89/2006 (Sala Primera), de 27 de marzo, afirmando, en primer lugar, que la misma no es domicilio en el sentido constitucional del término, al no haber sido objeto de elección por su ocupante ni configurarse como un espacio específico de exclusión de la actuación del poder público. El amparo se concede, sin embargo, porque la indebida ausencia de información sobre la práctica del registro, que se deriva de la conjunción de la ausencia del interno en el mismo y de la falta de comunicación posterior de dicha práctica, ha supuesto una limitación del derecho a la intimidad del recurrente que no es conforme a las exigencias de proporcionalidad que la Constitución impone a la limitación de los derechos fundamentales.

El derecho al secreto de las comunicaciones ha sido examinado en algunos pronunciamientos del Tribunal en el período estudiado, de los que destacan la STC 26/2006 (Sala Segunda), de 30 de enero, con un completo repaso de la doctrina tradicional en estas materias, y lo que se dice en la STC 104/2006 (Sala Primera), de 3 de abril, al afirmar que en el juicio de proporcionalidad de la interceptación de las comunicaciones telefónicas, además de la gravedad de la pena, del bien jurídico protegido y de la comisión del delito por organizaciones criminales, también puede ponderarse la incidencia del uso de las tecnologías de la información, pues su abuso facilita la perpetración del delito y dificulta su persecución, rechazándose así la pretensión de los recurrentes de que la medida no había sido proporcionada dada la insuficiente entidad o gravedad de los hechos delictivos investigados, consistentes en la existencia de una página *web* en la que se ofrecían diversos productos informáticos, con precios inferiores a los de mercado, siendo copias no autorizadas.

3. La libertad de información ha sido objeto de diversas decisiones importantes del Tribunal en este cuatrimestre. En primer lugar la STC 11/2006 (Sala Primera), de 16 de enero, en la que se concluye que la restricción del derecho a recibir libremente información, consistente en la retención de unos números concretos de una determinada revista a un interno perteneciente a una organización terrorista que ha tenido y tiene, entre otros repudiables objetivos, el de atentar contra la vida y la libertad de los funcionarios de prisiones, apare-

ce como justificada para la preservación de derechos fundamentales y valores dignos de protección constitucional, como son los derechos a la vida e integridad física de otras personas y a la libertad personal, así como el tratamiento de los reclusos en orden a su reeducación y reinserción social y la preservación de la seguridad y buen orden del establecimiento penitenciario, en cuanto que razonablemente cabe entender que los números de la revista retenidos por el centro penitenciario podían contener subrepticamente alguna información, dato, instrucción o mensaje destinado al demandante o a otros internos que comprometiesen directa o indirectamente los referidos derechos fundamentales y valores dignos de protección constitucional, por lo que debe rechazarse la pretendida lesión del derecho fundamental garantizado por el artículo 20.1.d) CE.

Unas reflexiones interesantes sobre el concepto constitucional de información veraz son las contenidas en la STC 53/2006 (Sala Primera), de 27 de febrero, en la que, tras repasar la doctrina constitucional al respecto, se afirma que una información es veraz en el sentido constitucional de la expresión (cumplimiento del deber de diligencia) porque su autor hizo uso de las «posibilidades efectivas» de contrastar la información que estaban razonablemente a su alcance (una noticia sobre operaciones contables se contrasta con el contable de la empresa y con la afectada por aquélla, cuya rotunda negativa se destaca expresamente); y porque, desde la perspectiva de «la fuente que proporciona la noticia», nada permite negar la condición de fuente fiable al mencionado contable a los específicos efectos de contrastar y verificar los concretos aspectos sobre los que informó al periodista.

Especialmente trascendente, para conocer la opinión del Tribunal sobre los supuestos en los que quien ejerce la libertad de información es un cargo público, es la STC 69/2006 (Sala Segunda), de 13 de marzo, en la que se deniega el amparo a un antiguo Secretario de Estado de Hacienda que había facilitado a los medios una información que no puede ser considerada como veraz, sin que esa conclusión pueda verse alterada por el hecho de que no facilitara la filiación de las personas a las que hizo referencia, dado que aportó suficientes datos para que fueran identificadas en sus respectivos círculos profesional y local. Además, se afirma que el derecho al honor de los funcionarios no se ve afectado porque la imputación a ellos referida lo sea sólo «presuntamente», sino porque se articula sobre unos hechos que son distintos y de una importancia notoriamente más grave a los que ocasionaron en su día la apertura del expediente sancionador. Por otra parte, la condición de Secretario de Estado de Hacienda del demandante de amparo, y sus funciones en relación con los hechos sobre los que versó la información, dotan al ejercicio de la libertad de información de especiales exigencias. Se resalta, para denegar el amparo, que

la divulgación de la información constituyó un exceso no amparado por la libertad reconocida en el artículo 20.1.d) CE, y que el ahora recurrente no quiso tampoco enmendar cuando se le brindó ocasión, reforzando así el carácter reflexivo de la información divulgada. Formula voto particular a este Sentencia el Magistrado Sr. Sala Sánchez, en el que resalta, con cita de diversa jurisprudencia constitucional, que las personas sobre las que recayó la información efectuada por el Secretario de Estado tenían carácter público, al ser funcionarios con puestos relevantes; que puede considerarse amparada en el artículo citado la comunicación a la prensa de la apertura de un expediente sancionador a un funcionario; que no implica falta de veracidad el hecho de haber sido archivado el procedimiento en que se hacían insinuaciones de beneficios ilegales; y que no existía ninguna discordancia entre lo informado acerca de la apertura del expediente y su contenido.

Los efectos de las medidas previstas en la Ley 21/1997, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, sobre la libertad de información, son tratados en la STC 112/2006 (Pleno), de 5 de abril, a la que ya hemos hecho referencia en otros aspectos. Ahora nos interesan las afirmaciones del Tribunal en el sentido de que el objetivo de asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a determinados acontecimientos deportivos que se consideren de interés general difícilmente puede entenderse como contradictorio con el derecho a recibir información, como tampoco lo es el de que la competencia entre los operadores para llevar a cabo las emisiones sea todo lo abierta posible. Igualmente justificado puede entenderse el límite que se establece en relación con los operadores que actúan en la modalidad de pago por consumo, ya que el interés general de la competición o acontecimiento deportivos constituye fundamento suficiente para, con el fin de asegurar y potenciar la vertiente del derecho consistente en recibir libremente información, prever modulaciones de los derechos de aquéllos a comunicar información. Tampoco considera el Tribunal que vulneren los derechos a emitir y recibir información las reglas sobre negociaciones de los derechos de retransmisión contenidas en la ley, puesto que, desde la primera perspectiva, no se desfigura la libertad constitucionalmente reconocida hasta el punto en que pudiera decirse que se vulnera, y desde la segunda parece que, más bien, el fomento de la libre competencia entre los operadores redundaría en beneficio de los que reciben la información.

4. Los derechos de reunión y asociación han provocado algunas decisiones del Tribunal en este período. Varios aspectos del primero se analizan, por ejemplo, en la STC 90/2006 (Sala Segunda), de 27 de marzo, en la que una extemporaneidad en la respuesta de la Delegación de Gobierno a la comuni-

cación de la manifestación no se considera que tenga relevancia constitucional porque ni fue producida con ánimo dilatorio, para impedir el ejercicio del derecho, ni hizo imposible la revisión judicial de la resolución gubernativa. En la misma Sentencia la decisión de reducir una manifestación que iba a discurrir por diversas calles de Madrid a una concentración estática en una plaza se considera desproporcionada y vulneradora del derecho de reunión, señalándose que la fluidez del tráfico rodado en vías principales de Madrid no tiene mayor relevancia constitucional que el ejercicio del derecho de reunión y que la doctrina constitucional sobre la utilización del espacio urbano por la sociedad democrática determina que éste no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación. También resulta relativamente interesante la STC 110/2006 (Sala Segunda), de 3 de abril, en la que se anula, aplicando la doctrina de la STC 42/2000, de 14 de febrero, una sanción por ocupar una calle cortando el tráfico, pues dicha conducta no traspasó los límites impuestos por el artículo 21.1 CE al ejercicio del derecho de manifestación.

Las Sentencias más importantes sobre derecho de asociación en este cuatrimestre han sido las SSTC 133, 134 y 135/2006, todas ellas del Pleno y del 27 de abril, pero, dado que tratan fundamentalmente de aspectos competenciales, debemos aquí limitarnos a esta referencia y remitir al apartado correspondiente de esta crónica (35), no sin citar [STC 131/2006 (Pleno), de 27 de abril (36)] la desestimación de una cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición Transitoria tercera de la Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, puesto que existe una interpretación de dicha norma, elaborada por el Tribunal Supremo (sólo podrán practicarse aquellas liquidaciones que se giren sobre los tributos devengados con posterioridad a su entrada en vigor), que no ofrece dudas de constitucionalidad desde la perspectiva del artículo 22 CE.

En la STC 78/2006 (Sala Segunda), de 13 de marzo (37), siguiendo la doctrina habitual, se constata la vulneración el *ius in officium* de los Diputados o del grupo parlamentario (art. 23 CE) porque en unas decisiones de la Mesa del Parlamento de Andalucía, que inadmiten a trámite proposiciones no de ley, se sustrae a la Cámara el examen de la viabilidad de las mismas, e incluso la posibilidad de pronunciarse sobre si unas declaraciones políticas hechas en el ejercicio del derecho de libre expresión pueden ser objeto de rechazo parlamentario y de imposición de una obligación de petición de rectificación a la Junta de Andalucía.

(35) *Supra*, págs. 240 y sigs.

(36) También reseñada *supra*, págs. 214 y 229.

(37) Véase asimismo *supra*, págs. 230-231.

5. Como de costumbre, la gran mayoría de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional han tenido que ver con los derechos reconocidos en el artículo 24 CE. Dado que son muy numerosos, y que frecuentemente se limitan a aplicar doctrina ya muy consolidada, haremos referencia solamente a los que hemos entendido que contienen novedades o aparecen como más trascendentes. En el amplio terreno del derecho a la tutela judicial efectiva, con sus diversos matices, destaca, por ejemplo, la STC 17/2006 (Sala Primera), de 30 de enero, en la que se afirma que la Audiencia Provincial lesionó dicho derecho, que se atribuye al Ministerio Fiscal como defensor en el proceso del interés superior de las menores, debido a que rechazó su intervención en la diligencia de exploración de aquéllas. Un caso de aplicación de la normativa sobre la orden europea de detención y entrega, que había sido puesta en cuestión, es el que resuelve la STC 30/2006 (Sala Segunda), de 30 de enero, en la que, entre otras cosas, se afirma que desde el limitado ámbito de cognición del Tribunal Constitucional en estas materias no puede considerarse irrazonable aplicar el procedimiento de euroorden, teniendo en cuenta que el principio de reciprocidad, carente de criterios uniformes de aplicación, no se proyecta en el caso estudiado sobre un aspecto concreto que pudiera involucrar a derechos fundamentales de la recurrente en caso de entrega, sino sobre la más genérica decisión relativa a la selección de la norma aplicable, cuestión respecto de la cual viene atribuida la correspondiente competencia a los Tribunales ordinarios (art. 117.3 CE). Un matiz importante sobre la remisión íntegra de los expedientes administrativos en los procesos contenciosos es el que introduce la STC 85/2006 (Sala Primera), de 27 de marzo, al afirmar que, en principio, el incumplimiento por parte de la Administración de su deber de remitir el expediente administrativo completo no influye en las posibilidades de defensa de quien acude al proceso contencioso administrativo y no es lesivo del artículo 24.1 CE, puesto que este dispone de toda una serie de trámites para formular las alegaciones sobre la falta de documentos, dato éste a apreciar por la Sala en el momento de la valoración de la prueba.

La cuestión del acceso a la justicia ha dado lugar a Sentencias controvertidas, como la 14/2006 (Sala Segunda), de 16 de enero, en la que se enfrentan dos interpretaciones del artículo 46.1 LJCA 1998 (silencio administrativo). Mientras que para la mayoría es lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva la hecha por las resoluciones recurridas, que computa el plazo para recurrir contra la desestimación presunta del recurso de reposición como si se hubiera producido una resolución expresa notificada con todos los requisitos legales, para los Magistrados Sr. Conde Martín de Hijas y Sra. Pérez Vera es la única racional y razonablemente posible, pues de rechazarla el precepto se hace sencillamente inaplicable. Contra la interpretación de los artículos 20.a) LJCA

y 63.1.b) LBRL, que hace la mayoría en la STC 108/2006 (Sala Primera), de 3 de abril, en el sentido de que no puede compartirse la tesis de las resoluciones recurridas de que es posible negar legitimación, a un diputado provincial, para impugnar en vía contencioso-administrativa un acuerdo del Presidente de la Diputación Provincial en cuya adopción no pudo intervenir, se alza el Magistrado Sr. Delgado Barrio, para quien es perfectamente razonable que aquellos que no forman parte del órgano competente para resolver la cuestión, no estén legitimados para impugnar la resolución, dado que al que forma parte del órgano colegiado, el ordenamiento jurídico, en su reparto competencial, le ha encargado la gestión de la vertiente del interés público afectado, en tanto que al que no se integra en el órgano competente aquella distribución competencial lo ha excluido del ámbito de los sujetos que han de velar por ese específico aspecto del interés público.

De nuevo se produce un contraste de pareceres en las conectadas SSTC 111/2006 y 113/2006, ambas de 5 de abril y del Pleno. En ellas se resolvieron sendas cuestiones de inconstitucionalidad sobre el artículo 36.2 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto sobre sucesiones y donaciones, y el artículo 59.2 del Real Decreto Legislativo 3050/1980 (texto refundido de la Ley del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados), que contienen la presunción *iuris et de iure* de que quien presenta la declaración de dichos impuestos actúa como mandatario del obligado al pago. Se afirmó que ambos artículos, en la medida en que prevén que la notificación de los actos de gestión de los impuestos citados se efectúe directamente a personas distintas del propio sujeto pasivo o su representante, que admiten que dichas personas sean terceros que no guarden la debida relación de proximidad geográfica con el interesado y, en fin, que no ofrecen a este último la posibilidad de probar que no se le trasladó el contenido de dichos actos a tiempo de poder reaccionar en defensa de sus derechos e intereses, establecen un obstáculo desproporcionado al acceso a la jurisdicción y, por tanto, lesionan el artículo 4.1 CE. No son de ese parecer la Presidenta Casas Baamonde y los Magistrados Sres. Conde Martín de Hijas, Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps, que firman un voto particular a la primera Sentencia, que se da por reproducido respecto a la segunda, en el que se razona que las normas cuestionadas puede entenderse perfectamente que parten del presupuesto implícito de la existencia de un encargo confiado por el obligado por el impuesto al que presenta ante la Administración tributaria el documento referido a dicho impuesto, presupuesto implícito que es constitucionalmente bastante para sostener la razonabilidad del precepto. Si en el caso concreto no existiera ese presupuesto implícito, la falta del mismo situaría el caso fuera del ámbito constitucionalmente aceptable del precepto, y lo haría

inaplicable a ese caso, pudiéndose calificar su aplicación, si se hiciera, de arbitraria. Para estos Magistrados, sin embargo, la hipotética patología de la aplicación de un precepto legal no puede determinar su inconstitucionalidad.

Dos casos en los que se aprecia vulneración del derecho a una Sentencia fundada en Derecho son los recogidos en las SSTC 25/2006 (Sala Primera), de 30 de enero, y 59/2006 (Sala Segunda), de 27 de febrero. En la primera se constata que un pronunciamiento judicial sobre costas se aparta de un modo arbitrario tanto de lo expresamente dispuesto en la ley como del sentido de la propia resolución judicial de la que forma parte, haciéndola incurrir en incoherencia interna y produciéndose, al desestimar íntegramente la impugnación y, sin embargo, no imponer las costas al promotor, un resultado incompatible con las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva. En la segunda se califica de no motivada en Derecho de manera conforme con los parámetros constitucionales una Sentencia del Tribunal Supremo sobre un recurso de revisión en la que se resaltaba que no constaba la existencia de documento alguno declarado falso en Sentencia firme, cuando la inautenticidad de un documento relevante para la condena no era el objeto del proceso revisorio, sino la atribución o no a la recurrente de la conducta falsaria acaecida, en atención a un hecho nuevo que se invoca.

La garantía de la indemnidad ha dado también bastante juego en el cuatrimestre examinado. Así, en la STC 3/2006 (Sala Primera), de 16 de enero, se afirma que no es suficiente el simple dato de que la decisión empresarial que se tacha de lesiva (cambio de puesto) haya sido precedida temporalmente por una acción judicial del trabajador frente a la empresa (reclamaciones de cantidad), sino que es preciso que esta última (o los actos previos o preparatorios para ejercitarla) haya sido la causante de la actuación que se tilda de lesiva, constituyendo una reacción o respuesta ilegítima frente al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Íntimamente conectadas están las SSTC 16/2006 (Pleno), de 19 de enero, 44/2006 (Sala Segunda), de 13 de febrero, y 65/2006 (Sala Segunda), de 27 de febrero, en las que la apreciación de una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva es discutida en varios votos particulares en los que, al margen de la valoración de las circunstancias concretas del caso, se hacen afirmaciones interesantes (Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas) como la de que se va alejando cada vez más la tutela de la llamada garantía de indemnidad del derecho fundamental sustantivo con el que dice conectarse, o la de que sin el previo factor de una conducta personal del trabajador no parece fundada la apreciación de un indicio de represión del ejercicio de un derecho fundamental por éste, por lo que no puede compartirse que el ejercicio de una demanda de conflicto colectivo por un sindicato se convierta en el centro de gravedad del derecho de tutela judicial efectiva por

los trabajadores recurrentes. Tampoco le parece a este Magistrado que el derecho constitucional al trabajo pueda servir por sí solo como base constitucional para hacer de la garantía de indemnidad de los trabajadores contenido de un derecho fundamental.

Al Magistrado Sr. Gay Montalvo, en su voto particular a la STC 115/2006 (Salas Segunda), de 24 de abril, no le parece razonable exigir mayor grado de motivación a una Sentencia absolutoria apoyada en un veredicto de no culpabilidad procedente de un Tribunal de Jurado que a otra procedente de un órgano judicial, por lo que debió otorgarse el amparo frente a una Sentencia del Tribunal Supremo que revocaba aquella ordenando la repetición del juicio oral.

Un buen ejemplo de la revisión por el Tribunal Constitucional de las decisiones de la Administración y los Juzgados Penitenciarios es la STC 55/2006 (Sala Primera), de 27 de febrero, en la que no se otorga el amparo a un preso, en primer lugar, porque lo denegado no fue el hecho del asesoramiento, sino la forma concreta en que propuso su realización el recurrente, que resultaba contraria a razones de seguridad y buen orden, siendo motivada dicha denegación, y no existiendo una verdadera indefensión material, pues ante la negativa del instructor a acceder a realizar el asesoramiento de la manera solicitada, no se propuso por el preso ninguna fórmula alternativa. No hubo, pues, lesión de sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa. Tampoco se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, a un proceso con todas las garantías y a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa, por la supuesta negativa al acceso al material probatorio de cargo, ya que el recurrente en todo momento tuvo conocimiento de cuál era el elemento de prueba obrante en el expediente y de su contenido, por lo que contó con la posibilidad efectiva de haber impugnado tanto la virtualidad probatoria del parte de incidencias como su contenido. Además, recibió una respuesta explícita y motivada sobre la solicitud de acceso a todo el material probatorio, que era plenamente coherente y respetuosa con el derecho fundamental invocado, al enunciar cuál era el único elemento de prueba y constatar que ya se tenía conocimiento de su contenido a través del pliego de cargos. Por otra parte, no se produjo una verdadera indefensión al no haber transcurrido el plazo reglamentario (diez días) para alegar y presentar documentos de descargo, ya que consta fehacientemente la expresa voluntad del recurrente de renunciar a presentarlas.

La vulneración de los derechos a la defensa y a la presunción de inocencia fue apreciada en la polémica STC 1/2006 (Sala Primera), de 16 de enero, en la que se afirma que la mera lectura de las declaraciones de un coimputado, única prueba de cargo, en el acto del plenario, con una limitada contradic-

ción, ya que éste había fallecido y aquéllas se prestaron ante la autoridad judicial, pero sin que el Letrado del demandante de amparo pudiera interrogar al testigo, muerto un año antes, no ofreció una ocasión adecuada para ejercer de forma completamente satisfactoria el derecho de defensa, y que al no existir factores externos de corroboración de dichas declaraciones de coimputado no hay actividad probatoria de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia del recurrente. No es de esa opinión el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, que firma un voto particular en el que considera válida la declaración sumarial prestada por el coimputado fallecido, y que su lectura en el acto del juicio oral permitió que las manifestaciones que se contenían en la misma fueran sometidas a una contradicción en términos constitucionalmente suficientes, en atención a que su muerte impedía ya hacerlo de otra forma. Asimismo considera que hay en el sumario datos que van más allá de la corroboración mínima que la doctrina del Tribunal exige para dotar de suficiencia, como prueba de cargo, a las declaraciones de los coimputados.

Un importante valor se atribuye al acta del juicio oral en la STC 92/2006 (Sala Segunda), de 27 de marzo, en la que se aprecia vulneración del derecho a la presunción de inocencia del recurrente partiendo de que lo que no se dice en el acta del juicio que en ese momento se produjo es como si no se hubiese producido, aun cuando en verdad se produjera, no pudiendo en cualquier caso presumirse *in malam partem* dicha producción, de lo que se deriva que no hubo en el proceso prueba de cargo suficiente de que, en uno de los robos atribuidos al demandante de amparo, éste hubiese hecho uso de una arma peligrosa.

No se admite en la STC 97/2006 (Sala Segunda), de 27 de marzo, que cualquier aportación de datos semejantes de cualquier persona conocida por un coimputado constituya la corroboración exigida por la doctrina del Tribunal Constitucional, pues la misma debe referirse a elementos objetivos externos que confirmen la veracidad de la declaración de aquél, no en cualquier punto, sino en relación con la participación que a un tercero se le imputa en los hechos punibles que el órgano judicial considera probados.

6. El derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) conoce en el período estudiado resoluciones de cierto interés, como las SSTC 82 y 83/2006, de 13 de marzo (Sala Segunda y Sala Primera, respectivamente). En la primera se descarta la vulneración del principio de irretroactividad de las normas penales desfavorables, incluido en la garantía constitucional de la legalidad penal, puesto que sí existía en el Código Penal peruano una norma sobre apología en la que apoyar la ampliación de la extradición; pero, por el contrario, se afirma la misma en cuanto a la prescripción de los hechos que se impu-

tan, puesto que no resulta de aplicación al demandante de amparo la modificación de dicho Código operada con posterioridad a los hechos perseguidos. En la segunda se afirma con rotundidad que las leyes que regulan la extradición y la euroorden ni son leyes penales ni leyes sancionadoras, por lo que no resulta de aplicación la prohibición constitucional de retroactividad de las leyes penales no favorables al reo.

La STC 85/2006 (Sala Primera), de 27 de marzo, nos recuerda que el artículo 9.3 CE garantiza, interpretado *a contrario sensu*, la retroactividad de la ley penal o sancionadora más favorable, pero queda extramuros del amparo, razón por la cual no cabe acudir a esta vía para denunciar la inaplicación de una norma de ese tipo.

Muy interesantes para el sistema de disciplina parlamentaria son las consideraciones de la STC 129/2006 (Sala Primera), de 24 de abril, en la que se afirma que si bien en lo que atañe al ejercicio de la potestad disciplinaria sobre sus miembros los Parlamentos vienen obligados por la garantía de la preterminación de las infracciones y sanciones, la determinación de aquellos extremos es tarea que no tiene que verificarse exclusivamente en la abstracción de los preceptos reglamentarios, sino que, al efecto de la satisfacción de dicha garantía, se ha de estar a la norma reglamentaria y a la práctica parlamentaria, esto es, a la normatividad decantada a partir de los usos, precedentes y costumbres acreditados en cada Asamblea. La sanción en concreto impuesta no puede ser ni objetivamente imprevisible para casos iguales ni subjetivamente imprevisible, por lo que cobra especial relevancia el examen de la proporcionalidad de la misma. Con esa base se concluye que ninguna lesión del derecho a la legalidad sancionadora puede aducirse, pues no puede considerarse imprevisible para un parlamentario que la conducta de pulsar el botón de presencia de otro parlamentario es una conducta sancionable por infringir los deberes del recto ejercicio del cargo de parlamentario, de modo que la conducta ha encontrado cobertura razonable en el artículo 89.4 del Reglamento del Parlamento Vasco en relación con el artículo 11 del mismo y el artículo 79.3 CE.

7. Los derechos no amparables a la propiedad y a la libertad de empresa han sido objeto de controversia en la STC 112/2006, de 5 de abril, a la que ya hemos hecho algunas referencias. Se juzga allí la contradicción con los mismos de las medidas de la Ley reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos, y éstas salen bien paradas. El derecho de propiedad no se entiende lesionado ni por la declaración de determinados acontecimientos como de interés general, pues se determina el contenido de dicho derecho por su interés público, ni por las limitaciones en

el desarrollo de las negociaciones sobre derechos, que entran dentro de las facultades del legislador para reforzar la presencia de los intereses sociales en el uso de las facultades dominicales de los propietarios, sin que estemos ante un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, ni, finalmente, en la regla (Disposición Transitoria única) que excluye que el Estado pueda asumir la compensación de perjuicios económicos, puesto que el legislador tiene capacidad de modificar el régimen jurídico de los derechos de retransmisión y emisión de ciertos acontecimientos deportivos.

La libertad de empresa tampoco resulta, para el Tribunal, lesionada por las medidas citadas, pues las limitaciones a la libertad de contratación, derivadas de declarar como de interés general determinadas competiciones o acontecimientos deportivos, y las pautas para negociar los derechos de retransmisión, no aparecen como unas normas de regulación del mercado que, dada su agresiva incidencia en el mismo, lesionen la libertad de empresa, constituyendo unas medidas proporcionadas, que tienden a hacer realidad un fin constitucionalmente legítimo y son imprescindibles para llegar al mismo (*Ignacio Torres Muro*).