

# DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2004

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS  
JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA  
ÁNGEL J. GÓMEZ MONTORO  
IGNACIO TORRES MURO

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

## I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Los efectos del tiempo sobre la definición de los términos del debate procesal suelen afectar a las normas y actos que constituyen el objeto del litigio. Así, no es infrecuente que las Sentencias del Pleno comiencen por precisar si la derogación de la norma o el acto impugnados ha hecho desaparecer el objeto del proceso constitucional. Mucho menos común es que la modificación operada por el tiempo afecte a la norma de contraste, al parámetro de enjuiciamiento. Y tal es lo que ha sucedido, por dos veces, en el cuatrimestre examinado.

La STC 178/2004 (Pleno), de 21 de octubre (1), debía pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma autonómica cuestionada judicialmente por razón de un posible defecto de competencia. Del marco competencial vigente al tiempo de plantearse la cuestión resultaría que la norma cuestionada no era contraria a la Constitución; sin embargo, las modificaciones operadas en ese marco en el momento de resolverse la cuestión suponían la solución contraria.

---

(1) Sobre sus particulares, véase *infra*, págs. 318 y sigs.

El Pleno concluirá (FJ. 5.º) que no podía aplicarse al caso el criterio seguido en los recursos de inconstitucionalidad (esto es, la utilización del Derecho sobrevenido como norma de contraste) —que es también el observado para la resolución de conflictos de competencia—, sino que era preciso atender únicamente a la normativa vigente al tiempo de iniciarse el proceso constitucional, es decir, estar al criterio utilizado, con carácter general, para resolver las cuestiones. Y ello porque en otro caso la duda planteada por el órgano judicial quedaría irremisiblemente sin respuesta, haciéndose imposible la conclusión del proceso *a quo*. En efecto, el órgano judicial ha de resolver el litigio de que conoce aplicando la legalidad vigente al tiempo de los hechos, sin que las circunstancias normativas del proceso se vean afectadas —por lo común y salvo imperativos de la retroactividad más favorable— por derogaciones y modificaciones sucesivas. Si el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la normativa sobrevenida estaría dando respuesta a una duda no planteada y, además, dejaría sin solventar la que el órgano judicial no puede en ningún caso resolver, pues en su proceso ha de darse aplicación a la normativa previa (derogada pero subsistente en los procesos aún abiertos), tan inaccesible a su juicio negativo como la legalidad en vigor.

Se enfrentaban, por tanto, dos lógicas contradictorias en punto a la definición del parámetro de enjuiciamiento cuando éste se ha modificado en el tiempo que media entre la incoación de un proceso constitucional y su resolución por Sentencia. Por un lado, la lógica de los conflictos de competencia, que lleva a aplicar al caso la normativa sobrevenida; por otro, la observada en las cuestiones de inconstitucionalidad, que se ciñe a la vigente al tiempo de su planteamiento. ¿Qué hacer en el caso de una cuestión de inconstitucionalidad que suscita un problema de distribución de competencias? La solución acordada en la STC 178/2004 consiste en anteponer el método de la cuestión al de los conflictos, pero la verdadera dimensión del problema no llega a apreciarse en este caso, porque la norma autonómica cuestionada no fue declarada inconstitucional.

Por el contrario, el Tribunal se enfrenta de lleno con todas las dificultades cuando, como ocurre en la STC 254/2004 (Pleno), de 22 de diciembre (2), la técnica empleada en la STC 178/2004 lleva a la conclusión de que la norma autonómica cuestionada es contraria a la Constitución. En efecto, estando a la norma de contraste vigente al tiempo de plantearse la cuestión resultó que la norma enjuiciada era contraria al orden constitucional de competencias, siendo así que, de haberse aplicado el bloque de la constitucionalidad con el contenido

---

(2) Reseñada también *infra*, págs. 325-326.

que lo integraba al dictarse la STC 254/2004, la norma autonómica sería constitucionalmente inobjetable. La alternativa era, por tanto, sencillamente diabólica: si se atendía a la dimensión procesal (con la consiguiente aplicación del parámetro relevante en las cuestiones), la Ley autonómica debía ser declarada inconstitucional y nula; si se reparaba sólo en su contenido competencial (dando juego al parámetro sobrevenido), la Ley no merecería ninguna tacha. Optando el Pleno por dar preferencia a la primera dimensión, la consecuencia necesaria, como advierte en su voto particular el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, es que la suerte de toda ley dependerá, en último término, del proceso en que sea enjuiciada.

Para evitar que la Ley examinada fuera declarada inconstitucional y nula cuando a día de hoy es perfectamente constitucional, por más que al entrar en vigor no lo fuera en absoluto, el Pleno se decide por un curioso pronunciamiento de *inconstitucionalidad con efecto de inaplicabilidad* de la Ley en el proceso *a quo* (FJ. 8.º), sin dar para ello ninguna razón, pues no es argumento apelar a la disparidad de consecuencias a que conducen los criterios contradictorios que concurren en la resolución de una cuestión de inconstitucionalidad con fondo competencial. Esa disparidad es justamente el origen del problema, pero su descripción no basta para dar cuenta de una fórmula que, como la de la inaplicabilidad, precisa de más apoyo que el simple voluntarismo. La descripción de un problema es el primer paso para su solución, pero ésta nunca se sigue sin más de aquélla, pues debe mediar un tracto que, si no lo ocupan las razones, puede dar la impresión de estar ocupado por la voluntad.

Problemas como el planteado en las SSTC 178/2004 y 254/2004 serán cada vez más habituales, pues al progresivo retraso del Pleno en la resolución de los procesos se irán sumando las reformas previsibles en el conjunto del bloque de la constitucionalidad. Ninguna de las dos Sentencias reseñadas pasa, sin embargo, de describir el problema con cierto grado de perplejidad disimulada. A mi juicio, sin embargo, el diagnóstico alcanzado no es el conveniente, pues la dificultad no tiene que ver tanto con la configuración de la norma de contraste cuanto con la identificación del objeto de enjuiciamiento. Sin abundar en consideraciones que estarían fuera de lugar en esta crónica, me inclino por la idea de que acaso sea inevitable concluir que el objeto de una cuestión de inconstitucionalidad no puede ser (o no puede serlo siempre) un *enunciado* normativo, sino que ha de ser una *norma* derivada de aquél. En esto, además de en la circunstancia de su planteamiento, se cifraría su condición de mecanismo de control concreto (3).

---

(3) El voto particular del Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas a la STC 253/2004 (Pleno), de 22 de diciembre, pone de manifiesto que la vinculación con el proceso *a quo* lleva necesaria-

2. Varias Sentencias de amparo ponen de manifiesto una cierta contradicción del Tribunal en su empeño por atenerse a los límites exigidos por el principio de subsidiariedad. Es el caso de las SSTC 159/2004 (Sala Primera), de 4 de octubre, y 247/2004 (Sala Segunda), de 20 de diciembre, que en aras de ese principio y ateniéndose a doctrina ciertamente reiterada, entienden que el «orden lógico» de tratamiento de las distintas quejas articuladas por el actor pasa por otorgar «prioridad a aquéllas de las que pudiera derivarse la retroacción de actuaciones y, dentro de éstas, a las que, al determinar la retroacción a momentos anteriores, hacen innecesario nuestro pronunciamiento sobre las restantes» (STC 247/2004, FJ. 2.º). Parece indiscutible que, en efecto, la subsidiariedad impone la retroacción antes que el pronunciamiento de fondo, en la idea de que éste ha de dejarse a la jurisdicción ordinaria siempre que sea posible —y necesariamente lo es cuando la quiebra de garantías procesales debe llevar a la repetición del procedimiento a partir de una determinada fase. Sin embargo, y a mi juicio, el criterio no debiera ser el de la mayor retroacción posible, sino el de la retroacción suficiente. Si de lo que se trata es de propiciar el pronunciamiento judicial de fondo, basta con retrotraer al momento inmediatamente anterior a su dictado, cuando también será posible hacer valer de nuevo los defectos procesales no advertidos o reparados en la ocasión anterior, en plena consecuencia con el principio de subsidiariedad; si lo que se pretende, en cambio, es evitar la posibilidad de que el órgano judicial deje sin reparar las lesiones procesales anteriores al momento de resolver el fondo, con el consiguiente perjuicio para el actor, quien deberá recurrir nuevamente en amparo si el fallo le es desfavorable, entonces tiene todo el sentido apurar la retroacción al máximo, pero ello no será ya en virtud del principio de subsidiariedad, sino en beneficio de la economía procesal y, sobre todo, del derecho del demandante a una garantía jurisdiccional eficaz y diligente. Derecho que, por principio, no se compadece con la lógica de la subsidiariedad, atenta sólo a la delimitación de ámbitos jurisdiccionales en términos de sucesión y no de concurrencia (4).

---

mente a que la cuestión de inconstitucionalidad haya de definir su objeto por estricta referencia al problema normativo que el órgano judicial no puede resolver por sí. En el caso, se trataba de una duda de constitucionalidad que afectaba a una norma contenida formalmente en dos enunciados diferentes, habiéndose planteado la cuestión sólo respecto de uno de ellos. Para más detalles, véase *infra*, pág. 328.

(4) Como se sabe, la manifestación más característica de la tensión estructural entre el principio de subsidiariedad y el de protección inmediata es la disyuntiva entre la reparación y la prevención como fines propios de la jurisdicción de amparo. Una detallada exposición de la doctrina del Tribunal a día de hoy puede encontrarse en el ATC 404/2004 (Sección Segunda), de 2 de noviembre, en el que se insiste en la idea de la subsidiariedad como principio y la prevención como excepción.

El principio de subsidiariedad ha dado también ocasión para la discrepancia en el seno de la Sala Segunda, cuya STC 198/2004, de 15 de noviembre (5), va acompañada de un voto particular del Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas que abunda en la crítica que viene haciendo desde la STC 250/2000, de 30 de octubre (6), a la línea jurisprudencial seguida para la delimitación de las jurisdicciones constitucional y ordinaria. En esta ocasión la divergencia trae causa del modo en que el Tribunal resuelve un amparo interesado por un trabajador frente a la desestimación de su demanda de despido contra una mercantil. La Sala declarará como vulnerados los artículos 28.1 y 20.1.a) y d) de la Constitución, restableciendo al actor en su derecho con la anulación de las Sentencias dictadas en el proceso judicial y declarando la nulidad del despido. Este último pronunciamiento es inaceptable para el Magistrado discrepante, quien ve en él una consecuencia del error de principio en que incurre el Tribunal al establecer «un *continuum* procesal entre el conflicto sometido al enjuiciamiento de la jurisdicción ordinaria y el proceso constitucional» (apdo. 2.º), algo especialmente inadmisibles cuando se trata de conflictos *inter privados*, pues entonces el objeto del amparo es estrictamente la resolución judicial que no tutela debidamente el derecho vulnerado por un particular, pero no esta vulneración en sí misma y de modo inmediato. Por ello, entiende el Magistrado que el Tribunal sólo puede anular la Sentencia judicial que no ha dado cumplida protección al derecho conculcado *inter privados*, con la consiguiente retroacción de actuaciones para que se dicte nueva Sentencia en el proceso ordinario. Otra cosa supone que la Sentencia resolutoria del amparo «se entrometa directamente a resolver por sí misma el conflicto *inter privados*, haciendo declaraciones ([...] la nulidad del despido en este caso) que suponen por sí mismas ejercicio de la jurisdicción ordinaria [...]» (apdo. 3.º).

3. La institución de la legitimación ha dado lugar a varios pronunciamientos interesantes, tanto del Pleno como de las Salas. En cuanto a éstas, la Primera ha entendido que el hecho de haberse sustraído a la acción de la justicia no afecta a la capacidad legal y procesal del demandante de amparo, pues a esos efectos «la única regulación posible y atendible es la recogida en el art. 162.1.b) de la Constitución y en el art. 46 LOTC, normativa ésta cerrada y autosuficiente que no podría resultar innovada por cualesquiera otras disposiciones», en particular por el artículo 11 LOPJ, invocado por la contraparte al aducir que el actor huido incurría en fraude de ley y abuso de derecho (STC

(5) También comentada *infra*, págs. 337-338.

(6) A la que nos hemos referido en la crónica correspondiente, *REDC*, núm. 61, 2001, págs. 257 y sigs.

246/2004, de 20 de diciembre, FJ. 2.º). Por su lado, la STC 220/2004 (Sala Segunda), de 29 de noviembre, insiste en la línea que siempre ha negado a los coadyuvantes el derecho a deducir pretensiones propias e independientes respecto del recurso (ajeno) admitido, en tanto que el ATC 433/2004 (Sala Primera), de 15 de noviembre, aplica el mismo criterio a quien pretende que, sin ser recurrente, se le haga extensiva la suspensión *ex* artículo 56 LOTC interesada por el actor principal. Sin embargo, en el voto particular concurrente suscrito por los Magistrados Sres. Gay Montalvo y Sala Sánchez a la STC 192/2004 (Sala Segunda), de 2 de noviembre, se hace notar que, siendo correcta la solución adoptada en estos casos, debería dejarse constancia de que, «no obstante la [...] imposibilidad en relación a la extensión de los efectos de la estimación de la Sentencia de amparo [a un coacusado que no recurrió], la Sala *a quo* [...] podría, en su caso y si así lo estimara pertinente, previa ponderación de las circunstancias concurrentes, aplicar a este supuesto, analógicamente, la solución prevista, a propósito del recurso de casación, en los arts. 861.bis.b) y 903 de la vigente Ley de enjuiciamiento criminal» (7). No se propone, por tanto, que sea el propio Tribunal Constitucional el que haga uso, analógicamente, de la solución legal ordinaria, sino que se invita a los órganos judiciales a intentarlo.

En cuanto al Pleno, es de reseñar el ATC 359/2004, de 21 de septiembre, por el que se denegó la personación de la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona como parte actora o como comisionado en el conflicto en defensa de la autonomía local promovidos por varios Ayuntamientos en relación con el artículo 79 de la Ley catalana 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. La razón se encuentra en la estricta aplicación del artículo 75 ter. 1 LOTC. Por último, en la STC 194/2004, de 4 de noviembre (8), se confirma la tendencia cada vez más consolidada a favor de la legitimación de las Comunidades Autónomas para recurrir leyes estatales con carácter general y sin condiciones derivadas del principio de afectación al ámbito propio de autonomía. No obstante, parece hacerse la salvedad de que la Comunidad Autónoma no podría impugnar una ley del Estado en lo que afecte exclusivamente a otra Comunidad Autónoma [FJ. 2.º b)].

---

(7) Art. 861.bis b) LECrim.: «Cuando el recurso hubiera sido preparado por uno de los procesados, podrá llevarse a efecto la sentencia, desde luego, en cuanto a los demás, sin perjuicio de los dispuesto en el artículo 903». Art. 903 LECrim.: «Cuando sea recurrente uno de los procesados, la nueva sentencia aprovechará a los demás en lo que les fuere favorable, siempre que se encuentren en la misma situación que el recurrente y les sean aplicables los motivos alegados por los que se declare la casación de la sentencia. Nunca les perjudicará en lo que les fuere adverso».

(8) Reseñada con detalle *infra*, págs. 322 y sigs.

4. Las inadmisiones de demandas, cuestiones y recursos han propiciado alguna resolución interesante. Es llamativa, por ejemplo, la STC 245/2004 (Pleno), de 16 de diciembre, que inadmite treinta cuestiones de inconstitucionalidad por «estar notoriamente faltas de fundamento», dado que «el órgano judicial no ofrece los concretos argumentos que le llevan a dudar de la constitucionalidad de la norma legal cuestionada» (FJ. 2.º). Algo que podía haberse hecho perfectamente por Auto, del mismo modo que, con apoyo menos firme en la Ley Orgánica, acaso hubiese sido preferible resolver por ese medio los veintisiete procedimientos que el Pleno falla por Sentencia de remisión a la STC 178/2004 (Pleno), de 21 de octubre (9), desestimando así cuestiones idénticas (10).

Como se recordará, el Tribunal inició con el ATC 340/1996 (Sección Primera), de 25 de noviembre, la práctica de la admisión parcial de demandas de amparo (11). Dicha práctica fue virtualmente abandonada con los AATC 108/2002 (Pleno), de 17 de junio, y 110/2002 (Pleno), de 18 de junio (12), en los que se acabó reconociendo que la Ley Orgánica del Tribunal «sólo se refiere expresamente a la admisión o inadmisión de los recursos o las demandas presentadas», de manera que «no cabe equiparar la inadmisión de un motivo a la inadmisión de la pretensión» (ATC 108/2002, FJ. 1.º). Ahora, sin embargo, la STC 164/2004 (Sala Segunda), de 4 de octubre (13), vuelve de algún modo sobre los pasos del ATC 340/1996, pues advierte en su Fundamento Jurídico

---

(9) A la que hemos hecho referencia *supra*, págs. 297 y sigs., y sobre la que se vuelve *infra*, págs. 318 y sigs.

(10) Las SSTC 205/2004 a 217/2004, todas de 18 de noviembre, y las SSTC 228/2004 a 241/2004, de 2 de diciembre, son, en efecto, reiteración de un pronunciamiento desestimatorio que acaso podía haberse formalizado a través de sendos Autos y bajo la veste de una inadmisión por falta de fundamentación sobrevenida, evitándose así la devaluación de la forma «sentencia» a una simple formalidad. De hecho, más del 10 por 100 de las Sentencias dictadas por el Tribunal en el año 2004 serán, así, resoluciones perfectamente prescindibles a efectos doctrinales. En línea con esta crítica a la redundancia, puede también hacerse la observación de que cada vez es mayor el espacio dedicado en los fundamentos jurídicos al resumen de cuanto se ha detallado en los antecedentes. Ejemplo de esa práctica es la STC 223/2004 (Sala Segunda), de 29 de noviembre. En este punto puede incluso hablarse de un defecto estructural, que quizás debiera llevar a plantearse la revisión del formato de las Sentencias constitucionales. Sobre este particular, véase F. RUBIO LLORENTE: «El Tribunal Constitucional», *REDC*, núm. 71 (monográfico XXV Aniversario de la Constitución III), 2004, págs. 22-23.

(11) Lo que fue objeto de comentario en la crónica del núm. 49, 1997, págs. 213-214. Otros supuestos de admisión parcial se reseñaron, por ejemplo, en el núm. 52, 1998, págs. 149-150.

(12) Véase la crónica del segundo cuatrimestre de 2002, *REDC*, núm. 66, 2002, págs. 176 y sigs.

(13) A la que también se hace referencia *infra*, pág. 333.

dico 1.º de que sólo puede pronunciarse sobre uno de los *motivos* de la demanda. La razón es que el recurso de amparo había sido inicialmente inadmitido por providencia, la cual fue luego dejada sin efecto al estimarse el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal, quien entendía que una de las denuncias formuladas por el actor ofrecía contenido constitucional suficiente. Así las cosas, la Sala concluye que la demanda de amparo sólo se admitió en los términos solicitados por el Fiscal en su recurso de súplica.

Por último, el ATC 459/2004 (Pleno), de 16 de noviembre, ofrece uno de los escasísimos supuestos de inadmisión de un recurso de inconstitucionalidad por falta de legitimación —en esta ocasión, de los Diputados del Grupo Popular del Congreso que pretendían impugnar la Ley aragonesa 2/2004, de 3 de mayo, de modificación de la Ley 6/1999, sobre parejas estables no casadas. En aplicación de la doctrina establecida en la STC 42/1985, de 15 de marzo, y reiterada en la STC 150/1990, de 4 de octubre, la mayoría fue consecuente con la apreciación de que los parlamentarios no habían subsanado el defecto consistente en no acreditar que su voluntad de recurrir específicamente contra aquella Ley autonómica se había conformado en el plazo de los tres meses disponibles para impugnarla. De ese parecer discreparon, en sendos votos particulares, los Magistrados Sres. García-Calvo y Montiel y Rodríguez-Zapata Pérez, para quienes sólo desde un formalismo excesivo podía rechazarse que para acreditar aquella voluntad bastara con aportar un poder general otorgado por los Diputados cuyo nombre encabezaba el recurso inadmitido.

5. La suspensión de leyes autonómicas en virtud del artículo 161.2 de la Constitución ha vuelto a dar ocasión para el comentario. El motivo no es ahora la polémica suscitada por el ATC 30/2003, de 28 de enero (14), sino el intento del Gobierno Vasco de que se le permitiera presentar sus alegaciones en el incidente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión después de que se le hubiese dado traslado de las presentadas por el Abogado del Estado. El Pleno rechazará esa pretensión, no sin admitir que «en alguna ocasión anterior se ha procedido de la manera que pretende [el] Gobierno Vasco e incluso se anunció implícitamente esa fórmula en la providencia de 27 de septiembre de 2004 [...]» (FJ. 2.º). La razón para el rechazo es la naturaleza «esencialmente fáctica» de las alegaciones que tienen cabida en el incidente y, sobre todo, «la concepción que la LOTC tiene de los plazos que se otorgan a las partes ya comparecidas en los distintos procedimientos constitucionales, plazos que se rigen por el criterio de la simultaneidad y no por el de contradicción» (*loc. ult. cit.*).

---

(14) Del que se dio cuenta en el núm. 68, 2003, págs. 297 y sigs.

6. En relación con el objeto posible de los distintos procesos constitucionales pueden destacarse varios pronunciamientos. En primer lugar, la STC 255/2004 (Pleno), de 23 de diciembre, que especifica el supuesto en el que las normas reguladoras del sistema tributario de los Territorios Históricos, pese a no tener rango de ley, pueden ser objeto de una cuestión de inconstitucionalidad; concretamente, cuando están obligadas a reproducir la normativa estatal, como sucedía en el caso por expresa exigencia del art. 7.6 de la Ley 12/1981 (FJ. 2.º). En materia de amparo, las SSTC 226 y 227/2004 (Sala Primera), de 29 de noviembre (15), confirman la doctrina sentada en relación con la impugnabilidad *ex* artículo 42 LOTC de las normas supletorias de los Reglamentos parlamentarios, con voto discrepante del Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez.

7. El ATC 516/2004 (Sala Primera), de 20 de diciembre, aborda una cuestión tan delicada como es la de la publicidad de los nombres de los particulares implicados en un recurso de amparo. Quien había interpuesto una demanda de amparo interesó del Tribunal que tanto la Sentencia como los Autos dictados en la pieza de suspensión se publicaran con la sola indicación de sus iniciales, invocando para ello razones de seguridad personal, prestigio y fama personal. La Sala entenderá que las excepciones admitidas al principio de publicidad de las actuaciones judiciales (art. 120.1 CE) tienen que ver con la intimidad de los menores o con la de quienes han sido víctimas de un delito contra la libertad sexual (FJ. 1.º). Se asume, por tanto, un criterio muy restrictivo, siendo ésta una materia en la que la experiencia comparada ofrece ejemplos tan dispares como el alemán (cuyo Tribunal Constitucional sólo publica las iniciales) o el austriaco (que da cuenta hasta de sus domicilios).

8. Por último, no puede dejar de hacerse aquí también una referencia, muy sucinta, a la DTC 1/2004, de 13 de diciembre (16). Apenas para subrayar el dato de que su parte dispositiva incluye un apartado 3.º, relativo a la suficiencia del artículo 93 CE, que parece fuera de lugar a la vista de los apartados precedentes, en los que se descarta la contradicción sugerida por el Gobierno

---

(15) A las que también se hace referencia *infra*, págs. – y sigs. y – y sigs. Ambas Sentencias fueron objeto de solicitud de aclaración por parte del Presidente del Parlamento de Galicia, denegada por los AATC 525 y 526/2004, de 20 de diciembre, en el entendido de que sólo se pretendía «una indicación acerca de las consecuencias jurídicas de las nulidades declaradas» en las Sentencias (FF.JJ. 2.º).

(16) Objeto en este mismo número de la Revista de sendos comentarios de los Profs. ALONSO GARCÍA y AREILZA CARVAJAL, págs. 339 y sigs. y 365 y sigs.

entre la Constitución y el Tratado. Contradicción que, por lo demás, se planteaba en términos tales que sólo podían llevar a descartarla. Y ello porque ningún Tribunal Constitucional admitiría una contradicción basada en la supremacía del Tratado sobre la Constitución nacional. Sencillamente porque esa contradicción sólo podría superarse (a) con la prohibición absoluta de integrar el Tratado en cuestión [y, en realidad, cualquier otro tratado, pues la primacía de su artículo I-6 es común a toda norma de Derecho Internacional], o (b) con una reforma de la Constitución que privara a ésta de su condición de norma suprema. Se dirá que, al cabo, habría bastado con exigir la reforma del artículo 93 CE para incluir en él una referencia explícita al Tratado. Pero ha de convenirse en que no es lo mismo reformar el artículo 93 por entenderse que la integración del Tratado va más allá de la mera cesión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución que reformarlo como respuesta (afirmativa) a una pregunta sobre la primacía del Tratado. En este último caso, el Tribunal Constitucional cumpliría su papel de garante de la Constitución imponiendo una reforma que la privaría de su condición de norma suprema. Una vez más, los términos en los que se plantea un debate procesal afectan de lleno al problema sustantivo (*Juan Luis Requejo Pagés*).

## II. FUENTES DEL DERECHO

1. Sobrepasa con creces el espacio de esta crónica, razón por la que únicamente se quiere dejar aquí constancia de ella, la Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre, ante el requerimiento formulado por el Gobierno de la Nación acerca de la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución española y los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Además de esta Declaración, ha habido otros pronunciamientos del Tribunal en materia de fuentes en el período ahora reseñado, que a continuación se refieren.

Las SSTC 226 y 227/2004 (Sala Primera), de 29 de abril (17), resuelven sendos recursos de amparo promovidos contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia por el que se aprobaron unas Normas supletorias sobre la disolución de las Comisiones de investigación (art. 50 del Reglamento) y contra la Resolución del Pleno de la Cámara que, en aplicación de dichas Normas, acordó la disolución de la Comisión de Investigación de la catástrofe del petrolero «Prestige». El Tribunal Constitucional vuelve a pronunciarse en ellas, rei-

---

(17) De las que se da cuenta también *infra*, págs. 330-331.

terando doctrina precedente, sobre la vía de impugnación en sede constitucional y las condiciones de validez de las resoluciones normativas dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras en el ejercicio de su función de interpretar o suplir los Reglamentos parlamentarios.

Por lo que se refiere a la vía de impugnación de aquellas resoluciones, se reproduce en la Sentencia la actual doctrina constitucional establecida ya en la STC 119/1990, de 21 de junio, conforme a la cual, una vez abandonada la inicial equiparación que se mantuvo a efectos de su impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad entre los Reglamentos parlamentarios y las resoluciones normativas supletorias e interpretativas dictadas para suplir e interpretar aquéllos, la vía del artículo 42 LOTC, esto es, el recurso de amparo contra actos o decisiones parlamentarios sin valor de ley es la «procedente para la impugnación de las resoluciones que tengan por objeto el desarrollo, con vocación de permanencia, de un Reglamento parlamentario y sean susceptibles de una pluralidad de actos singulares de aplicación», que pueden ser objeto inmediato del recurso de amparo en los supuestos en que dichas resoluciones sean de directa aplicación (FJ. 1.º) (18).

En relación, por otra parte, con la validez de las referidas normas o resoluciones supletorias o interpretativas intraparlamentarias, se condiciona la misma, en tanto que subordinadas a los Reglamentos parlamentarios, al respeto a las previsiones de éstos, encontrando por lo tanto aquéllas su límite, como ya se declarara en la STC 44/1995, de 13 de febrero, «en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a la modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos». Además se recuerda en la Sentencia ahora reseñada que una modificación de esa naturaleza no sólo conculca la reserva constitucional o estatutaria a favor del Reglamento parlamentario, sino también la de los derechos de los representantes políticos a acceder y permanecer en sus cargos «con arreglo a lo dispuesto en las leyes», pues tal derecho no puede desvincularse de aquella reserva a favor del Reglamento parlamentario,

---

(18) Sobre la evolución de la doctrina constitucional en relación con la impugnación de las resoluciones intraparlamentarias supletorias e interpretativas de los Reglamentos parlamentarios, *vid.* la reseña correspondiente a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1995, *REDC*, núm. 4, 1995, págs. 221-228; también, J. C. DUQUE VILLANUEVA: «El recurso de amparo contra actos parlamentarios (La vía de amparo del art. 42 de la LOTC)», *RCG*, núm. 42, 1997, págs. 82-94; A. ARCE JANARIZ: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*, Aranzadi, 2004, págs. 59, 132-135.

«por cuanto sólo a éste le cumple, en su ámbito propio, la condición de `ley´ a los efectos del art. 23.2 CE» (FJ. 2.º).

En aplicación de la doctrina constitucional expuesta, el Tribunal entiende en el caso enjuiciado que las Normas supletorias recurridas, al haber introducido una nueva causa de disolución de las Comisiones de investigación —la imposibilidad objetiva de terminar la tarea encomendada— no contemplada expresamente en el Reglamento de la Cámara —que únicamente prevé como supuestos de disolución o extinción de las Comisiones no permanentes, de las que forman parte las de investigación, «al finalizar su objeto y, en todo caso, al concluir la legislatura»—, han innovado el contenido normativo de éste, alterándolo de manera sustancial y con vocación de permanencia, dado que la nueva causa de disolución que se incorpora está absolutamente desligada de las establecidas reglamentariamente, lo que supone también una vulneración del derecho garantizado a los parlamentarios recurrentes por el artículo 23.2 CE en orden a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Galicia. En este sentido, el Tribunal rechaza las alegaciones del Parlamento de Galicia referidas a la apreciación por la Mesa de la Cámara de una laguna en el precepto reglamentario que regula las causas de disolución de las Comisiones no Permanentes y a la consideración de que la nueva causa introducida aparece implícitamente recogida en el mismo, al estimar, tras precisar que «sólo puede apreciarse la existencia de una laguna jurídica cuando el contenido normativo que se considera en falta puede de alguna manera considerarse implícito en previsiones normativas dotadas de un contenido equivalente», que en el presente caso el precepto del Reglamento de la Cámara concernido «no brinda margen alguno para operar con la técnica de las lagunas», pues «su contenido expreso, muy claro por lo demás, puede parecer insuficiente, pero no puede hablarse de carencias inadvertidas o necesitadas de corrección», al menos por el órgano al que sólo le corresponde interpretar y aplicar dicho precepto, sin perjuicio, obvio es, de que su contenido pueda ser modificado mediante una reforma reglamentaria» (FF.JJ. 4.º a 6.º) (19).

---

(19) A la Sentencia formuló voto particular discrepante el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez. En su opinión, la doctrina constitucional, de la que es exponente la Sentencia reseñada, que establece una relación de jerarquía normativa entre los Reglamentos Parlamentarios y los usos y normas supletorias e interpretativas, atendiendo a que aquéllos requieren para su aprobación la mayoría absoluta de la Cámara, viene a trasladar a las relaciones entre Reglamentos parlamentarios y normas interpretativas y supletorias el esquema de las relaciones entre Ley y Reglamento que rigen en el Derecho Administrativo, convirtiendo de esta forma al «recurso de amparo frente al Parlamento en un recurso contencioso-parlamentario, a modo de simple control de la legalidad o ilegalidad de las normas que emanan de las distintas fuentes del Derecho parla-

2. El principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) operó como canon de constitucionalidad del artículo 90 de la Ley 20/1991 (Pleno), de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico y fiscal de Canarias en la STC 156/2004, de 23 de septiembre (20). La Sentencia resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias contra el mencionado precepto legal, por delegar el Estado en la Comunidad Autónoma las competencias de «revisión» de los actos dictados en aplicación y gestión del arbitrio sobre la producción y la importación en las Islas Canarias. Para la Sala proponente de la cuestión de inconstitucionalidad las facultades de «revisión» delegadas a la Comunidad Autónoma abarcaban el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas contra los referidos actos de aplicación y gestión del arbitrio, por lo que entendía, a los efectos que a este apartado de la crónica interesa, que el precepto cuestionado introducía una situación de incertidumbre en cuanto a los órganos competentes para conocer de las reclamaciones económico-administrativas relativas al citado arbitrio.

Una vez resuelta la que constituía la principal duda de constitucionalidad del órgano proponente, al entender el Tribunal, con base en una interpretación sistemática del precepto legal en el contexto competencial en el que se enmarca, que las facultades de «revisión» delegadas a la Comunidad Autónoma no incluían las reclamaciones económico-administrativas contra los actos de aplicación y gestión del arbitrio, cuyo conocimiento corresponde a los órganos económico-administrativos del Estado, se rechaza en la Sentencia su posible

---

mentario». «El recurso de amparo parlamentario —a su juicio— se debe reservar a las decisiones de las Cámaras que lesionan directamente los derechos fundamentales de los Diputados ... (pues) ampliarlo a cualquier infracción reglamentaria convertiría el recurso de amparo en una especie de jurisdicción revisora de todas las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de las Cámaras o de las Asambleas autonómicas». En este sentido, tras señalar que todas las normas parlamentarias tienen valor de ley, considera que la fiscalización por este Tribunal de los actos parlamentarios para que resulte respetuosa con la autonomía parlamentaria ha de implicar necesariamente: «a) que se haya producido en el caso una lesión de derechos fundamentales susceptibles de amparo, limitándose la Sala de amparo a anular el acto de aplicación de la norma parlamentaria que haya lesionado el derecho fundamental, y b) que este Tribunal sólo afecte a las normas reglamentarias de la Cámara y a las que se integran en ella con vocación de permanencia (STC 118/1988, FJ. 3) por la vía de la autocuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno por la Sala de amparo, en aplicación del art. 55.2 LOTC, todo ello salvo que (como ocurrió en la STC 119/1990, de 21 de junio) dicho mecanismo fuera innecesario por haber sido ya avocado al conocimiento del Pleno el recurso de amparo en aplicación del artículo 10 k) LOTC (cfr. STC 119/1990, FJ. 2)».

(20) Puede verse también *infra*, págs. 313-314.

contradicción con el principio de seguridad jurídica. Recuerda al respecto el Tribunal, sintetizando su reiterada doctrina sobre el mencionado principio constitucional, que el principio de seguridad jurídica procura la claridad y no la confusión normativa, esto es, «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho», de modo que «sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la normativa infringe el principio de seguridad jurídica».

En el caso concreto enjuiciado, el Tribunal, si bien llega a admitir que el precepto legal cuestionado considerado aisladamente podría generar incertidumbre acerca de los órganos competentes para conocer de las reclamaciones económico-administrativas contra los actos de aplicación y gestión del arbitrio, sin embargo, una vez precisado que corresponde a los órganos económico-administrativos del Estado la resolución de dichas reclamaciones económico-administrativas, entiende que, al resultar posible una interpretación del precepto legal cuestionado válida desde un punto de vista constitucional, desaparece la tacha de inseguridad jurídica que se le imputa, pues «este vicio sólo puede conducir a la inconstitucionalidad de la norma cuestionada cuando el precepto sometido a control no sea susceptible de una interpretación válida “de modo natural y no forzado”» (FJ. 9.º).

3. Los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica constituyeron también en el ATC 395/2004 (Pleno), de 19 de octubre, el canon de control en la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Ciudad Real en relación con el artículo 319.2 del Código Penal. El órgano judicial proponente estimaba, en síntesis, que el citado precepto legal, que establece las penas de prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para la profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años para los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una edificación no autorizable en suelo no urbanizable, podría vulnerar, de un lado, el principio de proporcionalidad, al considerar innecesaria la intervención penal ante infracciones que no revisiten la suficiente gravedad y resultar desproporcionada en sí misma la pena privativa de libertad prevista, y de otro lado, el principio de seguridad jurídica, ya que la extensión del tipo puede llevar a situaciones de desigualdad y arbitrariedad condicionadas por la sucesión de planeamientos y recalificaciones que

pueden provocar la sanción de una conducta por construcción en un terreno rústico que poco tiempo después puede ser calificado como urbanizable, así como por remitir el tipo penal a la legislación de las Comunidades Autónomas careciendo de esta forma de la necesaria definición del núcleo del delito.

El Tribunal desestimó por notoriamente infundadas (art. 37.1 LOTC) las dudas de constitucionalidad suscitadas. Por lo que se refiere a la supuesta quiebra del principio de proporcionalidad, por la intervención del Derecho penal en la represión de la conducta tipificada, se recuerda en la Sentencia que es potestad exclusiva del legislador configurar los bienes penalmente protegidos, los comportamientos penalmente reprobables, el tipo y la cuantía de las sanciones penales y la proporción entre las conductas que pretende evitar y las penas con las que intenta conseguirlo, gozando para ello, dentro de los límites establecidos en la Constitución, de un amplio margen de libertad que deriva de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática. En este marco el control que corresponde al Tribunal estriba exclusivamente en determinar si esa intervención legislativa ha respetado los límites externos que el principio de proporcionalidad impone desde la Constitución al tratamiento de la libertad personal, que han de entenderse respetados en la medida en que el sacrificio de la libertad que impone la norma no persiga la preservación de bienes o intereses constitucionalmente proscritos, ni socialmente irrelevantes. Desde la primera de las perspectivas del principio de proporcionalidad planteadas por el órgano judicial, el Tribunal descarta su posible infracción por el precepto legal cuestionado, ya que la conducta tipificada en el artículo 319.2 CP «no pretende la protección de intereses constitucionalmente proscritos ni irrelevantes, pues, en primer lugar, [...] el interés tutelado es preservar la regulación de la utilización del suelo, y en segundo lugar, tal regulación es un mandato dirigido a los poderes públicos que aparece expresamente previsto en el art. 47 CE».

Desde la segunda de las perspectivas del principio de proporcionalidad en que se basó la posible inconstitucionalidad del precepto cuestionado, esto es, desde la perspectiva de la calidad o cantidad de la pena prevista, el Tribunal reitera que en este ámbito su fiscalización tiene un alcance y una intensidad muy limitados, pues sólo si a la luz de un razonamiento lógico, de datos empíricos no controvertidos y del conjunto de las sanciones que el mismo legislador ha estimado necesarias para alcanzar fines de protección análogos resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador, podría procederse a la expulsión de la norma del ordenamiento, siempre sobre la base de que las medidas alternativas han de ser palmariamente de menor intensidad coactiva y de una funcionalidad manifiesta similar a la

que se critique por desproporcionada. En este caso desestima la duda de constitucionalidad del órgano proponente, al no ofrecer éste criterio de comparación alguno para argumentar la desproporción denunciada y no apreciarse la existencia de un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la conducta punible y la sanción prevista, en atención tanto a otras figuras delictivas tipificadas en el mismo precepto, como a la propia extensión de la pena de privación de libertad establecida, susceptible incluso de suspensión en su ejecución.

También desestimó el Tribunal la posible vulneración del principio de seguridad jurídica como consecuencia, de un lado, de la aplicación retroactiva de las normas más favorables, en los supuestos de recalificaciones como suelo urbanizable de terrenos rústicos; y, de otro, de descartar que el precepto legal cuestionado resultase un tipo penal indeterminado, ya que en él aparecen claramente delimitados los elementos configuradores del injusto penal respecto al administrativo, en la medida en que sólo se refiere a los supuestos de edificaciones no autorizables y en suelo no urbanizable, de modo que el tipo penal describe el ilícito asentándolo en dos aspectos que necesariamente han de concurrir, la calificación jurídica del suelo en el que se edifica como no urbanizable y la naturaleza de la edificación como no autorizable, siendo constitucionalmente lícito que las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias operen como complemento válido de las leyes penales en blanco (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

### III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Treinta y cinco han sido las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en el tercer cuatrimestre de 2004 en las que se abordan cuestiones relativas a la organización territorial del Estado. Un número muy superior al habitual que se explica porque veintisiete de ellas son, en realidad, Sentencias de remisión a la STC 178/2004, de 21 de octubre, que resolvió dos cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el artículo 11 de la Ley del Parlamento 17/1994, de medidas urgentes en materia de vivienda, de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística. Del resto de las resoluciones, cuatro resuelven recursos de inconstitucionalidad (SSTC 157/2004, 168/2004, 194/2004 y 243/2004); dos, cuestiones de inconstitucionalidad (SSTC 156/2004 y 254/2004) y una de ellas, un conflicto positivo de competencia (STC 158/2004). Desde el punto de vista de las aportaciones doctrinales, las más relevantes se contienen, quizás, en la STC

194/2004, de 4 de noviembre, que ha venido a reforzar la competencia de las Comunidades Autónomas sobre parques naturales, también cuando éstos tienen un territorio que abarca más de una Comunidad. Especial interés tiene también la STC 178/2004, de 21 de octubre, que aborda una vez más problemas derivados de la declaración de inconstitucionalidad de un elevado número de preceptos de la Ley del Suelo de 1992 que se llevó a cabo en la conocida STC 61/1997, de 20 de marzo.

2. La STC 156/2004, de 23 de septiembre (21), resuelve la cuestión de inconstitucionalidad suscitada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias frente al artículo 90 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, por la posible vulneración de los artículos 9.3, 81 y 150.2 de la Constitución y 61 del Estatuto de Autonomía. El precepto objeto de impugnación disponía que la gestión, liquidación, recaudación e inspección del Arbitrio sobre la producción e importación correspondería en adelante a la Comunidad Autónoma de Canarias. Para el órgano judicial esto implicaba una transferencia del Estado, hecha sin respetar la reserva a ley orgánica del artículo 150.2 CE, y creaba una situación de incertidumbre sobre los órganos competentes para conocer de las reclamaciones económico-administrativas sobre el citado tributo que sería contraria al artículo 9.3 CE.

El Tribunal comienza analizando la naturaleza del tributo y concluye que no es un tributo propio: primero, porque no ha sido establecido por una ley del Parlamento canario y, segundo, porque su desarrollo se atribuye en la Ley 20/1991 al Gobierno de la Nación. En segundo lugar, descarta que se trate de un tributo local, a pesar de que esté afectado enteramente a la financiación de las corporaciones locales canarias. Asimismo, rechaza las afirmaciones del Abogado del Estado y del Fiscal General del Estado de que se trata de un tributo cedido, pues tal condición ni se deduce de la literalidad de la Ley, ni la mera atribución de la recaudación de un tributo a una Comunidad Autónoma le otorga la condición de «cedido».

Caracterizado así el arbitrio, es necesario determinar si el artículo 90 objeto de la controversia es o no respetuoso con los artículos 19 y 20 de la LOFCA. La clave para ello está en precisar el alcance que debe darse al término «revisión» que utiliza el precepto y que, mientras que para el órgano judicial y para el Fiscal incluye el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas, en opinión del Abogado del Estado no lo incluye. Para el Tribunal Cons-

---

(21) Véase asimismo *supra*, págs. 309-310.

titucional no cabe duda de que el término «revisión» incluye las tres modalidades de revisión a que alude la Ley General Tributaria, y por tanto, las reclamaciones económico-administrativas. Pero ello no conduce por sí solo a la inconstitucionalidad del precepto, pues resulta necesario constatar si traspasa los límites de los mencionados artículos de la LOFCA y contradice, con ello, los artículos 81 y 150.2 CE y el artículo 61 EACan. Tales límites se habrían visto vulnerados si, efectivamente, se hubieran traspasado las competencias para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas y esto es lo que, según concluye la Sentencia, no ha ocurrido. Dando en cierta medida la vuelta al argumento del órgano proponente de la cuestión, el Tribunal Constitucional viene a señalar que de los mencionados artículos 19 y 20 LOFCA se deduce que en tanto no haya una previsión orgánica en aplicación del artículo 150.2 CE, la competencia para resolver esas reclamaciones corresponde al Estado. En el caso de la Ley impugnada, no puede concluirse que esa transferencia se haya producido, y de hecho la Ley 20/1991 no otorga a la Comunidad Autónoma canaria competencia alguna para resolver las reclamaciones económico-administrativas relativas a los actos de gestión del arbitrio.

En cuanto a la denunciada vulneración del artículo 9.3 CE, entiende el Tribunal que si bien de la lectura aislada del precepto podría derivarse que la competencia para revisar los mencionados actos de gestión del arbitrio incluye el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas, la solución es distinta cuando se lleva a cabo una interpretación sistemática en el contexto competencial, lo que conduce a la desestimación de la cuestión.

3. Escasas novedades aporta la STC 157/2004, de 23 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio de Navarra. Para el órgano recurrente, los preceptos objeto de impugnación no respetaban las competencias estatales sobre legislación mercantil y civil, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Las dudas sobre la constitucionalidad se agrupaban en cuatro bloques: los criterios para otorgar las licencias a los grandes establecimientos comerciales; la regulación de ciertos tipos de ventas, especialmente las promociones y rebajas; la proclamación que hace la Ley recurrida de la Ley 7/1996 como Derecho supletorio; y, por último, la no consideración de la reincidencia como elemento de graduación de las sanciones. Buena parte de estas cuestiones habían sido abordadas en la STC 124/2003, de 19 de junio, que resolvió la impugnación por parte de la Comunidad Foral de Navarra de dos Leyes estatales (la 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, y la Or-

gánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de ordenación de comercio minorista) y de la que ya dimos noticia en la crónica correspondiente al segundo cuatrimestre de 2003 (22).

Con base en la doctrina de dicha Sentencia se resuelve el primer bloque de problemas. Se declara inconstitucional, en primer lugar, la previsión del artículo 23.3 de la Ley Foral de que el Tribunal de Defensa de la Competencia emita un informe para dilucidar si existe posición de dominio en el mercado, «aplicando para ello en el ámbito de Navarra los porcentajes máximos establecidos en la normativa básica estatal». Es precisamente este último inciso el que resulta inconstitucional, pues la Comunidad Foral carece de competencia normativa en materia de «defensa de la competencia» que le permita modular la aplicación en su territorio de la legislación estatal. La solución es la contraria en el caso del artículo 24.1 de la Ley, que regula los criterios que se deben tener en cuenta para el establecimiento de licencias. Frente a la alegación de que la norma foral no contempla la valoración de la existencia de un «equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento», se afirma con el Letrado del Parlamento de Navarra que la no mención expresa en esa norma no significa que se haya prescindido del mismo, tal y como se deduce de otros artículos de la Ley.

En el bloque relativo a las ventas especiales se incardinan los artículos 40.2.c) y 46.1 de la Ley. Según el primero de ellos, el período de vigencia de la promoción no podrá ser inferior a dos días consecutivos ni superior a treinta. Partiendo también de la STC 124/2003, cuyo Fundamento Jurídico 5.º recogía doctrina anterior del Tribunal, declara que esa previsión no tiene otro encaje que el de defensa de la competencia, título que corresponde al Estado, por lo que el precepto es inconstitucional. A la misma conclusión se llega en el caso del artículo 46.1, que en su inciso final dispone que se consideran ventas de rebajas «las que supongan una minoración en relación con el precio practicado habitualmente». Se trata, señala el Tribunal Constitucional, de una regulación que atañe al núcleo normativo que es propio de la figura contractual de la venta en rebajas y que se separa, además, de las previsiones de la Ley estatal 7/1996.

El cuarto grupo temático se refiere al régimen sancionador y afecta al artículo 72.1 de la Ley Foral, que, en opinión del Abogado del Estado, no habría observado la reincidencia como una circunstancia a tener en cuenta en la imposición de las sanciones. El Pleno rechaza esta afirmación sobre la base de que la referencia que en el Ley estatal se hace a la reincidencia es muy gené-

---

(22) En *REDC*, núm. 69, 2003, págs. 370 y sigs.

rica, de forma que no pretende sino garantizar que en todo el territorio nacional resulten sancionados con mayor intensidad quienes sean reincidentes, circunstancia ésta que vendría garantizada por la Ley Foral al haber previsto en determinados preceptos un tipo específico para tales situaciones.

Hemos dejado para el final el tercer bloque de problemas por ser el que suscita mayor interés y el que motiva un voto particular de dos Magistrados. Tanto el artículo 50.1 como la Disposición final segunda de la Ley Foral declaran el carácter supletorio de la Ley estatal 7/1996. Para el Abogado del Estado, tales previsiones inciden en la efectividad jurídica de normas estatales e incurrir, por ello, en inconstitucionalidad. Ésta es efectivamente la decisión que adopta la mayoría del Tribunal, que recuerda que la vigencia y aplicabilidad del Derecho estatal será la que resulte de las normas constitucionales que regulan la relación entre el ordenamiento estatal y el autonómico y no la que establezca el legislador autonómico. De este concreto extremo discrepan los Magistrados Sres. Gay Montalvo y Pérez Tremps, para quienes «el titular de una competencia legislativa, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, en ejercicio de la misma, puede tanto establecer las reglas aplicables a título directo como determinar las que lo son a título supletorio». Para ambos Magistrados ello es posible, sin lesionar el artículo 149.3 CE, siempre que se respeten dos límites: que se actúe dentro del ámbito material de competencia y que no se genere inseguridad jurídica, y ambos límites se habrían respetado por la Ley impugnada. Como puede observarse, se trata de nuevas dudas sobre el alcance del principio de supletoriedad que vienen a añadirse a las ya abundantes que provocó la STC 61/1997, de 20 de marzo.

4. Por lo que hace a las STC 158/2004, de 23 de septiembre, que resuelve el conflicto positivo de competencia suscitado por el Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña respecto de la Resolución de 25 de julio de 2003, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se prorroga para el curso 2002-2003 la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación, suscita un problema abordado ya por las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, así como por la STC 230/2003, de 18 de diciembre. De todas estas resoluciones dimos cuenta en su momento (23) y, conforme a la doctrina en ellas expuesta, concluye el Tribunal que la norma impugnada es inconstitucional, si bien sólo en la medida en que atribuyen funciones ejecutivas a entes u órganos que no sean los de la propia Generalidad o

---

(23) Véanse, respectivamente, las crónicas del primer y tercer cuatrimestre de 2002 (en *REDC*, núm. 65, 2002, págs. 281 y sigs.; y núm. 67, 2003, págs. 237-238) y la del tercer cuatrimestre de 2003 (en *REDC*, núm. 70, 2004, págs. 298 y sigs.).

desconozcan sus potestades de autoorganización. Y al igual que en los casos de referencia, el alcance del fallo se modula por considerarse que la pretensión de la Generalidad puede estimarse satisfecha con la declaración de la titularidad de la competencia controvertida y sin necesidad de anular los preceptos correspondientes.

La decisión lleva un voto particular del Vicepresidente Sr. Jiménez Sánchez, que se remite a los que en su momento formulara a las tres Sentencias cuya doctrina sirve de *ratio decidendi* para la resolución del conflicto.

5. La STC 168/2004, de 6 de octubre, examina la constitucionalidad de los artículos 58 a 64 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña, frente a los cuales el Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad por entender que eran contrarios al artículo 133.2 CE, al desconocer los límites y condiciones de ejercicio de la potestad tributaria autonómica establecidos en el artículo 8.3 LOFCA, vulnerando, asimismo, el artículo 149.1.25 CE, en la medida en que el nuevo gravamen sería contrario a las bases del régimen energético. Los preceptos objeto del recurso venían a establecer un gravamen sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que se pueda derivar la activación de los planes de protección civil en el territorio de Cataluña y su fin era contribuir a la financiación de las actividades de previsión, prevención, etc.

El Tribunal examina los preceptos impugnados en primer lugar desde la perspectiva de los artículos 6.3 LOFCA y 133.2 CE. Para ello parte del principio de autonomía financiera, tal y como ha venido siendo caracterizado en la jurisprudencia constitucional y, más en concreto, en la STC 289/2000, de 30 de noviembre (24), que es el referente en toda esta primera parte de la Sentencia. Se recuerda, asimismo, la doctrina de esa misma Sentencia sobre el alcance del artículo 6 LOFCA, que recoge la prohibición de doble imposición y en cuyo apartado tercero se dispone que «habrán de establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro». Este apartado se entendió en la STC 289/2000 en el sentido de que reconduce la prohibición de la duplicidad impositiva a la materia imponible efectivamente gravada por el tributo, con independencia del modo como se articule por el legislador el hecho imponible, resultando vedado cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente de riqueza gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico.

---

(24) Véase *REDC*, núm. 61, 2001, págs. 282-283.

A la luz de esta doctrina, examina el Pleno los preceptos impugnados, tomando además como referencia los tributos locales con los que se viene a comparar el gravamen objeto del recurso. Y llega a la conclusión de que no existe solapamiento: primero, porque el objeto no coincide; segundo, porque se trata de un gravamen afecto a la financiación de un fondo de seguridad de cara a las actividades de protección civil, por lo que no puede entenderse como una nueva fuente de ingresos públicos con fines genéricamente fiscales. No se trata, por tanto, de un tributo de carácter contributivo y por ello no cabe hablar de doble imposición.

Descartado el primero de los motivos de la impugnación, se pasa a examinar si los artículos de la Ley son contrarios a la competencia básica estatal en materia energética. Rechaza el Tribunal que lo dispuesto en los preceptos objeto de controversia contradiga la doctrina de la STC 24/1985, de 21 de febrero, pues el legislador catalán no ha pretendido organizar, dirigir u ordenar, ni ha buscado incidir directamente en el proceso de producción o transporte de energía. Pero había alegado también el Abogado del Estado la infracción de diversos aspectos básicos de las Leyes 10/1987, de 15 de junio, de normas básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en el sector de combustibles, y 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación el sistema eléctrico nacional. Recuerda, sin embargo, el Tribunal que dichas Leyes fueron sustituidas por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de regulación del sector eléctrico, y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, normas que prevén la posibilidad de incluir un suplemento territorial en las facturas que deben satisfacer los consumidores de energía para el caso de que las actividades eléctricas o gasistas fueran gravadas con tributos de carácter autonómico o local. Esto, dice la Sentencia, muestra cómo el legislador básico estatal asume con absoluta normalidad la existencia de tributos locales y autonómicos que recaigan sobre las energías eléctrica y gasista, preocupándose por asegurar, eso sí, que no se ponga en riesgo la unicidad del sistema tributario. Se trata, por tanto, de un supuesto en el que la posible inconstitucionalidad inicial desaparece por una legislación básica sobrevenida que, según doctrina constante del Tribunal Constitucional, debe ser la aplicada en el momento de emitir el juicio de constitucionalidad.

6. Como ya se ha adelantado, la STC 178/2004, de 21 de octubre (25), es quizás la Sentencia más relevante de este período, pero no tanto por su doctrina como porque a ella se remiten la mayor parte de las Sentencias dictadas en este

---

(25) Sobre la que también puede verse *supra*, págs. 297 y sigs. y págs. 303-304.

cuatrimestre, todas ellas motivadas por el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco frente al artículo 11 de la Ley del Parlamento Vasco 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda, de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística. En el caso de la STC 178/2004, a la cuestión suscitada frente a ese precepto se había acumulado otra planteada por el mismo órgano judicial contra el artículo único, apartado 2, de la Ley del Parlamento Vasco 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística; el artículo 2.2 de la Ley estatal 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de los colegios profesionales; y el artículo 2.2 del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales.

El examen conjunto de la posible inconstitucionalidad de cuatro preceptos, dos de ellos de Leyes vascas y otros dos de normativa estatal (en realidad la Ley 7/1994 es el resultado de la tramitación como proyecto de ley del Decreto-Ley 5/1996, en la que se introdujeron modificaciones menores en el artículo 2.2), se explica por la peculiar evolución de la legislación sobre el suelo en la década de los noventa y los efectos que sobre la misma produjo la STC 61/1997, de 20 de marzo. Esta situación obliga al Tribunal Constitucional a dedicar los seis primeros fundamentos jurídicos de la Sentencia a realizar una breve explicación «histórica», a determinar con precisión el parámetro que debe tenerse en cuenta para el enjuiciamiento y a resolver algunas complejas cuestiones sobre la relevancia de la validez de los preceptos para el fallo de los procesos en los que surgieron las cuestiones de inconstitucionalidad.

Desde el punto de vista del fondo, que es el relevante en este apartado de la crónica, el Tribunal examina en primer lugar la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley vasca 17/1994. Este precepto establecía, en el marco de la legislación estatal vigente (en concreto el artículo 27 de la Ley del Suelo de 1992), la cesión del 15 por 100 del aprovechamiento en suelo urbano y urbanizable para todos los municipios del País Vasco. La declaración de inconstitucionalidad del citado artículo 27 de la norma estatal arrojaba, sin embargo, dudas de inconstitucionalidad sobre el precepto de la Ley vasca al no existir una normativa estatal que, en aplicación del artículo 149.1.1 CE, estableciera no ya los límites de la cesión de aprovechamiento, sino su misma obligatoriedad, pues dicha cesión no estaba prevista en la Ley de 1976, que, por efecto de la STC 61/1997, recuperó parte de su vigencia. La Sentencia explica con detalle que la previsión autonómica de la cesión del 15 por 100 tenía cobertura en la condición básica que establecía el artículo 20 de la Ley del Suelo de 1992, de acuerdo con el cual el deber de «ceder los terrenos en que se localice el apro-

vechamiento correspondiente [...] por exceder del susceptible de apropiación privada o, en su caso, adquirir dicho aprovechamiento por su valor urbanístico en la forma que establezca la legislación urbanística aplicable». Debe, por ello, entenderse que la condición básica garantizadora de la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad era la obligatoriedad de la cesión, sin que se concretara el porcentaje de la misma, lo que vino a hacer el precepto objeto de controversia.

Esta solución es cuestionada en el voto particular que formula el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez y al que se adhiere el Sr. García-Calvo y Montiel. Su punto de partida es el voto que el primero de ellos formulara a la STC 1/2003, de 16 de enero, en el que se propone un entendimiento distinto de la cláusula de prevalencia el artículo 149.3 CE (26). Se defendía entonces que cuando cambia la ley básica estatal y el nuevo texto entra en colisión con la ley autonómica, no se plantea un problema de validez, sino de inaplicación de la ley autonómica, decisión que puede ser adoptada por los Tribunales ordinarios. En el presente caso, de apreciarse contradicción entre la normativa básica aplicable a raíz de la STC 61/1997 y el artículo 11 de la Ley vasca 17/1994, debería inaplicarse ésta. Y en opinión de los Magistrados firmantes del voto particular, esa contradicción existe porque la nueva normativa básica no sería sólo el artículo 20 de la Ley del Suelo de 1992, que adolece de una falta de precisión que no garantiza la igualdad que exige el artículo 149.1.1 CE, sino que debería completarse con el artículo 83.3 de la Ley del suelo de 1976. Como la norma impugnada es contraria a este precepto, se vería desplazada.

Alguna razón tienen los firmantes del voto al dudar de que el artículo 20 de la Ley del Suelo de 1992 cumpla las condiciones para garantizar la igualdad básica entre los españoles a que se refiere el artículo 149.1.1 CE, pero atendiendo a la situación que se había creado como consecuencia de la declaración de la STC 61/1997, la solución de la mayoría es, posiblemente, la más razonable. Hay que reconocer que esa situación era sumamente peculiar y en ese contexto es de agradecer cómo centra el Tribunal la cuestión: «resulta verdaderamente muy insatisfactorio desde el punto de vista de la argumentación jurídica en materia de distribución de competencias —se afirma en el Fundamento Jurídico 7.º— [...] declarar que una regulación del Estado es inconstitucional por invadir la competencia autonómica (que eso fue lo que pasó, en esencia, con el art. 27 LS de 1992) y, más tarde, cuando esa misma regulación se ha convertido en legislación autonómica, considerar que ésta sería inconstitucional por invadir la competencia estatal».

---

(26) De la propuesta y de sus inconvenientes se trató en la crónica correspondientes al primer cuatrimestre de 2003, en *REDC*, núm. 68, 2003, págs. 301-302 y 313 y sigs.

En cuanto a la segunda de las cuestiones de inconstitucionalidad, se examina en primer lugar el artículo 2 tanto del Decreto-Ley 5/1996, como de la Ley 7/1997 en la que aquél se convirtió tras la tramitación conforme al artículo 86.3 CE. Esta Ley fue publicada en el *BOE* el 15 de abril y entró en vigor el día siguiente. El día 25 de ese mismo mes se publicó asimismo en el *BOE* la STC 61/1997, de 20 de marzo, que, como se ha recordado, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 27 de la Ley del Suelo. Entiende el órgano judicial proponente de la cuestión que los mismos argumentos que llevaron a la inconstitucionalidad del artículo 27 deben conducir a la de los artículos impugnados, que disponen que el propietario de terrenos en suelo urbano no incluido en una unidad de ejecución patrimonializará el 100 por 100 del aprovechamiento de referencia, y en el resto de los terrenos, el 90 por 100, reduciéndose el deber de cesión al 10 por 100.

El Tribunal transcribe la doctrina del Fundamento Jurídico 17.º c) de la STC 61/1997 y, de acuerdo con ella, estima esta vez la cuestión y declara la inconstitucionalidad del artículo 2.2 del Decreto-Ley y de la Ley. Pero la Sentencia va más allá y, en aplicación del artículo 39.1 LOTC, extiende la inconstitucionalidad a los apartados 1 y 3 de los citados preceptos, por la conexión de sus regulaciones y la evidencia con que se muestra que concurren los mismos vicios de inconstitucionalidad. Y esto a pesar de que el Tribunal reconoce que, a los efectos de la resolución del caso sobre el que tiene que pronunciarse el TSJ del País Vasco, sólo es relevante el apartado 2. La solución es la contraria en el caso del artículo 3 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1997, de 25 de abril, que dispuso que en el territorio del País Vasco debía cederse el 15 por 100 del aprovechamiento de referencia tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable. La argumentación es, en este caso, la misma que, según se ha visto, sirvió para declarar la inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley 17/1994.

La Sentencia concluye con un fundamento dedicado a fijar el alcance de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad. Y por las mismas razones que se invocaron en las SSTC 54/2002, de 27 de febrero, y 51/2004, de 13 de abril (27), se señala que las situaciones administrativas declaradas por acto administrativo firme no podrán ser revisadas.

También respecto del parecer de la mayoría en esta segunda cuestión de inconstitucionalidad se discrepa en el voto particular que, como se ha dicho, acompaña a la Sentencia. Esa discrepancia deriva del desacuerdo con la doctrina de la STC 61/1997, tanto por lo que se refiere al entendimiento de la cláusula de supletoriedad (que no es relevante para el caso) como por la considera-

---

(27) De ambas resoluciones dimos cuenta en *REDC*, núm. 65, 2002, págs. 280-281, y núm. 71, 2004, págs. 308 y sigs. y 321 y sigs.

ción de las áreas de reparto y aprovechamiento tipo como técnicas urbanísticas subsumibles en las competencias autonómicas y por ello ajenas al artículo 149.1.1 CE. Entienden los Magistrados firmantes que, por ello, no se debería haber declarado la inconstitucionalidad del apartado 1 de los dos preceptos estatales que disponen la patrimonialización del 100 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en el suelo urbano excluido de una unidad de ejecución.

7. Por remisión a la doctrina establecida respecto de la primera de las cuestiones de inconstitucionalidad resueltas por la STC 178/2004 (es decir, la relativa al artículo 11 de la Ley del Parlamento Vasco 17/1994), se desestiman un total de 27 cuestiones de inconstitucionalidad que habían sido suscitadas por el mismo órgano judicial. Se trata de las SSTC 205 a 217 y 228 a 241, Sentencias que tienen un Fundamento Jurídico único, de remisión, y que incorporan lógicamente un voto particular de los Magistrados que formularon el de la STC 178/2004.

8. Muchas y relevantes son las cuestiones que se abordan en la STC 194/2004, de 4 de noviembre, que resuelve tres recursos de inconstitucionalidad acumulados, interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, las Cortes de Aragón y la Diputación General de Aragón frente a numerosos preceptos de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre. Para los recurrentes, los preceptos impugnados establecen un sistema de gestión conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques naturales que implica la usurpación de las competencias autonómicas para su gestión; además, la regulación misma del sistema de gestión de los parques no correspondería al Estado, sino a las Comunidades Autónomas. Frente a ello, el Abogado del Estado sostuvo el carácter básico de los preceptos.

El punto de referencia para resolver los recursos es la STC 102/1995, de 26 de junio, pero no cabe duda de que el Tribunal va ahora más allá, aunque sólo sea porque muchos de los pronunciamientos de aquella resolución fueron excesivamente genéricos, en parte por la gran cantidad de preceptos que entonces se impugnaron. De hecho, en diversos momentos de la STC 194/2004 se viene a concretar más —en algún caso, con importantes matices— la doctrina de aquella Sentencia.

A efectos del examen de los recursos, los preceptos impugnados se agrupan en cuatro bloques temáticos: los instrumentos de planificación de los parques nacionales; el sistema de organización y gestión de los parques nacionales

intraautonómicos; la planificación física y orgánica y funcional de los parques nacionales cuyo ámbito se extiende por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; y, por último, la financiación de los parques.

Delimitado el objeto, concreta el Tribunal el parámetro que debe servir para el examen de los preceptos impugnados y que viene determinado por tres elementos: la doctrina sobre los requisitos materiales y formales de la legislación básica, el alcance de las potestades de coordinación y el del principio de cooperación. Tras recordar la doctrina consolidada sobre cada uno de estos temas, se van examinando en la Sentencia los preceptos impugnados al objeto de precisar si pueden justificarse en alguno de esos tres elementos o si, por el contrario, han supuesto una invasión de las competencias autonómicas.

La exposición de los argumentos que se utilizan en relación con cada uno de los artículos impugnados haría esta crónica mucho más larga y tediosa de lo que parece razonable e, incluso, necesario, por lo que parece suficiente con mencionar las decisiones más relevante del Tribunal. Estas son:

a) Se declara inconstitucional, en primer lugar, la gestión conjunta de los parques por la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentren situados (art. 22.3 de la Ley). Se trata de una intervención de carácter ejecutivo que no reúne los requisitos para ser calificada como básica, sin que encuentre tampoco legitimidad en las facultades de coordinación o en el principio de cooperación. Por ello mismo, es inconstitucional la previsión de una Comisión Mixta de Gestión, integrada por el mismo número de representantes de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma (art. 23).

b) En el caso de parques nacionales que se extienden por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, parte el Tribunal de su doctrina según la cual el efecto supraterritorial no implica automáticamente un traslado de titularidad. Éste debe darse sólo en supuestos excepcionales, cuando la actividad pública que se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en ese caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación. En aplicación de tal doctrina se declara inconstitucional el artículo 23.2 de la Ley, que se refiere también a una Comisión Mixta de Gestión integrada por igual número de miembros de la Administración del Estado y del conjunto de las Comunidades Autónomas afectadas. El Estado —se afirma en la Sentencia— debió establecer mecanismos de coordinación que permitieran la gestión por las Comunidades Autónomas y, al no hacerlo así, ha invadido sus competencias. Asimismo, se declara inconstitucional el artículo 23 ter.2, según el cual los Directores-Conservadores de estos parques serán nombrados por el Ministerio de Medio Ambiente a propuesta de la citada Comisión Mixta de Gestión.

c) Por lo que se refiere a la planificación del espacio físico en que se asientan los parques nacionales, la Ley preveía dos instrumentos: el Plan director de la red de parques nacionales y el Plan rector de uso y gestión. En relación con este último, se declara inconstitucional la previsión de que sea aprobado por la Administración General del Estado, previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión. La solución es la contraria en el caso del Plan director de la red de parques nacionales, figura de nuevo cuño introducida por la Ley 41/1997. Entiende el Tribunal que éste se configura como el más elevado instrumento planificador de todos los parques nacionales y es por ello claro que cabe otorgar carácter básico a este instrumento.

d) En cuanto a los preceptos relativos a la financiación, que prevén que se lleve a cabo con cargo a los presupuestos generales del Estado y las aportaciones de la Comunidades Autónomas, son declarados inconstitucionales por ser el correlato financiero de la gestión conjunta de los parques que, como se ha dicho, no es respetuosa con las competencias autonómicas.

También en este caso concluye la Sentencia moderando el alcance del fallo y se hace de acuerdo con la doctrina de la STC 195/1998, de 1 de octubre, según la cual, al derivar la inconstitucionalidad de motivos competenciales y provocar la declaración de nulidad una desprotección medioambiental de las zonas protegidas, se difiere ésta hasta que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia.

9. La STC 243/2004, de 16 de diciembre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra varios artículos de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 6/1995, de 21 de marzo, de actuación de la Comunidad Autónoma en la aplicación de las medidas judiciales sobre menores infractores. Para la Comunidad Autónoma recurrente, los preceptos impugnados encuentran su encaje en la competencia recogida en el artículo 10.35 EAIB, relativa a las «instituciones públicas de protección y tutela de menores», mientras que para el Abogado del Estado habrían invadido la competencia estatal sobre legislación procesal y legislación penal (ambas previstas en el artículo 149.1.6 CE).

Parte el Tribunal de su doctrina sobre la justicia de menores, en la que se da una combinación peculiar de elementos sancionadores y reeducativos (STC 61/1998, de 17 de marzo). Son precisamente los aspectos atinentes a la integración y reinserción social de los menores los que explican la mayor extensión de las competencias autonómicas en una materia muy próxima a la legislación penal y penitenciaria que, en otro caso, quedaría por completo fuera de la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas. La consecuencia relevante que señala la Sentencia es que «en este ámbito las competencias es-

tatales del artículo 149.1.6 CE no actúan como presupuesto habilitante de la función ejecutiva a desarrollar por las Comunidades Autónomas, sino como límite de su acción normativa» (FJ. 6.º).

Desde esta perspectiva se examinan, en primer lugar, los artículos 4.1 y 5 de la Ley. El primero establece que las medidas de corrección aplicables a los menores podrán ser las previstas en la Ley Orgánica sobre competencia y procedimiento de los Juzgados de Menores, bien otras medidas enumeradas en el artículo 5 y que tienden a evitar el proceso penal. Estas últimas son la reparación extrajudicial del daño y la conciliación. Para el Tribunal Constitucional ambas disposiciones han traspasado los límites de la competencia autonómica, pues se trata de preceptos de naturaleza procesal, competencia por tanto del Estado, sin que existan particularidades sustantivas en el Derecho autonómico que justifiquen su aprobación.

La misma conclusión se alcanza (con la excepción de alguno de sus apartados) respecto de los otros dos preceptos impugnados, los artículos 6 y 7 de la Ley, que regulan, en un caso, las medidas judiciales de régimen abierto y, en el otro, las medidas judiciales en un medio institucional. En el caso del artículo 7, se trata de medidas que suponen todas ellas privación de libertad, lo que implica una invasión de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación penal. Y por lo que respecta al artículo 6, el Tribunal declara inconstitucionales aquellos apartados en los que se procede a una definición del contenido de las medidas correctoras que pueden imponer los Jueces de Menores.

También esta Sentencia concluye con un Fundamento Jurídico (el 9.º) dedicado a modular los efectos de la declaración de inconstitucionalidad: en este caso entiende el Tribunal que dicha declaración no afectará, por razones de seguridad jurídica, a las resoluciones firmes que hubieran podido dictarse formalmente en aplicación de los artículos 6 y 7 (los artículos 4.1 y 5 habían estado suspendidos).

**10.** La última de las Sentencias de la que debemos dar cuenta es la STC 254/2004, de 22 de diciembre (28), dictada en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales. Para el órgano proponente de la cuestión, los horarios de apertura y cierre de establecimientos comerciales se incardinan en la competencia de comercio interior, la cual puede ser regulada por las Comunidades Autónomas sujetándose, eso sí, a

---

(28) Véase igualmente *supra*, págs. 298 y sigs.

los principios básicos establecidos por el Estado. Sin embargo, en el momento en que se aprobó la Ley 4/1994, la Comunidad de Madrid no había asumido ninguna competencia normativa sobre la materia, sino sólo de ejecución. Por ello, la Ley infringiría tanto el artículo 149.1.13 como el artículo 149.3, ambos de la Constitución.

Comienza el Tribunal por delimitar el objeto de la cuestión y, de acuerdo con el requisito de la relevancia para el fallo, entiende que sólo pueden ser objeto de examen los artículos 10, que establece como infracción muy grave la apertura de establecimientos comerciales en domingo o festivo no autorizado y el artículo 11.c), que establece para tales casos una multa de hasta 100.000.000 ptas. Respecto de los demás preceptos, la cuestión es, por tanto, inadmisibile.

Por lo que se refiere al fondo del asunto, el Tribunal aprecia sin especiales dificultades la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. De acuerdo con doctrina constitucional consolidada, la capacidad de imponer sanciones va incardinada en la competencia sustantiva, que en este caso es sin duda la de comercio interior. En el momento de aprobar la Ley, el artículo 28.3 EAM sólo atribuía a la Comunidad Autónoma de Madrid la competencia de ejecución en dicha materia. Por tanto, y según la cláusula del apartado 3º del artículo 149 CE, la competencia normativa correspondía al Estado.

Más interesante resulta el Fundamento Jurídico 8.º, en el que se examina el alcance del juicio de inconstitucionalidad y que, aunque de manera un tanto confusa, parece centrarse en la inaplicación de los preceptos al proceso en cuyo seno se planteó la cuestión, pero sin la correspondiente declaración de nulidad. Las razones apuntadas son el hecho de que la inconstitucionalidad se basa en motivos competenciales y el diferente canon de enjuiciamiento existente para los recursos de inconstitucionalidad y para las cuestiones. Esta solución es criticada en el voto particular que formula el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, quien entiende que la mayoría ha eludido la aplicación estricta del artículo 39.1 LOTC, según el cual «cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados», y ello con base en unas razones que no se exponen con detenimiento y que, en todo caso, serían inadmisibles. Es inaceptable, señala el Magistrado discrepante, que la nulidad o validez de unos preceptos legales dependa del cauce procesal a través del que hayan sido impugnados. Parece necesario, se afirma, o bien alterar el régimen de la solución de la cuestión de inconstitucionalidad para acoplarlo a los recursos (en los que el canon viene determinado por la ley vigente en el momento del enjuiciamiento), o bien se acopla el régimen de los recursos al de las cuestiones. La mayoría habría optado por la primera solución, pero sin justificación argumental (*Ángel J. Gómez Montoro*).

## IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Con el fin de seguir el orden en el que los diferentes derechos fundamentales han sido reconocidos en el texto constitucional, empezaremos nuestra exposición de las Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas con los mismos haciendo referencia a las que se han ocupado de la igualdad y no discriminación (art. 14 CE). El primer bloque de éstas es el de las que no aprecian lesión del derecho/principio, entre las que puede citarse, en primer término, la STC 149/2004 (Sala Segunda), de 20 de septiembre, en la que se convalida la imposibilidad de que un trabajador que haya superado la edad de jubilación acceda a las prestaciones correspondientes a la gran invalidez. Son de destacar en esta línea, también, las SSTC 181/2004 (Sala Primera), de 2 de noviembre, que rechaza que pueda afirmarse que no rehusar una entrega extradicional, en uso de la facultad conferida por el Tratado, de quien ostenta *de iure* doble nacionalidad y sólo ejerce una *de facto*, vulnera el derecho a la igualdad; y 186/2004 (Sala Primera), de 2 de noviembre, en la que se concluye que cuenta con una justificación objetiva y razonable la opción del legislador de no excluir de la titularidad de la pensión de viudedad a quienes anteriormente tuvieron la condición de cónyuges y que como tales convivieron con el causante durante cierto lapso de tiempo.

Quizás presenten más interés las decisiones del Tribunal en las que sí se ha apreciado lesión del derecho de igualdad o la existencia de una discriminación. Hemos de referirnos, en primer lugar, a la STC 179/2004 (Pleno), de 21 de octubre, en la que el Tribunal resuelve la autocuestión de constitucionalidad planteada en la STC 115/2001, de 10 de mayo, concluyendo que la prohibición del ejercicio de la acción penal, en calidad de acusador particular, contenida en el artículo 108.2 de la Ley Orgánica de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar y en el artículo 127.1 de la Ley Orgánica Procesal Militar, no encuentra justificación constitucional suficiente en la protección de la disciplina militar, ni en el principio jerárquico en que se asienta la organización de las Fuerzas Armadas y del instituto armado de naturaleza militar como es la Guardia Civil, por lo que conculca el principio constitucional de igualdad en la ley garantizado por el artículo 14 CE, además del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia) de quienes no pueden ejercer acciones penales y civiles derivadas del delito. El Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas da por reproducido su voto particular a la STC 115/2001, de 10 de mayo.

Polémica ha sido también en el seno del Tribunal la STC 199/2004 (Sala Segunda), de 15 de noviembre, en la que se otorgó el amparo considerando que el matrimonio canónico no inscrito contraído por el recurrente es exactamente igual a cualquier otro matrimonio que haya tenido acceso al Registro Civil,

puesto que la Administración y los órganos judiciales han introducido un elemento —la no inscripción en el citado Registro— generador de una desigualdad artificial. No están de acuerdo con esta resolución los Magistrados Sr. Conde Martín de Hijas y Sra. Pérez Vera. Para el primero la concurrencia o no de la inscripción es elemento perfectamente objetivo y razonable de diferenciación de las respectivas situaciones. Para la segunda hay que tener en cuenta que consta la actuación del recurrente, perfectamente coherente, encaminada a negar su compromiso matrimonial ante cualquier instancia civil, con incumplimiento deliberado e intencional de resistencia al régimen legal al que resulta razonable asignar consecuencias.

La STC 161/2004 (Sala Primera), de 4 de octubre, constata la existencia de una discriminación por razón de sexo en el caso de una piloto cuyo contrato se suspende como consecuencia de su embarazo, pues dicha decisión se considera carente de justificación razonable, dado que existía la posibilidad de un puesto de trabajo en tierra, adecuado a la situación de aquélla y viable en su estado. Más problemas plantea la STC 253/2004 (Pleno), de 22 de diciembre, en la que estimando una cuestión de inconstitucionalidad se declara nula la norma del Estatuto de los Trabajadores que establece que para determinar los períodos de cotización de las prestaciones de Seguridad Social, incluida la de protección de desempleo, se computarán exclusivamente las horas trabajadas. Dicha regla se considera lesiva del principio de igualdad en la ley desde la perspectiva del juicio de proporcionalidad entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida, y, además, indirectamente discriminatoria por razón de sexo, dado que las mujeres representan el 81,94 por 100 de la población asalariada a tiempo parcial. No es de esta opinión el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, que formula voto particular, puesto que, por un lado, no le parece que exista tratamiento desigual cuando se exige a todos el mismo período de cotización, fijado en días; y, por otro, le parece que hay para la disposición cuestionada una justificación objetiva en razón de la finalidad a alcanzar y que el medio que se utiliza es adecuado, enjuiciándolo desde la lógica del sistema de contributividad.

También tienen interés las referencias al principio de igualdad tributaria hechas en las SSTC 193/2004 (Pleno), de 4 de noviembre, y 255/2004 (Pleno), de 22 de diciembre (29).

2. El derecho a la vida y a la integridad, reconocido en el artículo 15 CE, ha sido tratado en este período, entre otras, en la STC 181/2004 (Sala Primera),

---

(29) Reseñada asimismo *supra*, pág. 305.

de 2 de noviembre, en la que, a la hora de decidir si una acordada extradición a Venezuela lesiona el derecho a no padecer tratos inhumanos o degradantes del recurrente, el Tribunal razona, por una parte, que el riesgo de que se produzcan los mismos, derivado de la estancia en las prisiones de aquel país del reclamado, tiene carácter genérico, y, por otra, que el órgano judicial ha exigido garantías de las autoridades venezolanas.

Conectado con estos derechos se encuentra el derecho a la libertad personal, que ha sido objeto de varios pronunciamientos en este cuatrimestre. En la STC 155/2004 (Sala Segunda), de 20 de septiembre, siguiendo la estela de la STC 98/1998, de 4 de mayo, el Tribunal repasa su doctrina sobre el sometimiento a plazo máximo de la prisión provisional y aprecia lesión del derecho a la libertad del demandante porque la prolongación de la medida cautelar fue adoptada intempestivamente —pasados los dos años desde el primer Auto que la acordó— y carece de toda validez. En la STC 181/2004 (Sala Primera), de 2 de noviembre (extradición a Venezuela), a cuyos otros aspectos ya hemos hecho referencia, también se dice algo en relación con el derecho a la libertad personal, aunque solamente para rechazar que el recurrente haya presentado con la necesaria fundamentación fáctica y jurídica su queja de que la extradición vulneraría el derecho a la libertad, puesto que los delitos que se le imputan llevan aparejada automáticamente *ex lege* la prisión provisional ineludible mediante fianza e ilimitada en el tiempo. La STC 191/2004 (Sala Segunda), de 2 de noviembre, constata, por el contrario, una lesión del derecho a la libertad personal del recurrente —un inimputable por enfermedad mental— porque no concurren en este caso razones suficientes para considerar que la medida excepcional de prisión provisional impuesta resultaba proporcionada y acorde a finalidades constitucionalmente legítimas.

3. Los derechos reconocidos en los artículos 18 y 20 CE han dado bastante juego en el período examinado. Así, sobre el derecho al honor contamos con las SSTC 136/2004 (Sala Primera), de 13 de septiembre, y 171/2004 (Sala Primera), de 18 de octubre. En la segunda se descarta que haya existido violación, puesto que la misma no pudo tener su origen en un reportaje sobre una organización terrorista donde se menciona a una persona, dado que éste se apoyaba en diversas noticias anteriores, nunca desmentidas. En la primera se desestima también la demanda razonando, con cita de la jurisprudencia clásica sobre el tema, que el reportaje combatido si bien no puede calificarse de «neutral», sí es veraz, y dotado de interés objetivo y relevancia pública.

Sobre la inviolabilidad del domicilio se ha pronunciado el Tribunal en las SSTC 139/2004 (Sala Primera), de 13 de septiembre, y 189/2004 (Sala Primera), de 2 de noviembre. En ambas se constató la lesión del derecho; en el se-

gundo caso por la retirada de prendas y efectos personales de la habitación de una residencia militar sin autorización judicial; y en el primero por falta de motivación de la autorización judicial de entrada para recoger menores desamparados, dado que no se expresó en el Auto impugnado el juicio de proporcionalidad entre la limitación que se impone al derecho fundamental restringido y la finalidad perseguida, ni se argumentó sobre la idoneidad de la medida, su necesidad y el debido equilibrio entre el sacrificio del derecho fundamental limitado y la ventaja que se obtiene con ello.

La STC 196/2004 (Sala Primera), de 15 de noviembre, anula el despido de una empleada de una línea aérea, lesivo del derecho a la intimidad, porque a la recurrente no se le comunicó ni por la empresa ni por sus servicios médicos cuál era la información buscada con unos análisis y, en concreto, no se le informó de que se analizaría su consumo de estupefacientes, según era obligado, al tener por objeto datos sensibles.

El tema clásico de la libertad de expresión conoce en este período dos pronunciamientos interesantes. En la STC 151/2004 (Sala Segunda), de 20 de septiembre, encontramos un completo repaso a la doctrina del Tribunal sobre la libertad de expresión de los trabajadores en el marco de la relación laboral (FJ. 7.º) que conduce a concluir, examinadas las circunstancias concretas del caso, que las manifestaciones hechas por el trabajador (profesor a tiempo parcial de una Universidad privada y periodista), en un artículo de prensa, guardaban relación con sus intereses laborales y, de otra parte no entrañaban una ofensa grave para la empleadora, ni eran vejatorias para sus gestores o trabajadores, aun cuando pudieran considerarse improcedentes o irrespetuosas. En la STC 187/2004 (Sala Primera), de 15 de noviembre, se aborda el tema de la libertad de expresión en el ejercicio de la defensa letrada, con un repaso a las resoluciones del Tribunal en estas materias (FJ. 5.º) y una decisión desestimatoria basada en que las expresiones del demandante de amparo (Abogado en ejercicio que criticó duramente las resoluciones de una Juez) eran innecesarias a efectos del derecho de defensa y se dirigían directamente a la titular del órgano judicial, sin más ánimo que el de descalificarla y menospreciarla.

Son importantes las Sentencias referidas a los derechos reconocidos en el artículo 23 CE, que registran, en primer lugar, una decisión sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas [STC 221/2004 (Sala Primera), de 29 de noviembre] en la que se constata que la adjudicación de destinos por libre designación, realizada sin introducir publicidad para los demás aspirantes a la provisión de concretos puestos de trabajo, vulneró el artículo 23.2 CE.

En segundo término, es imprescindible hacer referencia a las SSTC 226 y

227/2004 (Sala Primera), de 29 de noviembre. En ambas se aprecia vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario puesto que se razona, con apoyo en conocida jurisprudencia anterior, que las normas supletorias aprobadas por la Mesa del Parlamento de Galicia, ahora recurridas, en la medida en que han introducido una causa de disolución de las comisiones parlamentarias de investigación no contemplada expresamente por el Reglamento, han vulnerado la reserva de Reglamento y afectado, por ello, al derecho citado. No es de esa opinión del Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, que advierte, en su voto particular, del riesgo de convertir el recurso de amparo frente al Parlamento en un recurso contencioso-parlamentario, a modo de simple control de la legalidad o ilegalidad de las normas que emanan de las distintas fuentes del Derecho parlamentario, porque el Tribunal Constitucional no puede hacer valer su criterio frente al adoptado por los órganos competentes de la Cámara en el ejercicio de las facultades que tienen constitucional y reglamentariamente atribuidas, sin olvidar que es consustancial a la flexibilidad necesaria en toda organización parlamentaria la atribución bien al Speaker o Presidente de la Cámara, bien a la Mesa, Presidium o Bureau de la misma, de la potestad de innovar el Reglamento en ciertos casos, dado que encorsetar la riqueza de la práctica parlamentaria en moldes formales rígidos puede convertir en ineficaz la pieza esencial de nuestra democracia.

4. Tarea prácticamente imposible es la de hacer una referencia adecuada a todas las decisiones que se han dado en aplicación del artículo 24 CE, que, como de costumbre, han sido las más numerosas. La tutela judicial efectiva en general ha ocupado al Tribunal en más de veinte Sentencias. Entre ellas cabe destacar las que han apreciado vulneración del derecho, como la 143/2004 (Sala Segunda), de 13 de septiembre, que lo hizo porque se sustanció un recurso de queja sin contradicción; o la 148/2004 (Sala Primera), de 13 de septiembre, que constató que se había producido un déficit de tutela judicial efectiva del reclamado en un procedimiento de extradición al no considerar las alegaciones de persecución política; la STC 219/2004 (Sala Segunda), de 29 de noviembre, que concluye que existió una denegación de justicia porque no se entró por el juzgador a resolver una cuestión por considerar, equivocadamente, que se trataba de un supuesto de discrecionalidad técnica; y la STC 248/2004 (Sala Primera), de 20 de diciembre, que entendió que había lesión dada la tramitación incorrecta, por no existir audiencia de las partes, y la falta de motivación adecuada de un acuerdo sobre la ejecución de una pena de prisión.

Presentan interés, pues son una muestra de las dificultades de encaje de la institución del jurado, las SSTC 169/2004 (Pleno), de 6 de octubre, y 246/2004

(Sala Primera), de 20 de diciembre (30), en las que se afirma, por un lado, que el derecho a la tutela judicial efectiva no consagra un derecho de la parte que ha obtenido una Sentencia favorable en la instancia a que no sea admitido un recurso, cuando ese recurso está legalmente establecido; y, por otro, que la interpretación que han hecho los Tribunales Superiores de Justicia de la Comunidad Valenciana y del País Vasco y el Tribunal Supremo del artículo 61.1.d) LOTJ, y que les lleva a declarar la nulidad del juicio, del veredicto y de la Sentencia del Tribunal del Jurado, por falta de correcta motivación, tampoco es lesiva de aquel derecho. A dichas decisiones se objetó en un voto particular a la primera Sentencia (Magistrados Sras. Casas Baamonde y Pérez Vera y Sr. Pérez Tremps) que al veredicto del jurado no se le puede exigir el canon de motivación del artículo 120.3 CE, debiendo tenerse en cuenta que se trataba de una Sentencia absolutoria, por lo que la exigencia por los Tribunales de apelación y casación de más motivación, de una motivación reforzada, resulta arbitraria, suponiendo una interpretación extensiva del motivo de apelación estimado y un uso abusivo de las facultades de revisión legalmente establecidas.

El Tribunal sigue siendo estricto con las notificaciones edictales, como se demuestra en las SSTC 162/2004 (Sala Segunda), de 4 de octubre, y 225/2004 (Sala Segunda), de 29 de noviembre, en las que se repite su doctrina clásica.

De las veces en que se han constatado violaciones del derecho al acceso a la justicia —en algunos casos el Tribunal se ha limitado a reiterar doctrina ya expuesta [STC 142/2004 (Sala Primera), de 13 de septiembre, que tiene su origen en la STC 101/1996, de 11 de junio; SSTC 154/2004 (Sala Segunda), de 20 de septiembre, y 252/2004 (Sala Segunda), de 20 de diciembre, que siguen la estela de las SSTC 193 y 194/1992, de 16 de noviembre; y STC 184/2004 (Sala Primera), de 2 de noviembre, apoyada en la STC 3/2001, de 15 de enero]—mención aparte, por su indudable interés, merece la STC 173/2004 (Sala Segunda), de 18 de octubre, en la que la mayoría de la Sala considera, interpretando la legislación de la jurisdicción contenciosa y la de régimen local, que los concejales, por su condición de miembros —no de órganos— del Ayuntamiento, que es, a su vez, el órgano de gobierno y administración del municipio y para el que son elegidos «mediante sufragio universal, libre, directo y secreto» de los vecinos (art. 19.2 LBRL en relación con los arts. 176 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General), están legitimados para impugnar la actuación de la corporación local a que pertenecen, por el interés concreto que ostentan en el correcto funcionamiento de dicha corporación en virtud de su mandato representativo, a no ser que, tratán-

---

(30) Véase también *supra*, pág., 301 e *infra*, pág. 336.

dose del acto de un órgano colegiado, no hubieran votado en contra de su aprobación. El Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, en voto particular, dice no comprender cómo la interpretación conjunta de los artículos 20.a) LJCA y 63.1.b) LBRL puede conducir a reconocer la legitimación del concejal y aprecia una especie de logomaquia cuando el interés del concejal se califica de interés concreto cuando, a su juicio, no difiere del abstracto interés por la legalidad.

En el terreno del derecho al acceso al recurso legal dos Sentencias [las SSTC 150/2004 (Sala Primera), de 20 de septiembre, y 164/2004 (Sala Segunda), de 4 de octubre (31)] aplican, por vez primera que sepamos, los criterios de los AATC 191/2004, de 26 de mayo, y 201/2004, de 27 de mayo, en el sentido de convalidar la interpretación que de la LEC hace el Tribunal Supremo (Acuerdo de la Junta General de los Magistrados de la Sala Primera de 12 de diciembre de 2000) respecto a los supuestos en que puede admitirse el recurso de casación por interés casacional, vía reservada a los procedimientos sustanciados por razón de la materia. Al Magistrado Sr. Gay Montalvo, en su voto particular a la segunda decisión, la interpretación del Supremo le parece irrazonable e incurso en rigorismo formal, lo que debió conducir al otorgamiento del amparo. La STC 187/2004 (Sala Segunda), de 2 de noviembre, por su parte, condena la inadmisión de un recurso de casación por haberse formulado inadecuadamente la solicitud de Abogado y Procurador de oficio, sin que el órgano judicial ofreciera subsanación o alternativa alguna; y la STC 249/2004 (Sala Primera), de 20 de diciembre, hace lo mismo con la negativa a admitir una impugnación de honorarios de Abogado por un error de identificación irrelevante y que no se permitió subsanar, dado que la interpretación de la legalidad fue formalista y rigorista.

El tema clásico de la incongruencia ha conocido varios casos en este cuatrimestre, en los que se ha repetido la doctrina conocida, apreciando la vulneración por incongruencia omisiva en las SSTC 146/2004 (Sala Segunda), de 13 de septiembre, porque se deja sin respuesta una alegación fundamental de la parte recurrente, y 174/2004 (Sala Segunda), de 18 de octubre, porque la Sentencia de apelación deja sin resolver uno de los motivos del recurso. Dos veces también se argumenta sobre la incongruencia *extra petita*: en la STC 218/2004 (Sala Primera), de 29 de noviembre, en la que la Sentencia decide en base a un motivo ajeno al debate procesal; y en la STC 250/2004 (Sala Segunda), de 20 de diciembre, en la que se produce un desajuste entre las pretensiones formuladas por la recurrente en apelación y la decisión judicial adoptada.

En materia de motivación el Tribunal ha apreciado lesiones, con remisión

---

(31) Sobre la que también puede verse *supra*, págs. 303-304.

a su doctrina ya clásica, en un supuesto en el que se incumplió el deber general de motivación, especialmente reforzado al tratarse de una Sentencia condenatoria en lo atinente a la determinación de la pena [STC 170/2004 (Sala Primera), de 18 de octubre], y en otro en el que, en una negativa a suspender la ejecución de penas privativas de libertad, no se motiva adecuadamente, porque la apelación a la facultad discrecional conferida al órgano judicial no constituye justificación suficiente [STC 202/2004 (Sala Primera), de 15 de noviembre].

Con aplicación de su conocida doctrina sobre el error patente, el Tribunal ha considerado lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva en un caso de error al apreciar el fundamento de la reclamación dineraria que efectuaba el demandante en el proceso judicial [STC 176/2004 (Sala Segunda), de 18 de octubre] y en otro en el que se desestimó erróneamente el primero de los motivos de un recurso de suplicación porque la inadmisión de la prueba sí había dado lugar a protesta de la defensa, aunque constara en diligencia adicional al acta del juicio [STC 201/2004 (Sala Segunda), de 15 de noviembre].

La inmodificabilidad y ejecución de las Sentencias firmes han provocado varios pronunciamientos en este cuatrimestre. En la STC 153/2004 (Sala Primera), de 20 de septiembre, el Tribunal sostiene que las resoluciones judiciales impugnadas han dado una respuesta a la pretensión del trabajador demandante, de que se acreditase la supresión de las referencias existentes a los diagnósticos médicos contenidas en las bases de datos de la entidad crediticia, conforme a lo ordenado en la STC 202/1999, que no satisface el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión. En la STC 190/2004 (Sala Segunda), de 2 de noviembre, se constata que las resoluciones dictadas en fase ejecutiva no se han adoptado de forma razonablemente coherente con el contenido de la Sentencia que se pretende ejecutar, realizando una interpretación de esta última resolución judicial que resulta incompatible con el derecho a la ejecución de las Sentencias judiciales en sus propios términos. Un caso en el que se declara inadmisibles que una pensión compensatoria por separación matrimonial sea dejada sin efecto, en virtud de Sentencia de divorcio que no se pronunció sobre ella, es el que resuelve la STC 223/2004 (Sala Segunda), de 29 de noviembre; y la STC 224/2004 (Sala Segunda), de 29 de noviembre, condena, en base a la inmodificabilidad de las Sentencias, las resoluciones que rectifican la clasificación de una lesión (síndrome tóxico) declarada en Sentencia firme que no es error material manifiesto.

Fuera ya del campo de la tutela judicial efectiva se encuentran las decisiones del Tribunal sobre el juez imparcial y legal. En todas ellas se ha rechazado la existencia de vulneraciones. En la STC 140/2004 (Sala Segunda), de 13 de septiembre, porque el conocimiento tardío del cambio de composición de la

Sala no impidió formular recusación. En la STC 159/2004 (Sala Primera), de 4 de octubre (32), porque quedó certificado que la aparentemente diferente composición de la Sala que celebró la vista, respecto a la que sentenció, se debió a un error mecanográfico. Y, finalmente, en la STC 181/2004 (Sala Primera), de 2 de noviembre, porque los órganos jurisdiccionales venezolanos, de los que se cuestiona el carácter de jueces ordinarios predeterminados por la ley, lo son sin duda alguna, como son también jueces imparciales, puesto que en aquel país de ha introducido ya la diferencia entre el juez instructor y el sentenciador.

En el terreno del derecho de defensa, el Tribunal aprecia vulneración del mismo por una notificación edictal de una sanción, cuando una actuación diligente hubiese llevado a la Administración a conocer el verdadero domicilio, en la STC 145/2004 (Sala Segunda), de 13 de septiembre. Por el contrario en la STC 163/2004 (Sala Segunda), de 4 de octubre, entiende que no existió lesión porque la imposición de la pena de multa no solicitada por el Ministerio Fiscal estaba legalmente prevista en el tipo, fue motivada, y pudo ser cuestionada a través del recurso de apelación, sin que quepa apreciar indefensión material; y en la STC 191/2004 (Sala Segunda), de 2 de noviembre, considera que tampoco existió vulneración por el hecho de que ante un delito cometido por un inimputable no se procediera a decretar el sobreseimiento de la causa hasta tanto no estuviera concluso el sumario, ni porque se decretara su prisión provisional sin su comparecencia, sustituida por la de su Letrado, lo que es una mera irregularidad.

Sobre el derecho a la presunción de inocencia son de destacar, en primer término, dos Sentencias en las que se aprecia lesión del mismo porque las declaraciones del coimputado en las que se basa la condena no han sido suficientemente corroboradas, con reafirmación de la doctrina al respecto [FF.JJ. 2.º de las SSTC 147/2004 (Sala Primera), de 13 de septiembre, y 152/2004 (Sala Segunda), de 20 de septiembre]. En la STC 163/2004 (Sala Segunda), de 4 de octubre, se constata, por el contrario, la no vulneración del derecho, puesto que la inferencia realizada por los órganos judiciales no es irrazonable.

Conectando presunción de inocencia con el derecho a un proceso con todas las garantías nos encontramos con dos Sentencias que aprecian vulneración de ambos como consecuencia de haberse condenado en apelación si haber celebrado vista pública, en la estela de la STC 167/2002, de 18 de septiembre [SSTC 192/2004 (Sala Segunda), de 2 de noviembre (33), y 200/2004 (Sala Segunda), de 15 de noviembre]. La misma conexión está presente en la STC

(32) Véase también *supra*, pág. 300.

(33) A la que acompaña un voto particular reseñado *supra*, pág. 302.

246/2004 (Sala Primera), de 20 de diciembre, en la que el Tribunal decide que, dado que la anulación de la resolución absolutoria ha radicado solamente en un defecto relevante en el procedimiento de deliberación y votación, puede considerarse que no ha quedado acreditado el presupuesto fáctico del que parte el recurrente en su demanda para fundamentar la vulneración de dichos derechos.

Dos procedimientos de extradición han provocado decisiones del Tribunal apreciando lesiones del derecho a un proceso con todas las garantías. A una ya hicimos referencia [STC 148/2004 (Sala Primera), de 13 de septiembre (34)]. La otra es la STC 183/2004 (Sala Primera), de 2 de noviembre, en la que, siguiendo la doctrina de la STC 91/2000, de 30 de marzo, se anula la concesión de una extradición para cumplir pena de prisión impuesta en juicio celebrado en ausencia del acusado, sin posibilidad de impugnación posterior.

El Tribunal ha apreciado vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, con repetición de la doctrina habitual, en los siguientes casos: STC 160/2004 (Sala Primera), de 4 de octubre; STC 166/2004 (Sala Primera), de 4 de octubre; STC 177/2004 (Sala Segunda), de 18 de octubre; y STC 220/2004 (Sala Segunda), de 29 de noviembre.

En relación al derecho a la prueba el Tribunal ha dictado tres Sentencias. En la primera [STC 159/2004 (Sala Primera), de 4 de octubre (35)] se constata que la omisión de una prueba irrelevante no ha llegado a producir real y efectiva indefensión a la parte, y que la valoración de la prueba obrante en autos no puede considerarse ni irracional ni arbitraria y, por tanto, no es revisable por el Tribunal Constitucional por exceder su propia competencia. En la STC 165/2004 (Sala Segunda), de 4 de octubre, revisa la doctrina sobre dicho derecho (FJ. 3.º) y afirma, para apreciar la vulneración, que no es admisible en términos constitucionales rechazar una prueba por su innecesariedad, al existir una prueba equivalente, y en un ulterior momento rechazar el valor de esta última con base en una argumentación que por sí niega la característica de equivalencia que sirvió para denegar la práctica de la otra prueba. Se aprecia lesión, también, en la STC 247/2004 (Sala Segunda), de 20 de diciembre (36), en la que, tras repasar de nuevo la doctrina (FJ. 3.º) considera el Tribunal que el artículo 24.2 CE impide a los órganos judiciales denegar una prueba oportunamente propuesta y fundar posteriormente su decisión en la falta de acreditación de los hechos cuya demostración se intentaba obtener mediante la actividad probatoria que no se pudo practicar.

---

(34) Véase *supra*, pág. 331.

(35) De la que se da cuenta asimismo *supra*, pág. 300.

(36) Véase igualmente *supra*, págs. 300-301.

5. El derecho a la legalidad penal ha sido el protagonista de tres pronunciamientos del Tribunal Constitucional en el período que cubre esta crónica. En la STC 138/2004 (Sala Primera), de 13 de septiembre, se aprecia una falta de explicación de por qué la conducta del demandante de amparo resultó inculparable en el tipo sancionador que le fue apreciado (se trata de una sanción penitenciaria).

Uno de los problemas que trata la STC 163/2004 (Sala Segunda), de 4 de octubre, es el de la supuesta vulneración del principio de legalidad, recordando la doctrina general (FJ. 7.º) y concluyendo que se ha aplicado correctamente el artículo 312.2 del Código Penal (emplear a súbditos extranjeros sin permiso de trabajo) porque el discutido entendimiento de que la protección penal del precepto en cuestión se extiende a toda prestación de servicios por cuenta ajena en la que concurren las notas típicas de la relación laboral, aunque el contrato sea nulo o tenga causa ilícita (se trataba de un prostíbulo), constituye una interpretación no contraria a la orientación material de la norma, que tiene en cuenta el bien jurídico protegido por la misma y los fines a los que se orienta, y que encuentra respaldo en la jurisprudencia y en la doctrina científica acerca de este delito.

Un caso en el que no se aprecia la existencia de una lesión del principio *ne bis in idem* es el resuelto por la STC 180/2004 (Sala Segunda), de 2 de noviembre (doctrina general en el FJ. 4.º), en el que el Tribunal considera que no concurre la conocida triple identidad (sujetos, hechos y fundamentos) en la doble sanción administrativa impuesta a un Guardia Civil.

6. El derecho a la libertad sindical ha sido el objeto de diversas Sentencias en el cuatrimestre estudiado. Presenta interés la STC 188/2004 (Sala Segunda), de 2 de noviembre, en la que se constata que a falta de otras razones que objetiven la medida adoptada, en su ausencia prevalece el panorama indiciario, no desvirtuado, de que la medida empresarial (cambio de puesto de trabajo a otro vacío de contenido) está desprovista de otro fin conocido que el de sancionar el ejercicio por los actores de su derecho fundamental de libertad sindical. Polémica ha resultado la STC 198/2004 (Sala Segunda), de 15 de noviembre (37), en la que la mayoría del Tribunal considera nulo un despido al razonar que no cabe sostener que las acciones de comunicación desarrolladas por el recurrente (anuncios en prensa y remisión de comunicados a empresas clientes de aquella en la que se desarrollaba el conflicto), en el ejercicio de su derecho de libertad sindical, sobrepasaran irrazonablemente su función sindi-

---

(37) Sobre la misma, véase también *supra*, pág. 301.

cal representativa y trasgrediesen las exigencias de la buena fe contractual inherente a su relación laboral. Para el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, como expresa en su voto particular, el Tribunal no debió anular por sí el despido puesto que ésta es una competencia de la jurisdicción ordinaria.

7. Para acabar con esta crónica jurisprudencial, dos tipos de referencias. En primer lugar las que merecen las alusiones a un derecho constitucional no susceptible de amparo, como el de propiedad, que han sido hechas en la STC 204/2004 (Pleno), de 18 de noviembre. En ella, el Tribunal razona que la declaración de abandono en relación con los saldos de las cuentas corrientes, que el legislador efectúa en el inciso final del artículo 29.2 Ley General Presupuestaria, no es contraria al derecho a la propiedad privada reconocido en el artículo 33.1 CE, y que ninguna objeción cabe oponer desde la óptica del mismo a la opción de aquél de atribuir al Estado unos bienes abandonados por sus titulares.

En segundo, la ineludible a la Declaración 1/2004 (Pleno), de 13 de diciembre, acerca del Tratado que establece una Constitución para Europa, en cuyos FF.JJ. 5.º y 6.º se declaran compatibles con nuestra Constitución las normas del mismo referidas al ámbito de aplicación y al alcance e interpretación de los derechos y principios de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión, ahora incorporada a aquél. El Tribunal aclara que a él le corresponde precisar el concreto contenido de los derechos y libertades asegurados por el poder público español, sin que pueda hacerse un pronunciamiento anticipado y abstracto sobre los concretos problemas de articulación que pudieran suscitarse con la integración del Tratado, una de las normas que concurren en la definición del sistema de derechos fundamentales, y siempre teniendo en cuenta la interpretación de éstos hecha por las instancias internacionales. En ese contexto el valor interpretativo que tendría la Carta en materia de derechos fundamentales no causaría en nuestro Ordenamiento mayores dificultades que las que ya origina en la actualidad el Convenio de Roma de 1950 (*Ignacio Torres Muro*).