

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2006

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

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

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Siete años después de su creación por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, el conflicto en defensa de la autonomía local ha dado lugar a su primera Sentencia, la 240/2006, de 20 de julio, sobre cuyo contenido y pormenores no hemos de detenernos aquí (1), donde sólo han de apuntarse dos cuestiones de relevancia procesal: En primer lugar, que se reconoce a Ceuta y Melilla, «al menos a los efectos de poder acceder ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, su condición de entes municipales» (FJ. 5.º), siendo así que los AATC 201 y 202/2000, de 25 de julio (2), les negaron la condición de Comunidad Autónoma y la consiguiente legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la misma norma legal que ahora ha sido objeto del conflicto. En segundo término, que el parámetro de constitucionalidad de este nuevo proceso se ciñe a los artículos 137, 140 y 141 CE, con exclusión expresa de la Ley de Bases del Régimen Local (FJ. 8.º), cuya «singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídi-

(1) Véase *infra*, págs. 252 y sigs., y 260 y sigs.

(2) Reseñados en la crónica publicada en *REDC*, núm. 60, 2000, págs. 245-246.

co» (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ. 2.º) no alcanzan a integrarla en el bloque de la constitucionalidad (3).

Sobre estas dos cuestiones, la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad y la definición de los contornos del bloque, se pronuncia también la STC 223/2006 (Pleno), de 6 de julio, que, por lo que aquí importa (4), inadmite el recurso interpuesto por el Gobierno extremeño contra dos preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en estricta aplicación de los términos del artículo 32 LOTC y contra el parecer de tres Magistrados (5) que abogan por una interpretación de aquel precepto que resulte compatible con el artículo 162.1.a) CE y, por tanto, no prive a los ejecutivos autonómicos de legitimación para recurrir contra normas con valor de ley de su propia Comunidad Autónoma. Ejercicio verdaderamente difícil, si no es asumiendo la propuesta del Fiscal General del Estado, en el sentido de que el artículo 32 LOTC sólo restringiría la legitimación autonómica para el caso de las leyes estatales, que únicamente serían impugnables en cuanto afectasen al ámbito propio de autonomía. Los Magistrados discrepantes no explican, sin embargo, de qué manera y por qué cauce podría resolverse la contradicción apreciada entre la Ley Orgánica y la Constitución para el caso de que la interpretación conforme sugerida por el Fiscal General resultara, como parece, excesivamente forzada. El problema del control de constitucionalidad de las normas integradas en la Ley rectora del Tribunal se plantea así de manera directa, pareciendo poco discutible la inviabilidad de una autocuestión o los problemas de la pura y simple inaplicación *ad casum*.

Por lo que hace a la definición del bloque de constitucionalidad, la STC 223/2006 deja claro que los Estatutos de Autonomía forman parte del mismo en toda condición y circunstancia, y no sólo en tanto que normas de atribución de las competencias de las Comunidades Autónomas. Para el Pleno, «[...] siendo este Tribunal el único competente para declarar la inconstitucionalidad de normas autonómicas con valor de ley [...], un planteamiento como el apuntado por el representante procesal de la Asamblea supondría hacer imposible (por resultar impracticable ante cualquier otra instancia el necesario control de garantía) el respeto a los Estatutos de Autonomía por parte de las indicadas normas reglamentarias, fuera de los supuestos en que éstas incurrieran, mediamente, en una invasión de las competencias propias del Estado o de otra

(3) Del parecer mayoritario sobre ambas cuestiones se separa el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, con un voto al que se adhiere el Magistrado Sr. García-Calvo y Montiel.

(4) Sobre otros particulares véase *infra*, págs. 243 y 247 y sigs.

(5) El Sr. Conde Martín de Hijas, con la adhesión de los Sres. Delgado Barrio y García-Calvo y Montiel.

Comunidad Autónoma. Supondría, en suma, privar a los Estatutos de Autonomía de su condición de «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (art. 147.1 CE), a cuyo respeto, en todas sus partes, vienen principalmente obligados los órganos instituidos y regulados, precisamente, por los propios Estatutos de Autonomía» (FJ. 3.º).

2. Además de la primicia ofrecida con la STC 240/2006, este segundo cuatrimestre ha brindado un cambio jurisprudencial de la mayor importancia en relación con la doctrina del agotamiento de la vía judicial previa al recurso de amparo. Determinar cuándo esa vía está agotada y no puede ya prolongarse artificialmente el plazo de caducidad de los artículos 43.2 y 44.2 LOTC es ahora un poco más sencillo tras la STC 241/2006 (Pleno), de 20 de julio, pues en el futuro no podrá «considerarse como manifiestamente improcedente a los efectos de determinar la extemporaneidad del recurso de amparo la interposición por el demandante [...], *cuenta o no con asistencia letrada*, de recursos o remedios procesales objetiva y manifiestamente improcedentes cuando la misma sea consecuencia de una errónea indicación consignada en la instrucción de recursos a que se refiere el art. 248.4 LOPJ» (FJ. 3.º). Se termina así con la incertidumbre en la que se debatía el Abogado a quien se le indicaba, con la autoridad propia de las decisiones judiciales, la pertinencia de un recurso que, sin embargo, podía parecerle objetivamente improcedente. Ante semejante disyuntiva, el Abogado podrá optar por agotar el remedio sugerido por el órgano judicial o por interponer inmediatamente el recurso de amparo, sin que en el primer caso la improcedencia objetiva del remedio pueda redundar después en la extemporaneidad de la demanda.

El error judicial no puede, por tanto, perjudicar en ningún caso a la parte. Naturalmente, el error de esta última ante una instrucción correcta no impedirá la concurrencia de la causa de inadmisión consistente en la falta de agotamiento de la vía judicial. Y, como el Pleno se cuida de advertir, este nuevo criterio jurisprudencial «únicamente es aplicable en los supuestos de instrucción errónea de recursos, no en los casos de omisión de esta instrucción, pues [...] la simple omisión [...], al ser fácilmente detectable debe producir normalmente la puesta en marcha de los mecanismos ordinarios para que pueda ser suplida por la propia diligencia procesal de la parte, especialmente si tiene asistencia letrada [...]» (*loc. ult. cit.*).

La improcedencia objetiva de un recurso judicial y la constatación de un ánimo dilatorio —los dos criterios tradicionalmente utilizados por el Tribunal para juzgar sobre la posible extemporaneidad de una demanda de amparo— no siempre son circunstancias de fácil discernimiento, habida cuenta de la característica complejidad del Derecho procesal español y de las dificultades

inherentes a los juicios de intenciones. Frente a ello, la postura adoptada por el órgano judicial en relación con la viabilidad de un recurso de dudosa procedencia constituye un dato objetivo que despeja toda incertidumbre para la parte y facilita el juicio de admisión en el Tribunal Constitucional.

Dando un paso más, puede ser también razonable atender a la respuesta judicial que haya merecido la interposición de un recurso acaso improcedente. Así se hace en la STC 185/2006 (Sala Segunda), de 19 de junio, para la que, en orden a determinar si la casación intentada suponía o no un indebido alargamiento de la vía previa, resulta decisivo que el Tribunal Supremo no hubiera inadmitido, sino desestimado, un recurso de queja contra la inadmisión de la casación por parte de una Audiencia Provincial (6). Esto sólo puede ser así, sin embargo, porque la demandante de amparo también recurrió ante el Tribunal Constitucional contra el Auto desestimatorio de la queja (FJ. 2.º), con lo que la Sala Segunda se separa en este punto de la solución acordada, por ejemplo, en la STC 171/2005, de 20 de junio, a la que se acompañaba un voto particular del Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, crítico con la posibilidad de que sea posible anular en amparo una Sentencia sin haber recurrido contra el Auto que inadmitió un recurso judicial contra la misma (7). Con todo, la Sala Primera sigue abundando en la línea criticada por este Magistrado, pues en la STC 168/2006, de 5 de junio (8), estima el amparo promovido contra una Sentencia cuya casación fue inadmitida mediante Auto no recurrido en amparo. Tal parece, en definitiva, que lo único que sigue importando es la posibilidad procesal en abstracto de un recurso, con total independencia de que sea posible en el caso concreto y, sobre todo, de que la parte lo intente con un mínimo de pericia y fundamento.

La referencia del proceder de los órganos judiciales es, sin duda, de la mayor utilidad para manejarse con algún criterio objetivo en el terreno de los recursos improcedentes. Es muy discutible, sin embargo, que, como se hace en la STC 199/2006 (Sala Primera), de 3 de julio, se llegue al extremo de identificar la procedencia de un recurso judicial con el hecho de que su interposición haya propiciado un pronunciamiento en cuanto al fondo, aun cuando el mismo sólo sea a mayor abundamiento de una inadmisión fundada en la extemporaneidad del recurso intentado. Si lo decisivo es que «el órgano judicial ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la lesión constitucional aquí denunciada, por lo que ha quedado salvaguardada la subsidiariedad del recur-

(6) En la misma línea se encuentra la STC 167/2006 (Sala Primera), de 5 de junio, en relación con un incidente de nulidad de actuaciones.

(7) Véase la crónica publicada en *REDC*, núm. 75, 2005, pág. 257.

(8) Véase también *infra*, págs. 274-275.

so de amparo» (FJ. 2.º), entonces parece que lo de menos es el respeto a la legalidad procesal, por grosera que resulte su contravención.

Precisamente el celo del Tribunal en su respeto al principio de subsidiariedad le ha llevado en la STC 249/2006 (Sala Primera), de 24 de julio, a inadmitir por prematuro un recurso de amparo interpuesto simultáneamente con un recurso de casación del que se desistiría dos meses después. Afirmar que, en esas circunstancias, cualquier pronunciamiento de fondo sería prematuro (FJ. 2.º), sin atender a la posible incertidumbre de la parte en cuanto a la exigibilidad del recurso de casación ni, sobre todo, al hecho de que el pronunciamiento judicial ya era imposible en el momento de resolver el amparo, se antoja de un rigorismo muy alejado del espíritu antiformalista observado por lo común —y, según se ha visto, con algún exceso— al verificar el agotamiento de las instancias judiciales.

3. Muy sensible con «la notoria incertidumbre procesal a la que se enfrentan los justiciables favorecidos por una Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a la hora de escoger la vía procesal para hacer valer a efectos internos esa Sentencia» se proclama la Sala Primera en la STC 197/2006, de 3 de julio (9), desestimatoria del recurso de amparo interpuesto por el Sr. Fuentes Bobo con el propósito de que se ejecutara internamente la Sentencia del Tribunal Europeo de 29 de febrero de 2000, que apreció una infracción del artículo 10 CEDH. Llevado de esa sensibilidad, la Sala entenderá que no le era exigible al actor intentar todos los remedios procesales apuntados por la contraparte. Por lo demás, la Sala se confirma —como ya hiciera la Segunda en la STC 313/2005, de 12 de diciembre (10)— en la doctrina establecida en la STC 245/1991, de 16 de diciembre, en relación con las condiciones necesarias para la ejecución interna de un pronunciamiento condenatorio del Tribunal de Estrasburgo. Se trata, sin embargo, de una confirmación quizás sólo aparente, pues entre tales condiciones nunca se recuerda la de que el fallo del Tribunal Europeo ha de referirse a una pena privativa de libertad en curso de ejecución en el momento de intentarse la virtualidad interna de dicho fallo. La STC 197/2006 habla siempre, en efecto, de «la violación actual de un derecho fundamental consagrado en nuestra Constitución» (FJ. 3.º), obviando la cualificada restricción sobre la que se construye la STC 245/1991, cuya doctrina es también objeto de la discrepancia del Magistrado Sr. Pérez Tremps, para quien la fijación de una «satisfac-

(9) También reseñada *infra*, pág. 271.

(10) Véase *REDC*, núm. 76, 2006, pág. 224.

ción equitativa» en la propia Sentencia europea supone ya toda la ejecución que de ella cabe esperar.

En este ámbito de la jurisdicción constitucional con elemento extranjero es de destacar la STC 194/2006 (Sala Segunda), de 19 de junio, que da continuidad a la relevante STC 58/2004, de 19 de abril (11), estimando el amparo interpuesto por el Gobierno canario con motivo de la inaplicación judicial de una Ley, basada en el paralelismo supuestamente existente con otra Ley que había dado lugar a una Sentencia condenatoria del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (12). La Sala Segunda subraya «[l]a necesidad del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad [...] en relación con las normas posteriores a la Constitución si no parece posible mantener una interpretación» constitucionalmente conforme (FJ. 5.º), descartando tajantemente la técnica de la inaplicación, incluso cuando la norma legal aplicable es materialmente idéntica a otra declarada formalmente incompatible con el Derecho Comunitario, sin que le quepa al Juez otra cosa que «acudir a los instrumentos que el Ordenamiento jurídico arbitra para el control de su acomodación a la Constitución o al Derecho comunitario» (*loc. ult. cit.*). Dos realidades normativas que se mantienen separadas.

En cualquier caso, es evidente que el Tribunal se atiene a la doctrina seguida con la STC 156/2005 (Pleno), de 9 de junio (13), conforme a la cual la inaplicabilidad de una norma con rango de ley sólo puede traer causa, por principio, de «su derogación, modificación o expulsión del ordenamiento» (FJ. 3.º), o, excepcionalmente, de una Sentencia del Tribunal Constitucional declaratoria de inconstitucionalidad sin nulidad y con mandato de inaplicación *ad casum* (14); pronunciamiento que habrá de repetirse cuantas veces haya de aplicarse por los órganos judiciales la norma que ha sido objeto de semejante declaración. A este supuesto se añade el de la inaplicabilidad inherente a las normas que han propiciado un pronunciamiento condenatorio del Tribunal de Luxemburgo, que hay que entender que, a diferencia de los fallos de inconstitucionalidad con mero mandato de inaplicación, implican un mandato de inaplicabilidad general y no requiere, por ello, de sucesivos fallos comunitarios.

Este último entendimiento es el que, sin embargo, y de manera bastante inconsecuente, viene también asumiendo la mayoría del Pleno al dictar

(11) De la que se dio cuenta en *REDC*, núm. 71, 2004, págs. 304 y 330-331.

(12) Véase también *infra*, págs. 242-243.

(13) Véase *REDC*, núm. 75, 2005, pág. 253.

(14) Técnica iniciada con la STC 254/2004, de 22 de diciembre (*REDC*, núm. 73, 2005, págs. 297 y sigs.).

Sentencias con mandato de inaplicación. En efecto, ya los AATC 110/2005, 111/2005, 112/2005, 114/2005 y 115/2005 (Pleno), de 15 de marzo (15), tuvieron por desaparecido el objeto de sendas cuestiones de inconstitucionalidad pendientes frente a preceptos que habían merecido un fallo de inconstitucionalidad sin nulidad y con mandato de inaplicación, advirtiendo varios Magistrados de que la vigencia de aquellos preceptos exigía nuevos mandatos de inaplicación en cada uno de los procesos *a quibus* (16). La STC 164/2006 (Pleno), de 24 de mayo (17), abunda en esa línea, sin advertir la contradicción que supone excusar un nuevo mandato con el argumento de que los preceptos en cuestión «ya fueron considerados inconstitucionales [...], con el efecto de su inaplicabilidad por el órgano judicial en el proceso *a quo* [...]» (FJ. 6.º *in fine*) —y sólo en él, como recuerda en voto particular la Presidente Sra. Casas Baamonde. Así las cosas, parece que el Tribunal no exime a los órganos judiciales de su deber de plantear cuestión cada vez que hayan de aplicar la normas declarada inconstitucional e inaplicable en el primer proceso que dio lugar a una cuestión de inconstitucionalidad, pero ello sólo para obtener una Sentencia que reitere la declaración de inconstitucionalidad, pero no un mandato de inaplicación que se entiende implícito... con la primera declaración.

Esta confusión de criterio en punto a la definición de los fallos, con ser grave, no parece una excepción. Así, las SSTC 183 y 184/2006 (Sala Segunda), de 19 de junio, anulan en amparo sendos Decretos que volverán a ser anulados en las SSTC 191 y 193/2006, de las mismas Sala y fecha (18).

Mejor criterio es de advertir, por el contrario, en las SSTC 178/2006 (Pleno), de 6 de junio, y 222/2006 (Pleno), de 6 de julio, que no dejan de declarar la inconstitucionalidad de una omisión por el hecho de que no fuera posible vincularla con la nulidad de algún precepto (19).

(15) Reseñados en *REDC*, núm. 74, 2005, págs. 300 y sigs.

(16) En relación con la pervivencia de cuestiones de inconstitucionalidad en curso no puede dejar de citarse el ATC 201/2006, de 20 de junio, que, recordando que la cuestión queda sin objeto si las partes desisten en el proceso *a quo*, afirma que la aceptación del desistimiento sólo compete al Tribunal ordinario, no al Constitucional. Ello no obstante, ante un supuesto similar la STC 224/2006, de 6 de julio, concede cierta relevancia al dato de un desistimiento denegado por el Tribunal *a quo*, que evidenciaría «que ha quedado relativizada la real situación de dependencia entre la posible invalidez del precepto legal [...] y la decisión del proceso *a quo* [...]» (FJ. 5.º).

(17) Reseñada *infra*, págs. 262-263.

(18) Véase igualmente *infra*, págs. 275-276.

(19) Ambas Sentencias se comentan *infra*, págs. 240 y sigs., 244 y sigs., y 258-259.

4. Entre las Sentencias resolutorias de recursos de amparo cabe destacar la STC 154/2006 (Sala Primera), de 22 de mayo (20), para la que, pese a no ser amparables los contenidos de los artículos 39.2 y 41 CE, su inclusión «en el título I del Texto Constitucional [...] permite establecer una directa relación entre ellos y el derecho fundamental invocado (artículo 14 CE) [...], deduciéndose en su consideración conjunta un derecho de los hijos a beneficiarse de las prestaciones de Seguridad Social fijadas por las normas correspondientes sin discriminación por su filiación. Esa razón conecta e integra las alegaciones relativas a los artículos 39.2 y 41 CE en la queja formulada al amparo del artículo 14 CE» (FJ. 3.º). Planteamiento que contrasta con la tradicional renuencia del Tribunal a lograr una integración parecida entre los artículos 14 y 31.1 CE, este último también incluido en el Título I; y no sólo como principio.

Una prueba concluyente de que la categoría de la *falta de contenido constitucional* del artículo 50.1.c) LOTC sirve con toda naturalidad a la técnica del *certiorari* puede verse en el ATC 213/2006 (Sala Segunda), de 3 de julio, que inadmite por aquella causa una demanda de amparo con la que se planteaba una cuestión tan novedosa como interesante desde el punto de vista constitucional, aunque acaso también inoportuna: el conflicto entre las libertades ideológicas y de expresión y la dignidad institucional del Jefe del Estado.

Por último, y en línea con el preocupante indicio del que se daba cuenta en una crónica reciente (21), el ATC 273/2006 (Sala Primera), de 17 de julio, ha estimado un incidente de ejecución promovido con motivo de la indebida ejecución de la STC 84/2002 (Sala Primera), de 22 de abril. (*Juan Luis Requejo Pagés*).

II. FUENTES DEL DERECHO

1. De las distintas resoluciones del Tribunal Constitucional concernientes a este apartado de la crónica, se puede comenzar por hacer referencia a la STC 178/2006 (Pleno), de 6 de junio (22), recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Principado de Asturias 10/1996, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1997, en la que, entre otros pronunciamientos, se declara la inconstitu-

(20) Puede verse también *infra*, pág. 265.

(21) *REDC*, núm. 76, 2006, pág. 224, a propósito de la STC 302/2005 (Sala Primera), de 21 de noviembre, en la que se recordaba a un Juzgado la obligación de obedecer al Tribunal.

(22) Puede verse asimismo *infra*, pág. 260.

cionalidad de la Ley recurrida por haber omitido el deber legal de carácter básico establecido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (art. 24.2), de publicar las cuantías de las retribuciones básicas y complementarias (complemento de destino) del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias. El Tribunal se plantea en primer término la posibilidad de que pueda prosperar una pretensión impugnatoria por una omisión legislativa que no puede dirigirse contra ningún precepto en concreto de la Ley recurrida, interrogante al que da una respuesta positiva, recordando al respecto que, como ya pusiera de manifiesto en la STC 172/1996, de 31 de octubre, «omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir», de modo que «el silencio sobre una condición básica por parte del legislador autonómico [no] pued[e] calificarse como inocuo, indiferente o neutro». No obstante, se destaca en la Sentencia la singularidad que presenta este caso respecto a los precedentes en los que el Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de preceptos de leyes autonómicas por reproducir sólo parcialmente determinados aspectos básicos o de un precepto de una ley estatal por no prever ningún tipo de participación autonómica en una determinada actuación pública, ya que en esta ocasión se trata «de una omisión total que no sería reconducible a un precepto en concreto [...], sino a la ley de presupuestos autonómica entendida en su totalidad», lo que ha determinado también que «el debate procesal sobre esta cuestión se haya desarrollado al margen de la invocación de un precepto concreto, y que una eventual declaración de inconstitucionalidad tampoco pueda recaer sobre un determinado precepto». En consecuencia, el Tribunal, una vez que ha apreciado que la Ley impugnada ha incumplido el deber básico de publicar las cuantías de las retribuciones básicas y del complemento de destino del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias, declara su inconstitucionalidad, sin nulidad, aunque dicha inconstitucionalidad no pueda predicarse de ningún precepto en concreto (23).

De otra parte, las dificultades que pueden surgir para recoger en las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas los condicionantes que resulten de la ley de presupuestos generales del Estado como consecuencia de la simultaneidad en su tramitación deben superarse, según se señala en la Sentencia ahora reseñada, acudiendo a las técnicas de colaboración entre los órganos responsables de la elaboración y aprobación de los respectivos presupuestos,

(23) Doctrina que se reitera en la STC 222/2006 (Pleno), de 6 de julio (FJ. 9), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 10/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1997. Véase también *infra*, págs. 244 y sigs.

algunas de las cuales están implícitamente previstas tanto en la LOFCA [art. 3.2.a)], que atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas funciones de coordinación de las respectivas políticas presupuestarias, como en la legislación autonómica respectiva (FF.JJ. 5.º a 9.º).

2. En relación con la no aplicación por los órganos judiciales de las normas legales vigentes, el Tribunal en la STC 194/2006 (Sala Segunda), de 19 de junio (24), reitera la doctrina de la STC 58/2004, de 19 de abril (25), y, en consecuencia, declara vulnerado el derecho al proceso debido y con todas las garantías (art. 24.2 CE) porque un órgano judicial ha dejado de aplicar un precepto legal en vigor, sin haber planteado cuestión de inconstitucionalidad, si entendía que podía vulnerar la Constitución, o cuestión prejudicial, si lo consideraba contrario al Derecho comunitario (art. 234 TCE). Tras recordar en la Sentencia que no le corresponde resolver sobre la posible existencia o no de contradicción entre la normativa interna y el Derecho comunitario que pudiera justificar la no aplicación de aquella en beneficio de éste, se insiste, de un lado, en que «la necesidad del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad resulta incondicionada en relación con las normas legales posteriores a la Constitución si no parece posible mantener una interpretación de ellas que acomode su sentido y a aplicación a la Norma Suprema», y, de otro, en que «siempre que concurren los presupuestos fijados al respecto por el Derecho comunitario, cuya concurrencia corresponde apreciar a los Jueces y Tribunales de la jurisdicción ordinaria, el planteamiento de la cuestión prejudicial para dejar de aplicar una norma legal vigente por su contradicción con el Derecho comunitario resulta imprescindible para el respeto al sistema de fuentes establecido como garantía inherente al principio de legalidad, al que están sometidas las actuaciones de la Administración (artículo 103 CE) y de los Tribunales (artículo 117.1 CE) [de modo que] la sujeción y el respeto a ese límite configuran la frontera de la competencia judicial en la cual el Juez encuentra su legitimidad democrática».

En este sentido, el Tribunal descarta que un órgano judicial pueda dejar de aplicar un precepto legal vigente sin acudir a los instrumentos que el ordenamiento arbitra para el control de su acomodación a la Constitución y al Derecho Comunitario, aun en el supuesto de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas hubiera declarado contrario al Derecho Comunitario

(24) También reseñada *supra*, pág. 238.

(25) Véase la reseña correspondiente al primer cuatrimestre de 2004, *REDC*, núm. 71, 2004, págs. 311-313.

un precepto de otra norma legal de idéntico contenido al inaplicado (FF.JJ. 4.º y 5.º).

3. Durante el período que abarca esta crónica, el Tribunal también ha vuelto a reiterar la consolidada doctrina constitucional sobre el valor de los preámbulos o exposiciones de motivos de las leyes. En este sentido, se recuerda en la STC 222/2006 (Pleno), de 6 de julio (26), que «los preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes (STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ. 7; en igual sentido STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ. 2, entre otras)», si bien en los casos en los que no es posible extraer de los preámbulos o de las exposiciones de motivos conclusiones claras y precisas en relación con el precepto objeto de interpretación ha de estarse a lo que se desprenda estrictamente del contenido de éste, pues —se reitera en la Sentencia— «ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (por todas, STC 36/1981, FJ. 7), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la Ley (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ. 4; también, STC 212/1996, de 19 de diciembre, FJ. 5)» (FJ. 8.º).

4. Por último, aunque el Tribunal implícitamente ya lo había admitido en otros supuestos (por ejemplo, en la STC 15/2000, de 20 de enero), en la STC 223/2006 (Pleno), de 6 de julio (27), expresamente se reconoce por vez primera dimensión constitucional a la posible contradicción que pueda existir por motivos no competenciales entre una norma con valor de ley de una Comunidad Autónoma y su Estatuto de Autonomía y, en consecuencia, se afirma la idoneidad de este último para operar en todo caso como parámetro de constitucionalidad de una norma con valor de ley autonómica. La citada Sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y ochenta y un Senadores del Grupo Socialista contra determinados preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura y en ella el Tribunal rechaza el alegato del representante de la Asamblea de que el Estatuto de Autonomía sólo puede operar como canon de constitucionalidad de la ley autonómica en tanto que norma atributiva de competencias y, por consiguiente, cuando a la ley impugnada se le impute un vicio competencial (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

(26) De la que se da cuenta asimismo *infra*, págs. 244 y sigs.

(27) Véase asimismo *supra*, págs. 234-235, e *infra*, págs. 247 y sigs.

III. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. En lo que concierne a este apartado de la crónica, ha de destacarse en primer término, siguiendo un orden cronológico, el debate suscitado en el seno del Tribunal sobre la posición de los miembros del Gobierno del Estado y de las Comunidades Autónomas, con ocasión de su inclusión o no, a efectos retributivos presupuestarios, en las expresiones «Administración General del Estado» y «Administraciones de las Comunidades Autónomas», respectivamente. La cuestión se planteó en la STC 222/2006 (Pleno), de 6 de julio (28), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 10/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1997, con motivo de la impugnación del precepto autonómico que preveía la posibilidad de que se pudieran incrementar las retribuciones para el año 1997 del Lehendakari, Vicepresidente, Consejeros, altos cargos y asimilados del Gobierno Vasco por contravenir el mandato de congelación salarial que para ese ejercicio presupuestario había establecido para el personal al servicio del sector público el artículo 17.2 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (29). En concreto, se trataba de determinar si el Lehendakari, los Consejeros y los demás altos cargos del

(28) De la que también se da cuenta *supra*, pág. 243, e *infra*, págs. 258 y sigs.

(29) El citado precepto delimitaba el sector público afectado por la medida de congelación salarial en los siguientes términos:

«A efectos de lo establecido en el presente artículo, constituyen el sector público:

- a) La Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los Organismos de ellas dependientes.
- c) Las Corporaciones Locales y Organismos de ellas dependientes, de conformidad con los artículos 126.1 y 4 y 153.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- d) Las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- e) Los órganos constitucionales del Estado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72.1 de la Constitución.
- f) El Banco de España y el Instituto de Crédito Oficial.
- g) El ente público Radiotelevisión Española y sus sociedades estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión y el ente público Red Técnica Española de Televisión.
- h) Las Universidades competencia de la Administración General del Estado.
- i) Las sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes y sociedades que pertenezcan al Sector Público destinados a cubrir el déficit de explotación.
- j) Las demás entidades de derecho público y el resto de los entes del sector público estatal, autonómico y local».

Gobierno Vasco debían considerarse comprendidos o no, a efectos retributivos, en la noción «Administraciones de las Comunidades Autónomas».

El Tribunal descarta que del preámbulo de la Ley estatal, dada su ambigüedad e imprecisión, se puedan obtener unas conclusiones claras y precisas sobre si el Lehendakari y demás altos cargos del Gobierno Vasco resultaban o no afectados por la congelación salarial, pues aunque en él se predicaba dicha medida respecto «de todos los altos cargos de la Nación y de los trabajadores del sector público», sin embargo, a continuación parecía circunscribir la congelación salarial al personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas —«[E]sta congelación de las retribuciones del personal funcionario y laboral del sector público es extensible a todas las Comunidades Autónomas y Entidades Locales»—, por lo que se atiene a la interpretación que se desprende estrictamente del precepto básico para responder al interrogante planteado. En este sentido, el Tribunal parte de la doble condición del Gobierno del Estado como órgano de la Administración y órgano político que ejerce la función ejecutiva (art. 97.1 CE), para afirmar que los Ministros se integran en el seno de la Administración General del Estado como órganos superiores de los Ministerios (arts. 11 y 12 Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), de modo que, además de las atribuciones que les corresponden como miembros del Gobierno, ejercen funciones administrativas de dirección, por lo que han de entenderse comprendidos en la noción «Administración General del Estado», y, en consecuencia, afectados por la congelación salarial que establece la Ley de Presupuestos del Estado. Conclusión que extiende a los Consejeros que integran los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, invocando al respecto la doctrina recogida en la STC 196/1990, de 29 de diciembre, en la que las consideraciones efectuadas por el Tribunal en relación con la impugnabilidad jurisdiccional de las relaciones Gobierno-Cortes Generales se proyectaron entonces a las relaciones Ejecutivos-Parlamentos autonómicos, de modo que aquéllos han de considerarse incluidos en la noción «Administraciones Autonómicas». Por lo tanto, a efectos retributivos presupuestarios estima que las nociones «Administración General del Estado» y «Administraciones Autonómicas» «son coextensas e integran, respectivamente, a los Ministros y a los Consejeros (y Vicepresidentes, en su caso) del Gobierno Vasco en sus Administraciones, sometiendo, así, a todos ellos al mandato de congelación retributiva».

Sin embargo, ni el Presidente del Gobierno ni los Presidentes de las Comunidades Autónomas están comprendidos en aquellas nociones. Se razona al respecto en la Sentencia, por lo que al primero se refiere, que «el Presidente del Gobierno carece de la doble faz que, según hemos visto, caracteriza a los demás miembros del Gobierno, ya que en modo alguno puede considerarse que

quede integrado en la Administración General del Estado. El Presidente del Gobierno se integra en el Gobierno que preside y, en tal sentido, le corresponde dirigir su acción y coordinar a sus miembros (art. 98 CE), proponiendo al Rey el nombramiento y el cese de los Ministros (art. 100 CE)», de modo que «el Presidente del Gobierno no forma parte de la Administración General del Estado, lo que se confirma por la Ley 6/1997, que no lo incluye en el ámbito de dicha Administración». Sin embargo, el precedente razonamiento no conduce al Tribunal a estimar que las retribuciones del Presidente del Gobierno no están afectadas por la medida de congelación salarial, al entender que éste ha de considerarse incluido en el apartado que el precepto estatal básico que dispone dicha medida dedica a los «órganos constitucionales». Pues bien, a partir de la previsiones constitucionales y estatutarias relativas a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, el Tribunal concluye que tampoco éstos pueden configurarse «como órganos inscritos en el ámbito de sus correspondientes Administraciones Públicas». Argumenta al respecto que de la lectura del artículo 152.1 CE «se desprende la peculiaridad que tiene en nuestro entramado institucional la figura de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, los cuales presentan, si bien en su específico plano, peculiaridades que los distinguen del Presidente del Gobierno pero que, como en el caso de éste, tampoco permiten su integración en el seno de las Administraciones autonómicas. Esta peculiar posición se deriva, no sólo de que dirijan los respectivos Consejos de Gobierno, sino, muy singularmente, de sus otras dos funciones constitucionales, esto es, la de ostentar la suprema representación de la Comunidad Autónoma y también la representación ordinaria del Estado en la misma». Aunque la función de dirección del Consejo de Gobierno respectivo sería en sí misma suficiente, en opinión del Tribunal, para excluir su integración en la correspondiente Administración, son, sin embargo, «las otras dos funciones las que ponen de relieve la singularidad institucional de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, en especial la relativa a la suprema representación de la Comunidad Autónoma que ostentan de acuerdo con el art. 152.1 de la Constitución y que se confirma por todos los Estatutos de Autonomía, que reafirman tal representación». En definitiva, al no integrarse los Presidentes de las Comunidades Autónomas en las respectivas Administraciones de éstas, ni resultar comprendidos en ninguno de los apartados que a la definición del sector público estatal dedica el precepto que establece la congelación salarial para el ejercicio de 1997, no resultan afectados por dicha medida (30) (FJ. 8.º).

(30) Al pronunciamiento reseñado de la Sentencia formularon sendos votos particulares los Magistrados Sres. Delgado Barrio —al que se adhirieron los Magistrados Sres. Conde Martín de

2. En el marco de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se sitúa el tema central de las SSTC 223/2006 (Pleno), de 6 de julio (31), y 242/2006 (Sala Primera), de 24 de julio, referido concretamente en uno y otro caso a la facultad del ejecutivo de oponerse a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Hijas, García-Calvo y Montiel y Rodríguez Arribas—, y Rodríguez-Zapata Pérez. En el primero de los referidos votos particulares, su autor considera que no hay base suficiente para separar a efectos retributivos unos miembros del Gobierno —Vicepresidente y Consejeros—, a los que sí se reconoce la condición de personal al servicio de la Administración autonómica, de otro, el Lehendakari, para el que no se admite esa calificación, pues «todos ellos forman parte del órgano colegiado que ostenta las funciones administrativas de la Comunidad Autónoma». Se razona al respecto en el voto particular, de un parte, que la finalidad de la medida expresada en el preámbulo de la Ley —reducción de déficit público para lograr la convergencia real con los países más prósperos de Europa— «propugna un amplio entendimiento de la aplicación de la medida congeladora que, *prima facie*, tiene una vocación de generalidad de la mencionada competencia estatal»; y, de otra, que también en el preámbulo se extiende la medida de congelación a «todos los altos cargos de la Nación», siendo el Lehendakari «un alto cargo de la Nación, por lo menos en la medida en que la Constitución le confía la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma (art. 152.1 CE y, en el mismo sentido, los arts. 33.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y 1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Parlamento Vasco)». A lo que se añade que el Lehendakari, que forma parte del Gobierno Vasco que ostenta funciones administrativas (arts. 152.1 CE, 29 EPV y 17 Ley del País Vasco 7/1981, de 30 de junio), «no puede quedar excluido del desempeño de éstas, lo que arrastra como consecuencia su inclusión en el ámbito del precepto estatal básico que a la hora de describir el sector público cuyo personal queda afectado por la congelación salarial se extiende a “las Administraciones de las Comunidades Autónomas”».

Por su parte, el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez en su voto particular discrepa de la opinión de la mayoría de que el preámbulo de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, «diste de ser concluyente» o que «presenta ambigüedades o imprecisiones», pues, a su juicio, el alcance de la congelación salarial se desprende de forma evidente de dicho preámbulo, por lo que basta «la regla *in claris non fit interpretatio* para determinar sin dificultad que en la expresión sector público de la norma del artículo 17.1 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997, cabe el Presidente del Gobierno de la Nación y todos los Presidentes autonómicos», resultando incluido por lo tanto el Lehendakari «entre los altos cargos de la Nación afectados por la congelación salarial». En este sentido, se afirma en el voto que es evidente que la noción «Administración General del Estado» «comprende a los altos cargos que la integran —desde el Presidente del Gobierno y empezando por él— así como a todo «el personal» (funcionario o laboral) que preste servicios en la misma». De igual modo, la locución «Administraciones de las Comunidades Autónomas» alcanza «a todas las personas que las integran tanto a los altos cargos de sus Administraciones (desde el Presidente del Consejo de Gobierno, empezando por él) como a todos los trabajadores que presten servicios para ellas (funcionarios o laborales)».

(31) Véase también *supra*, págs. 234-235 y 243.

La primera de las Sentencias citadas resuelve los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y ochenta y un Senadores del Grupo Socialista contra los arts. 111.1, párrafo segundo, y 212.4, párrafo segundo, del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por el Pleno en fecha 29 de mayo de 1997. Los preceptos impugnados atribuyen al Pleno de la Cámara la decisión final en caso de que la Mesa muestre su desacuerdo, por considerarla manifiestamente infundada, con la disconformidad manifestada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura a la tramitación de una enmienda o proposición de ley por implicar aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso. Así pues, aquellos preceptos prevén, de un lado, la posibilidad de que la Mesa de la Cámara discrepe del criterio del ejecutivo y, de otro, atribuyen al Pleno de la Asamblea la resolución de dicha discrepancia. El tema que se afronta en la Sentencia es el de la compatibilidad o incompatibilidad de los preceptos recurridos con la facultad que el Estatuto de Autonomía confiere al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de manifestar «la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» [art. 60.b) EAE].

Para resolver la cuestión planteada el Tribunal comienza por indagar sobre el fundamento de esa facultad reconocida al ejecutivo. En este sentido, tras recordar que el presupuesto, en su condición de vehículo de dirección de la política económica, es un instrumento fundamental para la realización del programa gubernamental, afirma que la ejecución del presupuesto en curso supone la concurrencia, por una parte, de la confianza de la Cámara obtenida por el Presidente del Gobierno con su investidura y, de otra, de la confianza concedida específicamente por la Cámara al programa anual de política económica. En tanto que la primera sólo se pierde en los supuestos y a través de los mecanismos expresamente previstos al respecto —moción de censura o cuestión de confianza—, la segunda «se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución». Pues bien, el fundamento de la facultad conferida al ejecutivo de oponerse a la tramitación de las proposiciones de ley o enmiendas que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios radica precisamente en que sólo es relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, «no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta».

Sentado el fundamento de la facultad en cuestión del ejecutivo, el Tribunal entiende que los preceptos recurridos vulneran las previsiones estatutarias al privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad de veto que le atribuye el Estatuto de Autonomía. En efecto, aquellos preceptos someten el ejercicio de la referida facultad a una condición o límite que no puede deducirse de éste, pues atribuyen al Pleno de la Asamblea la resolución de la discrepancia que pudiera existir entre el ejecutivo y la Mesa de la Cámara sobre si una enmienda o proposición de ley afecta al equilibrio presupuestario, contraviniendo de esta forma el Estatuto de Autonomía, que no supedita a condición o límite alguno la facultad que confiere al Consejo de Gobierno de manifestar su conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. En opinión del Tribunal, los preceptos impugnados del Reglamento de la Cámara «alteran el sistema de relaciones entre la Junta y la Asamblea previsto estatutariamente, sistema de relaciones que, respecto al necesario respeto a los compromisos económicos asumidos mediante la aprobación por dicha Asamblea del presupuesto de la Comunidad Autónoma, elaborado y ejecutado por el Consejo de Gobierno de la Junta, y examinado, enmendado, aprobado y controlado por la Asamblea [art. 60.a) EAE], es claro en el sentido de que solamente se podrán alterar dichos compromisos con el consentimiento del Ejecutivo autonómico, quedando facultado éste, con toda libertad, para oponerse a las iniciativas que pretendan modificarlos, y sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía, equilibrio de poderes diseñado en línea con las interpretaciones más recientes del régimen parlamentario [...], en las que se ha pretendido reforzar la posición de los ejecutivos y, singularmente, sus presidentes, en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento».

El Tribunal no descarta que dentro del período de vigencia de un presupuesto pueda surgir una grave discrepancia entre el ejecutivo y el Parlamento sobre la incidencia presupuestaria de una enmienda o proposición de ley, pero en tal caso entiende que tal discrepancia habrá de resolverse retirando al Gobierno la confianza parlamentaria mediante el mecanismo expresamente previsto al respecto en el Estatuto de Autonomía. Pero «lo que no es compatible con un «sistema parlamentario racionalizado», como el previsto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura —concluye la Sentencia— es pretender gobernar mediante decisiones parlamentarias puntuales que alteren los térmi-

nos de la relación de confianza establecida entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno en el campo presupuestario, que es donde se expresan con mayor claridad las prioridades de la acción política en general y de la gubernativa en particular» (FF.JJ. 4.º a 6.º).

Por su parte, la STC 242/2006 (Sala Primera), de 24 de julio, resuelve el recurso de amparo promovido por el Grupo Parlamentario Popular Vasco contra los Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco por los que se inadmitió a trámite una proposición de ley sobre la modificación del artículo 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma. Mediante la citada proposición de ley se pretendía que en caso de prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma se prorrogasen también las cuantías de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco, sin perjuicio de que, una vez aprobados los nuevos presupuestos de la Comunidad Autónoma, entrasen en vigor las aportaciones en los mismos recogidas, practicándose en su caso las oportunas liquidaciones por diferencias. La Mesa de la Cámara fundó su decisión de inadmisión en la disconformidad manifestada por el Gobierno a la tramitación de la proposición de ley por implicar una disminución de los ingresos presupuestarios (arts. 105.2 y 103.2 RPV), pues el Consejo Vasco de Finanzas Públicas ya había acordado aumentar las aportaciones de los Territorios Históricos para el próximo ejercicio presupuestario correspondiente al año 2001 respecto de las previstas en los Presupuestos del año 2000, ejercicio en el que se había presentado la proposición de ley y el Gobierno había manifestado la disconformidad a su tramitación. La cuestión suscitada en el proceso estribaba en determinar si la decisión de inadmisión de la Mesa del Parlamento Vasco había vulnerado o no el derecho del Grupo Parlamentario demandante y de sus miembros al ejercicio de la iniciativa legislativa, al no haber estimado infundada la disconformidad del Gobierno Vasco a la tramitación de la proposición de ley porque tal disconformidad tomaba como referencia, en opinión de los recurrentes, unos eventuales y futuros presupuestos, en vez de los presupuestos en vigor.

El Tribunal comienza por resaltar, reproduciendo la doctrina recogida en el ATC 240/1997, de 25 de junio, el distinto alcance y naturaleza de las facultades reconocidas al ejecutivo referidas al criterio sobre la toma en consideración de las proposiciones de ley y a la conformidad o no a su tramitación por implicar aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Se recuerda al respecto en la Sentencia que se trata de dos facultades del ejecutivo «sustancialmente distintas», pues «mientras el criterio del Gobierno en relación con la toma en consideración en modo alguno condiciona la trami-

tación de la proposición de Ley, sino que se limita a dar a conocer a la Cámara su postura respecto a la toma en consideración de la misma en función de criterios de oportunidad, políticos o de otra índole, la conformidad presupuestaria del Gobierno para su tramitación sí implica un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios y constituye una condición insoslayable para la misma que, en su caso, impide la celebración del debate plenario de la toma en consideración» (FJ. 3.º).

Pero más allá del recordatorio de la precedente doctrina constitucional, dos extremos interesa destacar de la Sentencia ahora reseñada. En primer lugar, que, pese a abogar, al igual que se hiciera en la ya mencionada STC 223/2006, de 6 de junio, por una interpretación de la facultad del ejecutivo sobre la conformidad o no a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios a partir de su consideración como una manifestación más de los principios básicos del llamado «parlamentarismo racionalizado» asumido tanto por el texto constitucional como por los diferentes Estatutos de Autonomía (STC 223/2006, de 6 de julio, FJ. 2.º), en este caso, a diferencia del antes referido del Reglamento del Parlamento de Extremadura, se reconoce a la Mesa de la Cámara la posibilidad de controlar no sólo los elementos formales —tiempo y forma— a los que está sometido el ejercicio de esa facultad del ejecutivo, sino también sus presupuestos o elementos materiales —si la iniciativa parlamentaria en cuestión implica un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios—, llegando a admitirse que «es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno». Así pues, a diferencia de lo acontecido en la STC 223/2006, de 6 de junio, en la STC 242/2006, de 24 de julio, sí se reconoce a la Mesa de la Cámara un control sobre el ejercicio por el ejecutivo de su facultad de manifestar la conformidad o no con la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos y disminución de los ingresos presupuestarios y, por tanto, se admite la posibilidad de que discrepe del criterio manifestado por el ejecutivo. En principio no parece suficiente para el reconocimiento en este supuesto de esa posibilidad de control a favor de la Mesa de la Cámara, a la vista de las consideraciones que el Pleno del Tribunal efectuó en la STC 223/2006, de 6 de junio, sobre el alcance en abstracto de la facultad en cuestión del ejecutivo, la regulación que de ésta se efectúa en el Reglamento del Parlamento Vasco, como por el contrario parece deducirse de la STC 242/2006, de 24 de julio, pues el hecho de que en el Reglamento del Parlamento Vasco se definan algunos supuestos en los que no se considera que las enmiendas supongan aumento de los créditos no parece un argumento por sí mismo bastante para conferir en uno y otro caso

un distinto alcance a la facultad del ejecutivo y, consiguientemente, a la posible fiscalización de su ejercicio por el Parlamento.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la cuestión relativa al alcance temporal del ejercicio de dicha facultad por el Gobierno, en concreto, si en este caso se había circunscrito a los presupuestos en vigor o por el contrario, como sostenía el Grupo Parlamentario recurrente, se había ejercitado con referencia a presupuestos futuros y venideros, la respuesta que se da en la Sentencia es cuando menos confusa. De un lado, sin que en principio el razonamiento que se ofrece presente conexión alguna con el ámbito temporal que delimita el ejercicio de dicha facultad, se afirma que no carece de verosimilitud y lógica la motivación del Gobierno Vasco para fundamentar su disconformidad a la tramitación de la proposición de ley, ya que se basa «en datos objetivos que no han sido rebatidos por ninguna de las partes, tales como la existencia de un Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas determinando las aportaciones de los territorios forales a los Presupuestos Generales del País Vasco para el año 2001, y la lógica disminución de tales aportaciones en caso de ser aprobada la proposición de Ley debatida». De otro lado, como respuesta expresa a lo que constituía la queja principal del Grupo Parlamentario recurrente en amparo, se toman como referencia no los presupuestos en vigor, sino lo que se denomina en la Sentencia «ejecución del programa económico inminente», afirmando en este sentido que no puede considerarse que «los efectos de una prórroga a las aportaciones de los territorios forales eran meramente futuros y no afectaban a la ejecución de un programa económico inminente». Mediante este concepto, que no coincide con el de los presupuestos vigentes, parece ampliarse el ámbito temporal del ejercicio de la facultad gubernamental de oponerse a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, que no parece circunscribirse al programa económico en vigor, aprobado mediante la correspondiente ley de presupuestos, en su caso prorrogada, sino que se extiende también a un programa económico inminente y, por tanto, aunque próximo, futuro y venidero (FJ. 6.º).

3. La condición de Ceuta como ente municipal, al menos, a los efectos de conferirle legitimación para promover conflictos en defensa de la autonomía local (arts. 59.2 y 75 *bis* a 75 *quinquies* LOTC), ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en la STC 240/2006 (Pleno), de 20 de julio (32), que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por dicha

(32) Reseñada *supra*, pág. 233, e *infra*, págs. 260 y sigs.

ciudad en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la Disposición Adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones.

El Tribunal admite que el debate sobre la naturaleza jurídica de las ciudades de Ceuta y Melilla se ha suscitado a partir de la aprobación por sendas Leyes orgánicas de sus respectivos Estatutos de Autonomía, pues con anterioridad ninguna duda planteaba su condición de ente municipal. En la primera ocasión en la que tuvo que enfrentarse a dicho debate, el Tribunal apreció la falta de legitimación de ambas ciudades para interponer recursos de inconstitucionalidad por no poder ser consideradas como Comunidades Autónomas, dado que para la elaboración y aprobación de sus Estatutos de Autonomía se había seguido el procedimiento previsto en el artículo 144.b) CE, que permite a las Cortes Generales mediante ley orgánica acordar por motivos de interés nacional un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización territorial del Estado y que no tiene que concluir necesariamente con la creación de una Comunidad Autónoma (AATC 201 y 202/2000, de 25 de julio) (33). Se afirma al respecto en la Sentencia ahora reseñada, confirmando la doctrina sentada en los referidos Autos, que «si bien los Estatutos de Autonomía están llamados a ser normalmente la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), ningún impedimento constitucional existe para que excepcionalmente puedan cumplir otras funciones específicas, supuesto en el que precisamente cabe encuadrar a los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, configurados como la expresión jurídica de una y otra ciudad, tal como se desprende de la iniciativa legislativa gubernamental que inició los procedimientos de los que surgieron las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, y de su tramitación parlamentaria, que pone claramente de manifiesto que la voluntad de las Cortes Generales no fue la de autorizar la constitución de Ceuta y Melilla en Comunidades Autónomas».

Descartada la consideración de las ciudades de Ceuta y Melilla como Comunidades Autónomas y excluida también la posibilidad de su integración en la organización provincial, se les otorga en la Sentencia, «al menos a los efectos de poder acceder ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, [la] condición de entes municipales». La atribución de tal condición se funda en los artículos 137 y 140 CE, preceptos que configuran el muni-

(33) Véase la reseña correspondiente a la doctrina constitucional del segundo cuatrimestre del año 2000, *REDC*, núm. 60, 2000, págs. 245-246.

cipio como ente territorial básico en todo el Estado, de cuya existencia, a diferencia de la provincia, no puede disponerse, si bien se reconoce que las ciudades de Ceuta y Melilla «son entes municipales dotados de un régimen de autonomía local singular, reforzado respecto al régimen general de los demás municipios, que viene regulado por las previsiones específicas contempladas para ambas ciudades en sus respectivos Estatutos de Autonomía en cuanto a su estructura organizativa, sistema de competencias, régimen jurídico, mecanismos de cooperación con la Administración del Estado y régimen económico y financiero, especialmente». En apoyo de la conclusión alcanzada se traen a colación en la Sentencia las referencias al municipio de Ceuta que se contienen en su Estatuto de Autonomía, la condición de concejales que ostentan los miembros de su Asamblea y la de Alcalde que corresponde a su Presidente, así como la aplicación de la legislación reguladora del régimen local en el ámbito competencial respecto de materias tales como la relativas al régimen electoral de la Asamblea, el régimen jurídico-administrativo, la función pública y el régimen económico y financiero.

Ahora bien, pese a la condición de entes municipales que se les confiere, expresamente se admite que la autonomía de ambas ciudades es diferente a la de los municipios, pues en tanto que éstos se rigen por la legislación estatal que fija los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de aplicación general en todo el Estado, la ciudad de Ceuta —se afirma en la Sentencia— «posee [...] un régimen singular de autonomía local, que encuentra su fundamento en la propia Constitución y se regula en el Estatuto de Autonomía de la ciudad, lo cual también tiene reflejo en su peculiar régimen competencial [... ya que] dispone de las competencias contempladas en el título II de su Estatuto y “ejercerá, además, todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejerce de las Diputaciones provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por ley del Estado”». Esta autonomía local de la ciudad de Ceuta constitucionalmente garantizada puede verse vulnerada por las leyes que menoscaben el haz de competencias conferidas por su Estatuto y puede ser defendida a través del conflicto constitucional en defensa de la autonomía local (FF.JJ. 4.º y 7.º) (34).

(34) A la Sentencia formuló un voto particular discrepante el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapara Pérez, al que se adhirió el Magistrado Sr. García-Calvo y Montiel, quien defiende la condición de Comunidades Autónomas de las ciudades de Ceuta y Melilla. Se sostiene en el voto particular, en síntesis, que la calificación de Ceuta como ente municipal no puede servir para excluir su condición también de Comunidad Autónoma, «como resulta de las exigencias de la disposición transitoria quinta CE, en relación con el art. 144.b) CE». En este sentido, afirma su

4. Por último, el Tribunal en el ATC 254/2006 (Pleno), de 4 de julio, reitera la doctrina de las SSTC 14/1986, de 31 de enero, y 54/1994, de 24 de febrero, según la cual el empleo de fórmulas organizativas de prestación de los servicios públicos mediante personificaciones instrumentales en régimen de Derecho privado, así como la prestación de servicios por funcionarios públicos en sociedades mercantiles públicas constituye una opción del legislador constitucionalmente legítima. En aplicación de la reseñada doctrina, se inadmite por notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), entre otros motivos, la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Barcelona en relación con el art. 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se crea y determina el régimen jurídico de la Sociedad Estatal del Correos y Telégrafos, S.A., y se prevé que pasen a prestar servicios en ella los funcionarios en situación de activo en la entidad pública empresarial Correos y Telégrafos, conservando su condición de funcionarios de la Administración del Estado, antigüedad, retribuciones y derechos adquiridos.

El Tribunal declara en el citado Auto, proyectando aquella doctrina al supuesto ahora enjuiciado, que la decisión de gestionar el servicio público postal mediante una fórmula de personificación instrumental de Derecho privado es una opción organizativa constitucionalmente legítima y que el hecho de que el personal que preste servicios en una sociedad mercantil pública pueda tener o no la condición de funcionario responde también a una legítima opción organizativa del legislador. En este sentido, estima que la atribución de la gestión de los funcionarios de los Cuerpos y Escalas de Correos y Telecomunicaciones a los órganos directivos de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A., excepto la separación del servicio por sanción disciplinaria, que se reserva al Ministerio de Fomento, resulta lógica desde la perspectiva del principio de eficacia (art. 103.1 CE) y no se opone a las exigencias constitucionales del estatuto funcional (art. 103.1 y 149.1.18 CE), pues aquellos funcionarios continúan sujetos al régimen funcional, con las especifici-

autor que «a semejanza de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, Ceuta y Melilla son Comunidades Autónomas unimunicipales, en las que su aparato institucional es, a la vez, municipal y autonómico. Todo ello porque el municipio es ente local necesario en todo nuestro territorio nacional [...]. Eso explica que el Estatuto de Autonomía de Ceuta [...] disponga, por ejemplo, que los miembros de la Asamblea de la ciudad ostenten también la condición de concejales (art. 7.2 EACta), que la Asamblea ejerza asimismo las atribuciones del Pleno de los Ayuntamientos (art. 12.2 EACta) o que el Presidente de la ciudad de Ceuta ostente también la condición de Alcalde. La ciudad de Ceuta constituye un ente autónomo bifronte que [...] es, al mismo tiempo, municipio y Comunidad Autónoma».

dades contempladas en el precepto legal cuestionado, con pleno respeto a sus derechos adquiridos (FJ. 4.º) (*Juan Carlos Duque Villanueva*).

IV. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. En el ámbito de la estructura territorial debe reseñarse la concentración de resoluciones sobre los límites estatales al incremento de retribuciones de los funcionarios autonómicos, cuestión de la que se ocupan cuatro Sentencias aprobadas por el Pleno del Tribunal en el segundo cuatrimestre (SSTC 148/2006, de 11 de mayo; 178/2002, de 6 de junio; 195/2006, de 22 de junio; 222/2006, de 6 julio). Asimismo, debe destacarse que se ha dictado la primera Sentencia en un conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006, de 20 de julio), un nuevo proceso introducido en la jurisdicción constitucional española en 1999. Otras dos resoluciones abordan el régimen competencial del comercio interior (STC 164/2006, de 24 de mayo) y las competencias autonómicas en materia de expropiación forzosa (STC 251/2006, de 25 de julio).

2. La vinculación de los legisladores autonómicos a los límites retributivos de los funcionarios derivados de las Leyes de presupuestos generales del Estado (LPGE) es una cuestión que ha sido ya objeto de numerosas resoluciones del Tribunal, y cuenta hoy con una consolidada jurisprudencia (entre otras, SSTC 63/1986, de 21 de mayo; 96/1990, de 24 de mayo; 171/1996, de 30 de octubre; 24/2002, de 31 de enero; 139/2005, de 26 de mayo). En ella se reconoce que los artículos 149.1.13 (competencia estatal sobre ordenación de la economía) y 156.1 CE (principio de coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la Hacienda estatal) dan cobertura competencial a tales límites para todo el personal al servicio del sector público, expresados a través de topes máximos globales referidos al incremento de su masa retributiva, si bien no permiten al Estado predeterminar unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario autonómico individualmente considerado.

Las cuatro Sentencias que se comentan reafirman esta doctrina jurisprudencial, pero aportan algunas novedades derivadas de la singularidad de los preceptos impugnados o del régimen especial de Comunidad Autónoma afectada. En el caso de las SSTC 148/2006, de 11 de mayo, y 195/2006, de 3 de julio, que resuelven sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra sobre los respectivos preceptos de

la Ley de presupuestos de esa Comunidad, la novedad reside en el examen de las posibles consecuencias que sobre las competencias y la autonomía financiera de esa Comunidad podrían derivarse de los derechos históricos amparados por la Disposición Adicional Primera de la Constitución, y su proyección en el artículo 45 LORAFNA, relativo al régimen foral de su actividad tributaria y financiera.

La STC 148/2006, de 11 de mayo, estimó la cuestión planteada respecto de la Disposición Adicional primera de la Ley Foral de Navarra 1/1997, de 31 de enero, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 1997, declarando su inconstitucionalidad y nulidad por contradecir el mandato de congelación salarial impuesto con carácter básico por la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, y con ello los artículos 149.1.13 y 156.1 CE. El Tribunal recurre al artículo 39.1 LOTC para extender su enjuiciamiento a los dos apartados del artículo impugnado, que se refieren, respectivamente, a la cuantía de las retribuciones de los funcionarios públicos de Navarra y a la concreta determinación de las cuantías de los componentes de todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral. Las previsiones legales cuestionadas conllevan un incremento de las retribuciones de dicho personal respecto de las percibidas en 1996.

La novedad de esta Sentencia radica en el rechazo del Tribunal a flexibilizar su consolidada doctrina sobre los límites retributivos del personal de las Comunidades Autónomas *ex* artículos 149.1.13 y 156.1 CE como consecuencia de las peculiaridades competenciales que resultan de los derechos históricos, y en concreto, de las atribuciones que el artículo 49.1.b) LORAFNA confiere a dicha Comunidad Foral en relación con el régimen estatutario de sus funcionarios, en la interpretación que del mismo hizo la STC 140/1990 (FJ. 6.º). Tampoco acepta el Tribunal la pretendida flexibilización a partir de la autonomía financiera garantizada a la Comunidad por los artículos 45 y 64 LORAFNA, que sería de mayor nivel que la de las demás Comunidades Autónomas por derivar de su régimen foral (FJ. 7.º). En suma, la Sentencia declara que no es posible invocar un derecho histórico por parte de la Comunidad Foral para reclamar una vinculación de menor intensidad a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal en ejercicio de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE.

Siguiendo los criterios de la anterior, la STC 195/2006, de 3 de julio, estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la Disposición Adicional primera de la Ley 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1999, declarando su inconstitucionalidad por contradecir el artículo 20.2 de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, al alterar la base sobre la que

se calcula el incremento retributivo establecido con carácter básico por el legislador estatal.

3. La STC 222/2006, de 6 de julio (35), estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 10/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1997, el cual se basó en dos motivos: primero, que el artículo 17 de la Ley impugnada regulaba la actualización de la retribución de los funcionarios autonómicos y el incremento de las retribuciones del Lehendakari, Vicepresidente, Consejeros, altos cargos y asimilados contradiciendo el artículo 17.2 de la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, el cual establecía que las retribuciones del personal de todo el sector público no experimentarían variación respecto al ejercicio anterior; y segundo, que la Ley impugnada no determinaba el importe concreto de las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios autonómicos, omisión que infringiría el artículo 24.2 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, en el cual se establece la obligación de reflejar dichas cuantías.

El primer motivo lo resuelve el Tribunal remitiendo a la ya mencionada doctrina jurisprudencial sobre los límites retributivos de los funcionarios autonómicos derivados de las Leyes de presupuestos generales del Estado. Después de afirmar el carácter básico del artículo 17.2 LPGE y la legitimidad competencial de la congelación salarial en él prevista (FJ. 3.º); y tras rechazar la emisión de un juicio sobre el acierto, idoneidad o adecuación técnica de tal medida (FJ. 4.º), el Tribunal procede a contrastar las normas autonómicas impugnadas con la norma contenida en el la LPGE, concluyendo que el artículo 17.4 de la Ley vasca es inconstitucional porque prevé la «actualización» de las retribuciones básicas y la «determinación» de las complementarias por parte del Gobierno vasco, colisionando directamente con el mandato de congelación salarial contenido en el precepto estatal.

También contradice este mandato el artículo 17.9 de la Ley vasca, en cuanto establece la posibilidad de incrementar las retribuciones del Lehendakari, Vicepresidente, Consejeros, altos cargos y asimilados del Gobierno Vasco. La discusión procesal de este precepto no gira entorno al contraste de normas, como en el anterior, sino en dilucidar si los cargos citados en el mismo pueden ser considerados «personal al servicio» de la Administración autonómica (FJ. 8.º). El Tribunal acude al Preámbulo de la LPPGE para interpretar

(35) Véase igualmente *supra*, págs. 244 y sigs.

el alcance de la expresión «personal al servicio del sector público» y delimitar el ámbito objetivo de la congelación retributiva. Pero al no poder extraer una interpretación clara del mismo, examina el artículo 17.1 de la Ley estatal, donde se define y enumera lo que se entiende por «sector público», y con una argumentación discutible (los Consejeros de los Gobiernos autonómicos, al igual que los Ministros, se integran en la Administración ejerciendo funciones administrativas y forman parte de su personal) concluye que los cargos mencionados en la Ley autonómica, excepto el Lehendakari, están sometidos también al mandato de congelación retributiva. La exclusión de aquél se basa en la singular posición que, según las previsiones constitucionales (art. 152.1 CE) y estatutarias, ocupan los Presidentes de las Comunidades Autónomas, que no pueden considerarse órganos inscritos en el ámbito de sus correspondientes Administraciones Públicas, y de ahí que no pueda concluirse que han sido incluidos por el legislador básico en la decisión de congelación retributiva.

El segundo motivo de inconstitucionalidad también es acogido por el Pleno al estimar que la Ley impugnada, al no recoger el importe concreto de las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios autonómicos, contraviene el mandato de publicidad formal de carácter básico contenido en el artículo 24.2 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, que también actúa en supuestos de congelación salarial, como el enjuiciado. Como en la STC 178/2006, ello lleva al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad por omisión de la publicación de aquellos conceptos, que no puede predicarse de ningún precepto concreto de la Ley sino de ésta entendida en su totalidad (FJ. 9.º).

La Sentencia cuenta con dos votos particulares. El primero, formulado por el Magistrado Sr. Delgado Barrio, al que se adhieren los Magistrados Sres. Conde Martín de Hijas, García-Calvo y Montiel y Rodríguez Arribas, que discrepa de la mayoría por entender que no existe base para separar, a efectos retributivos, al Lehendakari de los demás miembros del Gobierno vasco. Del preámbulo de la LPGE y de una interpretación sistemática (art. 152.1 CE y los correspondientes preceptos estatutarios) se concluiría que el Lehendakari, al formar parte del Gobierno, ostenta funciones administrativas, y como alto cargo de la Nación no está excluido de la congelación retributiva establecida con carácter básico en la norma estatal. El segundo, formulado por el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, también discrepa de la exclusión del Lehendakari de la congelación salarial basándose en los objetivos económicos fijados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, y en una interpretación alternativa de lo que constituye el «sector público» según el artículo 17.1 LPGE.

4. La cuarta resolución sobre límites retributivos de los funcionarios autonómicos es la STC 178/2006, de 6 de junio, que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de Presupuestos del Principado de Asturias para 1997, por contradecir el artículo 17.4 de LPGE (36). El Tribunal entiende que el artículo 32 de la Ley autonómica, relativo a la oferta de empleo público, contradice abiertamente la norma básica estatal tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde la perspectiva sectorial, asumiendo una consolidada doctrina según la cual el Estado puede, con fundamento en los artículos 149.1.13 y 156.1 CE, limitar la oferta de empleo público autonómico a través de la LPGE, que resulta un instrumento normativo idóneo para tal finalidad, y cuyos preceptos tienen en este punto carácter básico (FJ. 3.º).

Como en la STC 222/2006, ya comentada, el Tribunal declara también la inconstitucionalidad por omisión de la publicación en la Ley autonómica de las cuantías de las retribuciones básicas y del complemento de destino de los funcionarios autonómicos, por contravenir el mandato de publicidad formal de carácter básico contenido en el artículo 24.2 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública (FJ. 8.º).

5. La resolución del primer «conflicto en defensa de la autonomía local» mediante la STC 240/2006, de 20 de julio, es sin duda una novedad destacable (37). El Tribunal había ya dictado algunas resoluciones de inadmisión en este proceso constitucional (AATC 513/2004, de 14 de diciembre; 419/2003, de 16 de diciembre; 360, 361, 362 y 363/2005, de 11 de octubre), pero ninguna Sentencia sobre el fondo. Como declara la misma Sentencia (FJ. 1.º), este «conflicto» constituye un nuevo proceso constitucional creado, al amparo del artículo 161.1.d) CE, mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC). Su introducción en la jurisdicción constitucional, así como su insólita configuración procesal, fue en su día objeto de un interesante debate entre los iuspublicistas españoles.

El primer «conflicto» de este tipo que resuelve el Tribunal fue promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la Disposición Adicional tercera de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. El precepto impugnado atribuye al Ministerio de Fomento la

(36) También puede verse *supra*, págs. 240 y sigs.

(37) Véase asimismo *supra*, págs. 233 y 252 y sigs.

aprobación definitiva del Plan General de Ordenación urbana de Ceuta y Melilla, y a los órganos competentes de dichas ciudades la aprobación definitiva de sus planes parciales y sus modificaciones, previo informe preceptivo y vinculante de aquel Ministerio.

Debe señalarse que el conflicto resuelto por esta primera Sentencia fue promovido por la ciudad de Ceuta, que, junto a Melilla, goza de una naturaleza constitucional singular, lo cual ha obligado al Tribunal a examinar aspectos derivados de su especificidad que no concurren en los demás entes locales legitimados para iniciar este proceso. Debido a ello, el Tribunal dedica los FF.JJ. 4.º y 5.º a la legitimación de la ciudad de Ceuta para promover el conflicto, cuestión que le lleva a reafirmar su condición de ente local (ATC 320/1995), que no de Comunidad Autónoma (ATC 202/2000), y a dilucidar el carácter de su autonomía (FJ. 7.º). Precisamente estas singularidades son objeto del voto particular emitido por el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez, al que se adhiere el Magistrado Sr. García-Calvo y Montiel, en el cual se defiende el carácter de Comunidades Autónomas «unimunicipales» de Ceuta y Melilla, así como un alcance de las competencias estatutarias más amplio que el que le da la mayoría del Tribunal. Quede aquí sólo apuntado que tantas singularidades, derivadas del sujeto que planteó el conflicto, probablemente no hacen de éste el mejor caso para dictar la primera Sentencia y sentar doctrina en un nuevo proceso constitucional, siguiendo el aforismo según el cual «*hard cases make bad law*».

El aspecto más destacable de la Sentencia, desde el punto de vista de la estructura territorial, es sin duda el referido a la «autonomía local constitucionalmente garantizada» (art. 75 bis.1 LOTC), que se convierte en el «canon específico» de enjuiciamiento en este proceso (FJ. 8.º), pues su eventual lesión por parte del legislador estatal o autonómico es el único motivo con base en el cual puede ser promovido este conflicto. Para delimitar este canon el Tribunal se vale de la copiosa doctrina jurisprudencial sentada hasta hoy en materia de autonomía local (desde la STC 32/1981 hasta la STC 159/2001), aunque advierte de que no es automáticamente trasladable a este nuevo proceso, dada su especificidad, precisamente porque aquélla proviene esencialmente de procesos de declaración de inconstitucionalidad con base competencial. De ello derivan importantes consecuencias para determinar el valor de la Ley de Bases de Régimen Local como norma que eventualmente podría integrar un «bloque de la constitucionalidad», posibilidad que niega el Tribunal (FJ. 8.º *in fine*).

Las singularidades del caso se manifiestan de nuevo en el momento de resolver la impugnación que plantea, dirigida a una ley estatal en materia de urbanismo, sobre la cual el Estado carecería de competencias, según la trascendental STC 61/1997. Pero, dada la particularidad de Ceuta, tampoco la

doctrina allí sentada para las Comunidades Autónomas es aplicable a dicha ciudad, y por ello el Tribunal reconoce la competencia estatal para dictar una legislación urbanística para Ceuta y Melilla (FJ. 11.º). Finalmente, el Tribunal examina el precepto legal impugnado, que confiere al Ministerio de Fomento las mencionadas facultades en materia de planeamiento urbanístico, y después de una larga argumentación (FF.JJ. 12.º y 13.º) concluye que no vulnera el derecho a la autonomía local constitucionalmente garantizada a la ciudad que promovió el conflicto.

La Sentencia será sin duda objeto de estudio y merecería un comentario más detallado que, sin embargo, escapa a los propósitos de esta crónica.

6. La STC 164/2006, de 24 de mayo (38), resuelve una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid contra la totalidad de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de Calendario de Horarios Comerciales, por posible infracción de los artículos 149.1.13 y 149.3 CE. Debe señalarse que el mismo órgano judicial había ya planteado otras tantas cuestiones contra la misma Ley, una de ellas resuelta por la STC 254/2004, de 22 de diciembre, y las restantes mediante los AATC 110 a 115/2005, de 15 de marzo. A diferencia de las ya planteadas, la cuestión que resuelve esta Sentencia se elevó al Tribunal con ocasión de la impugnación de dos Decretos del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma dictados en desarrollo de la Ley cuestionada. De ahí que el Tribunal, siguiendo una consolidada doctrina, realice el juicio de relevancia sólo respecto de los preceptos legales impugnados que son desarrollados directamente por los Decretos, precisando así el objeto de la cuestión, que se reduce a los artículos 3 y 5.1, primer párrafo, 2 y 3 y el Título II, excepto los artículos 10.1 y 11.1.c), que ya fueron enjuiciados en su día. Respecto al resto de preceptos, se declara la inadmisión de la cuestión.

En relación con los preceptos enjuiciados, siguiendo la STC 254/2004, de 11 de septiembre, se estima la cuestión y se declara su inconstitucionalidad por carecer la Comunidad de Madrid de competencias normativas en materia de «comercio interior» en el momento de aprobar la Ley cuestionada. La Sentencia aclara el alcance del Fallo (FJ. 6.º), que anuda la inconstitucionalidad de los preceptos a su inaplicabilidad por el órgano judicial en el proceso *a quo*.

El voto particular formulado por la Presidenta del Tribunal discrepa sobre este punto, pues estima equivocada la exclusión en el Fallo de los artícu-

(38) Reseñada también *supra*, pág. 239.

los 10.1 y 11.1.c) de la Ley, al apreciar la mayoría del Tribunal que dichos preceptos ya fueron considerados inconstitucionales por la STC 254/2004, de 22 de diciembre. En el voto particular, por el contrario, se señala que esa Sentencia también contenía en su Fallo un mandato de inaplicabilidad de aquellos preceptos al concreto proceso *a quo*, y por ello no podía extenderse a otros procesos. También el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas formula un voto particular relativo al FJ. 6.º, reiterando la discrepancia que ya manifestó en la STC 254/2004.

7. La STC 251/2006, de 25 de julio, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con los artículos 102 y 103 de la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, modificados por la Ley 20/1997, de 15 de julio, que regulan determinados aspectos del Jurado territorial de expropiación forzosa. El órgano judicial considera que los preceptos son inconstitucionales por invadir competencias estatales atribuidas por los artículos 149.1.18 (legislación sobre expropiación forzosa) y 149.1.1 CE, en relación con los artículos 33.1 y 33.3 CE (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad).

Una vez comprobado que las modificaciones sobrevenidas a través de leyes posteriores no conllevan la desaparición del objeto de la cuestión (FJ. 2.º); despejadas las cuestiones de índole procesal en el FJ. 3.º (juicio de relevancia y duda de inconstitucionalidad); y limitado el ámbito de la cuestión al artículo 102 de la Ley cuestionada, el Tribunal examina su pretendida inconstitucionalidad por vulnerar los artículos 149.1.18 y 149.1.1 CE.

Respecto a la supuesta incompetencia de la Comunidad de Madrid para regular el Jurado territorial de expropiación forzosa como órgano administrativo, la Sentencia acude a la doctrina sobre el reparto de competencias en materia de expropiación forzosa (SSTC 37/1987; 319/1993), concluyendo de ella que la regulación mediante Ley autonómica del establecimiento de dicho Jurado no ha incurrido en incompetencia y, en consecuencia, no es inconstitucional (FJ. 6.º). En cuanto a la composición del Jurado, que según el órgano judicial vulneraría los citados títulos estatales al ignorar el equilibrio de intereses diseñado por la Ley básica estatal (art. 32 LEF de 1954), el Tribunal entiende que este aspecto se encuadra en la competencia estatal «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (art. 149.1.18 CE). A partir de ahí, se declara que la mencionada Ley preconstitucional carece de carácter básico (FJ. 10.º), y que la Ley básica postconstitucional (Ley 30/1992) otorga un amplio margen de desarrollo normativo a las Comunida-

des Autónomas sobre los órganos colegiados de su propia Administración como manifestación del principio de autonomía. El legislador postconstitucional no habría considerado necesario establecer, junto a las garantías procesales y patrimoniales del procedimiento de expropiación, una «garantía orgánica», y por ello el precepto cuestionado no vulnera la mencionada competencia estatal.

Tampoco la composición del Jurado vulneraría el artículo 149.1.1 CE, pues, de acuerdo con la jurisprudencia sobre este título competencial, el precepto autonómico que la regula garantiza una posición de igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad, que resulta asegurada por las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental establecidas en exclusiva en la legislación estatal, sin que ello exija órganos de igual composición.

En un extenso voto particular, el Magistrado Sr. Delgado Barrio discrepa de la opinión de la mayoría sobre la composición del Jurado territorial de expropiación. A su juicio, la actividad de éste se proyecta *ad extra* afectando directamente a los derechos de los ciudadanos, de lo cual deriva la necesidad de una regulación estatal básica cuya extensión e intensidad deberían ser máximas. Dicha normativa se encontraría en la Ley de expropiación de 1954, cuyo artículo 32 sería materialmente básico, razón por la cual el legislador postconstitucional no habría establecido la garantía orgánica discutida (composición equilibrada del Jurado). En un sentido similar se pronuncia el Magistrado Sr. Rodríguez Arribas en su voto particular, en el que expresa su discrepancia respecto a la posición mayoritaria sobre la composición del Jurado, que a su juicio constituye una base contenida en el artículo 32 de la Ley de 1954, la cual debería ser observada por el legislador autonómico. La Sentencia habría dado un paso más respecto a la jurisprudencia anterior, atribuyendo facultades en materia de expropiación a las Comunidades Autónomas que van más allá de lo que permitiría el artículo 149.1.18 CE, y por ello considera que debía declararse la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados. (*Enric Fossas Espadaler*).

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. El derecho/principio de igualdad y no discriminación, reconocido en el artículo 14 CE, no ha dejado de ser el objeto de algunas de las resoluciones del Tribunal Constitucional en este período. Las más interesantes se refieren a dos supuestos en los que se ha apreciado la existencia de una discriminación prohibida, en un caso por razón de nacimiento, y en otro por razón de sexo.

La STC 154/2006 (Sala Primera), de 22 de mayo, constata que la interpretación realizada en la instancia del juego de los artículos de la regulación de las indemnizaciones especiales, en caso de muerte por accidente de trabajo o enfermedad profesional, a cónyuges e hijos supervivientes, según la cual se niega a los hijos extramatrimoniales, cuando el otro progenitor pervive al fallecimiento del causante, la posibilidad de incrementar su pensión de orfandad en la cuantía correspondiente a la pensión de viudedad (que el superviviente no puede percibir por no haber contraído matrimonio), aun cuando aparezca como formalmente neutra, discrimina de modo indirecto a los hijos extramatrimoniales, puesto que el artículo 39.3 CE, cuyo texto refleja una directa conexión con el artículo 14 CE, impone a los padres el deber de «prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio» y, sin embargo, con aquella interpretación, las realidades familiares extramatrimoniales estarían en peores condiciones para prestar tal asistencia a unos «hijos habidos fuera del matrimonio», es decir, éstos, en el terreno de dicha asistencia, serían de peor condición que los hijos matrimoniales.

Hay que tener en cuenta que la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias se anula porque no acoge una interpretación viable de la norma aplicable, que aseguraría a los hijos extramatrimoniales una idéntica cobertura familiar a sus necesidades, consistente en considerar que al progenitor vivo de un hijo extramatrimonial se le niega la percepción de la indemnización por no estar casado. Bajo esas circunstancias, como la regulación sitúa el hecho causante del incremento a favor de los huérfanos en la inexistencia de un cónyuge sobreviviente «con derecho a esta indemnización especial», es claro que esa situación se da, precisamente, en los casos de padres extramatrimoniales, que resultan sin derecho a esa indemnización por no existir vínculo matrimonial, lo que en la literalidad del precepto daría lugar al reconocimiento consiguiente a los huérfanos del incremento, evitándose así el impacto negativo que otra interpretación tiene en la realidad familiar, y en la cobertura de las necesidades de los hijos extramatrimoniales.

En la STC 214/2006 (Sala Segunda), de 3 de julio, lo que se plantea el Tribunal es si el criterio del INEM sobre la existencia en el caso de las trabajadoras en descanso por maternidad de una imposibilidad legal de incorporarse a un puesto de trabajo, y la consecuencia sobre la procedencia de suspender temporalmente su demanda de empleo, suponen o no una vulneración del derecho a la no discriminación por razón de sexo.

En primer lugar, se afirma que la aplicación, al ámbito de la relación existente entre el INEM y los demandantes de empleo, de una medida de suspensión prevista en la Ley para su aplicación al de las relaciones laborales (art. 48 LET), operada mediante una interpretación formalmente neutra de la norma,

ha producido, sin embargo, un efecto peyorativo en la mujer demandante de empleo, dado que ha supuesto la imposibilidad de concurrir al proceso selectivo establecido para una oferta de empleo cuyos requerimientos formativos y profesionales satisfacía.

Dicha medida no aparece como justificada puesto que la situación de baja por maternidad de la trabajadora no puede en modo alguno constituir un obstáculo para su contratación. No es posible, por otra parte, apreciar tampoco ninguna incompatibilidad legal entre la percepción por la demandante de las prestaciones económicas por maternidad y el mantenimiento de la plena vigencia y efectividad de su demanda de empleo, ni obstáculo fáctico que impidiera, bien con carácter general o en el caso concreto, el mantenimiento de la situación como demandante de empleo de la trabajadora durante el período de descanso por maternidad. Además, no parece razonable ni proporcionado exigir de la demandante de empleo una manifestación positiva de su deseo de ser considerada por el INEM como tal ante las eventuales ofertas de empleo que pudieran producirse, o su renuncia a la mejora económica de las prestaciones percibidas que se deriva de su situación con objeto de poder seguir manteniendo viva su demanda de empleo.

La conclusión de la Sala Segunda es, por todo ello, que la decisión del INEM de suspender la demanda de empleo de la trabajadora durante el período obligatorio de su descanso por maternidad, impidiendo con ello su inclusión en la lista de candidatos seleccionados para la cobertura de una oferta de empleo cuyos requisitos satisfacía y perjudicando así sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo, careció de cualquier justificación razonable, resultando discriminatoria para la demandante por su condición de mujer, con vulneración del artículo 14 CE.

2. En la STC 196/2006 (Sala Primera), de 3 de julio, no se considera que la orden impartida a un recluso, de desnudarse por completo antes de suministrar una muestra de orina, con el objeto de comprobar que no llevaba consigo nada que pudiera alterar el posterior análisis, sin que haya existido contacto corporal, haya podido acarrear un sufrimiento de especial intensidad o provocar una humillación o envilecimiento y constituir, por tanto, un trato vejatorio y degradante, prohibido por el artículo 15 CE, lo que conduce a la desestimación de esta queja del demandante de amparo. Sin embargo, sí se concluye que sus derechos a su intimidad personal (art. 18.1 CE) y a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) se han visto conculcados, puesto que la sanción se produce por negarse a practicar una prueba de la que el demandante de amparo podía desistir, lo cual pudiera surtir el efecto procesal de que el Juez de Vigilancia Penitenciaria no tuviese por probada la alegación relativa a

haber superado el consumo de sustancias tóxicas, pero sin que de ello pueda derivarse la consecuencia añadida de la imposición de aquella.

La regulación del *habeas corpus* ha provocado una verdadera cascada de resoluciones del Tribunal en este cuatrimestre. La primera de ellas, en un caso de demandante llegado a nuestro territorio en patera, fue la STC 169/2006 (Sala Primera), de 5 de junio, en la que se otorgó el amparo, anulando un Auto en el que se inadmitía *a limine* dicho procedimiento, bajo el argumento de la supuesta legalidad de la situación de detención del solicitante, porque esa es la cuestión a dilucidar en la fase plenaria del mismo. Solamente en los casos como el de la STC 303/2005 (39) podrá entenderse constitucionalmente legítima la decisión de inadmisión de plano de dicho procedimiento, dado que en esos supuestos dicha inadmisión se produce cuando la situación del solicitante ya ha sido controlada por la autoridad judicial a través de los mecanismos de la Ley de Extranjería. En el mismo sentido se pronunciaron las SSTC 201 a 213/2006, todas ellas de la Sala Primera.

Firmaron votos particulares los Magistrados Sres. Rodríguez-Zapata Pérez y García-Calvo y Montiel. El primero resalta que no consta encargo profesional, ni se alega siquiera que subsista la privación de libertad, lo que le lleva plantear —como en la STC 303/2005— el problema de la legitimación, argumento en el que le acompaña el segundo, que afirma que la simple calidad de Abogado de oficio que esgrime el demandante de amparo no le otorga legitimación activa para interponer el recurso de amparo. Rodríguez-Zapata, por su parte, también combate el fondo de la decisión afirmando que el detenido estaba a disposición judicial, por lo que el procedimiento carecía ya de objeto.

El derecho al secreto de las comunicaciones ha sido el objeto de diversas Sentencias en este período, entre las que cabe destacar la STC 136/2006 (Sala Segunda), de 8 de mayo, en la que se señala que la lectura conjunta de la solicitud de intervención de la fiscalía, y del Auto del Juez de Instrucción que la acordó, permite advertir la ausencia de elementos imprescindibles para poder aceptar la legitimidad constitucional de dicha intervención, puesto que no se justificó el carácter delictivo de los hechos, no se respetó el principio de proporcionalidad, dado que la medida se autorizó a pesar de que no se había justificado ni que la investigación que realizaba la Fiscalía se refiriera a hechos penalmente punibles, ni que la medida solicitada fuera necesaria, idónea e imprescindible para la investigación de los mismos, sino, simplemente, beneficiosa. Por otra parte, estamos ante un caso de ausencia de exteriorización de indicios suficientes de la comisión de los hechos delictivos y de

(39) De la que se dio cuenta en *REDC*, núm. 76, 2006, págs. 220 y sigs.

la implicación en ellos de la persona afectada por la intervención telefónica acordada, y, además, no hay base documental alguna en los autos para sostener que, a la hora de autorizar la intervención telefónica, el Juez de Instrucción núm. 2 de Murcia pudo tomar en consideración otra información que la contenida en la solicitud del Fiscal. Asimismo se resalta que la falta de incorporación de determinadas diligencias al procedimiento privó a los interesados de las necesarias garantías en cuanto al conocimiento e impugnación posterior de la medida y al control de su desarrollo y cese. Todo ello conduce al otorgamiento del amparo.

En la STC 146/2006 (Sala Primera), de 8 de mayo, se constata asimismo una lesión del derecho al secreto de las comunicaciones, porque en el Auto autorizando la intervención faltan los datos objetivos indiciarios de que se podía haber cometido un delito, y de que por ello quedaba justificada una investigación que comportara la limitación de dicho derecho fundamental, al no explicarse en el mismo, siquiera por remisión al oficio policial, en qué han consistido las investigaciones policiales y cuáles son sus resultados concretos, por muy provisionales que puedan ser. También vulnera el derecho el Auto de prórroga de las intervenciones porque carece de la motivación imprescindible para la justificación de la medida, fue dictado si que conste el control judicial previo de la intervención practicada, y no fue notificado al Ministerio Fiscal, punto éste sobre el que manifiestan su desacuerdo los Magistrados Sres. Delgado Barrio y Rodríguez-Zapata Pérez (voto particular concurrente), para quienes, en la línea de lo ya expresado en el voto formulado a la STC 259/2005, de 24 de octubre, esa exigencia de notificación al Fiscal, y la conclusión de que la ausencia de tal notificación vulnera por sí misma el artículo 18.3 CE, carece de fundamento constitucional o legal.

3. El derecho a la libertad de expresión conoce, entre otros más reiterativos, dos pronunciamientos interesantes del Tribunal en este cuatrimestre. Nos referimos a las SSTC 174/2006 (Sala Primera), de 5 de junio, y 181/2006 (Sala Primera), de 19 de junio. En la más antigua se enjuiciaba una sanción penal impuesta por unas expresiones, vertidas en el escrito de una asociación de madres y padres de alumnos de un centro de enseñanza público, crítico con la actuación de una profesora, que no pueden considerarse como gravemente ofensivas o vejatorias. El contexto de las mismas determina no sólo que la crítica a la actuación de la docente por parte de la Asociación era posible, sino que los límites de la misma eran más amplios, tanto en atención a los derechos fundamentales que pueden resultar concernidos y que confluyen junto a la libertad de expresión (derecho de asociación, derecho a la educación, libertad de información) como por referirse a una persona que es un funcionario públi-

co, y que se encuentra en el ejercicio de su actividad profesional, lo que la hace susceptible de ser sometida a la crítica y evaluación ajenas. La sanción penal impuesta se califica, procediendo a otorgar el amparo, de reacción innecesaria y desproporcionada, con un efecto disuasorio o desalentador del ejercicio de dicha libertad y de los otros derechos con ella conectados.

En la segunda nos hallamos ante un supuesto de libertad de expresión en el marco de las relaciones laborales. Se recuerda en ella que dicho derecho debe conciliarse, cuando se ejerce en el marco de una relación de trabajo, con la lícita protección de los intereses empresariales, deducidos éstos conforme a un juicio de ponderación, de manera que las restricciones que hayan de aplicarse habrán de ser adecuadas, imprescindibles y proporcionales a la protección de la libertad de empresa. Partiendo de esta base, se constata que no se ha abandonado en ningún momento el ámbito interno de las relaciones entre el empresario y sus trabajadores, ni se afecta a las relaciones con los clientes y sus familias (se trata de un geriátrico), ni ha habido difusión externa, y no se ha ocasionado daño alguno a los intereses de la empresa, a la que no se impone otra carga que la de soportar el ser destinataria de las opiniones críticas o de las expresiones de malestar de sus trabajadores, de modo que el que la acción de la trabajadora (presentar un escrito con reivindicaciones a la dirección) haya sido sancionada como «falta de disciplina en el trabajo» supone asumir un concepto de la disciplina en el ámbito laboral no compatible con el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores. Todo ello conduce a otorgar el amparo anulando la resolución judicial confirmatoria y la sanción.

En la STC 163/2006 (Sala Segunda), de 22 de mayo, nos encontramos con una aplicación de la doctrina en materia de derecho de reunión y manifestación en la que se razona que las argumentaciones de la Delegación del Gobierno, refrendadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, no sólo carecen de razones fundadas de alteración del orden público, que son a las que el Tribunal Constitucional vincula la posibilidad de prohibición, sino que, además, incumplen el requisito de proporcionalidad al que debe someterse toda decisión limitativa del ejercicio del derecho de reunión, pues no puede perderse de vista que se ha prohibido la manifestación en su totalidad, y se han reducido las dos concentraciones propuestas a una única concentración final de una hora.

Una vulneración del derecho a no asociarse (art. 22 CE) se deriva, para la STC 225/2006 (Sala Primera), de 17 de julio, de una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que hacía una interpretación restrictiva de la legislación, incluyendo a un profesional liberal entre los obligados al pago del recurso cameral, puesto que el carácter excepcional de la adscripción obliga-

toria a las Cámaras de Comercio (STC 107/1996, de 12 de junio, FJ. 4.º) conlleva una interpretación de las excepciones legalmente previstas, si no amplia, sí al menos no restrictiva de las actividades excluidas de dicho pago.

En una controversia sobre la admisión de una proposición de ley en el Parlamento Vasco, el Tribunal [STC 242/2006 (Sala Primera), de 24 de julio (40)] vuelve a afirmar que el artículo 23.2 CE no contempla un derecho fundamental a una determinada interpretación de la normativa parlamentaria, ni resulta lesionado por cualquier infracción de la misma, sino que únicamente puede ser vulnerado por una interpretación arbitraria e irrazonable de la facultad de los recurrentes de presentar proposiciones de ley, lo que no se produce en un caso en el que el Gobierno Vasco había manifestado su disconformidad con una que suponía disminución de ingresos, disconformidad que no carece de verosimilitud y lógica. La actuación de la Mesa al respecto, se concluye para denegar el amparo, no puede considerarse que encubra una decisión que correspondía a otros órganos parlamentarios o judiciales, sino que, por el contrario, una eventual obstaculización de la disconformidad manifestada por el Gobierno hubiese excedido las funciones reservadas al órgano rector del Parlamento Vasco.

4. Como suele ser habitual, la mayoría de las Sentencias de este cuatrimestre han tenido que ver con los diferentes contenidos del artículo 24 CE, y en este campo nos vemos obligados a hacer, por evidentes razones de espacio, un esfuerzo de síntesis del que se deriva que sólo registremos referencias a las resoluciones que consideramos especialmente importantes.

Referidas al derecho a la tutela judicial efectiva, de las muchas que han aplicado doctrina ya muy consolidada, nos ha parecido pertinente reseñar, en primer término, la STC 177/2006 (Sala Segunda), de 5 de junio, en la que se aprecian, en un proceso de entrega en virtud de una euroorden, algunas vulneraciones de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, si bien se descartan otras. Así, el Tribunal considera que no es irrazonable la no aplicación del principio de reciprocidad respecto a una Francia que no permite la extradición de nacionales, y que es suficiente la motivación esgrimida en relación con la excepción de prescripción planteada por el demandante. En el mismo sentido desestimatorio razona que una euroorden dictada con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2003 puede traer por causa hechos delictivos cometidos con anterioridad a la misma, pues no se trata de una Ley penal que debiera ser irretroactiva, sino de una Ley procesal

(40) Comentada asimismo *supra*, págs. 250 y sigs.

exclusivamente referida a un instrumento que facilita el enjuiciamiento y eventual condena del autor. Por el contrario, decide que la exigencia de revisión de la condena condenatoria dictada en su ausencia, dimanante del alcance dado por el Tribunal Constitucional al derecho a un proceso con todas las garantías, debió ser expresamente formulada por el Auto recurrido en amparo como condición para la entrega del demandante a Francia y, al no haberlo hecho así, dicha resolución vulneró el mencionado derecho. Además, se resalta que cabe o no denegar la entrega de un nacional español para cumplir condena en otro país, pero que, si se accede a ella, únicamente podrá cumplirse en dicho país si así lo consiente el penado. Se ha lesionado de este modo el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante de amparo puesto que se decidió su entrega a Francia sin tener en cuenta que, siendo la finalidad de la misma la de cumplir condena, era obligado oírle al efecto de que prestase para ello el debido consentimiento.

El voto particular concurrente del Magistrado Sr. Pérez Tremps a la STC 197/2006, de 3 julio, sirve para ilustrar sobre las dificultades de la ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En el mismo se sostiene que la desestimación de la demanda de amparo debería haberse basado sólo y exclusivamente en que la STEDH *Fuentes Bobo c. España*, cuya ejecución se instó primero ante la jurisdicción ordinaria y luego ante la jurisdicción constitucional, ya estaba ejecutada una vez satisfecha la indemnización fijada por ella. Por contra, la mayoría sostiene que no puede considerarse lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva la interpretación del Tribunal Supremo en el sentido de que la STEDH no encaja en ninguno de los motivos de revisión de las Sentencias firmes, puesto que el legislador español, en la Ley de Enjuiciamiento Civil, no ha adoptado ninguna disposición que obligue a los Jueces y Tribunales a proceder a dicha revisión con fundamento en una STEDH que haya declarado la vulneración de un derecho fundamental reconocido por el Convenio europeo de derechos humanos.

Ya en el terreno de la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales tiene interés la STC 145/2006 (Sala Segunda), de 8 de mayo, que considera que es irrazonable, y añade una nueva consecuencia que altera de modo esencial el contenido de un fallo condenatorio, el Auto que estando una Sentencia en avanzada fase de ejecución acuerda la sustitución de la pena originaria (tres años de prisión y multa) por la de expulsión del territorio español, pues, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 89.1 CP (LO 11/2003, de 29 de septiembre), el penado es persona extranjera no residente legalmente en España castigado a pena privativa de libertad inferior a seis años. Critica el Tribunal, al otorgar el amparo, que no se haya tenido en cuenta que el texto del artículo 89.1 CP vigente al tiempo de dictarse la Sentencia condenatoria facul-

taba al órgano judicial para acordar la sustitución, pero nadie la solicitó ni aquél la acordó, que la nueva redacción del Código Penal prevé la sustitución en Sentencia si la pena privativa de libertad es inferior a seis años, y únicamente en el caso de que la pena sea superior a seis años cabe acordar la expulsión del territorio nacional en fase de ejecución, y que de ejecutarse las resoluciones judiciales impugnadas se produciría, dado lo avanzado del cumplimiento de la pena privativa de libertad por el penado, una acumulación sucesiva de dicha pena y de la medida de expulsión.

Un supuesto de lesión de la garantía de indemnidad es el que se aprecia en la STC 138/006 (Sala Primera), de 8 de mayo, en la que se argumenta que la empresa no ha conseguido probar que su decisión de despido respondiera a causas reales absolutamente extrañas a la pretendida vulneración de derechos fundamentales denunciada por el demandante de amparo. Los indicios aportados por éste de que su cese estuvo motivado por la decisión de ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva, planteando ante los Tribunales diversas acciones judiciales frente a su empresa, despliegan toda su operatividad. Se estima el recurso de amparo, declarando la nulidad del despido y anulando las resoluciones judiciales recurridas, porque éstas no repararon —y por consiguiente, lesionaron— el derecho del demandante de amparo a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de garantía de indemnidad, al no satisfacer las exigencias de la doctrina constitucional sobre distribución de la carga de la prueba en los supuestos en que se invoca, y acreditarse, por el trabajador la existencia en la actuación empresarial de una lesión de su derecho fundamental.

En el terreno del acceso a justicia tiene interés la STC 236/2006 (Sala Segunda), de 17 de julio, que afirma, otorgando el amparo, que la decisión de considerar extinguida la acción civil por el mero hecho de haberse personado en un proceso penal iniciado a instancia de otras partes y en el que, por determinarse la prescripción del delito imputado, quedó imprejuzgada la eventual responsabilidad civil, carece de base legal alguna en la que sustentarse, resultando por ello inaceptable desde la óptica del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia, al imposibilitar la obtención de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Una supuesta vulneración del principio de contradicción no es apreciada en la STC 142/2006, de 8 de mayo, puesto que se razona que el demandante dispuso de una ocasión adecuada y suficiente para realizar el interrogatorio de los coacusados, aunque aquéllos se negaron a responder a las preguntas formuladas. Ello no infringe dicho principio ya que, salvo que el juzgador, dando un intolerable paso atrás en el tiempo y utilizando métodos proscritos en nuestro Ordenamiento, o con abierta vulneración del derecho constitucio-

nal a no declarar contra uno mismo, compeliere de algún modo al acusado a declarar, no le es atribuible que la contradicción no se haya cumplido en la forma idealmente deseable, lo cual no supone una quiebra constitucionalmente censurable de dicho principio, puesto que la garantía de contradicción implica que el acusado tenga la posibilidad de interrogar a quien declara en su contra pero no conlleva necesariamente el derecho a obtener una respuesta, máxime cuando la persona que decide no realizar manifestaciones lo hace en el ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido.

En el siempre complejo ámbito de las supuestas vulneraciones del derecho a la presunción de inocencia, uno de los más alegados por los recurrentes, ha habido en este cuatrimestre algunas decisiones interesantes, que muestran ciertas vacilaciones, sobre todo en el terreno del valor de las declaraciones de los coimputados, como veremos más adelante. Antes, sin embargo, cabe hacer referencia a la declaración de la STC 141/2006 (Sala Primera), de 8 de mayo, según la cual, al igual que no existe «un principio de legalidad invertido» que otorgue al acusador un derecho a la condena penal cuando concurren sus presupuestos legales (STC 41/1997, de 10 de marzo, FJ. 4.º), tampoco existe una especie de «derecho a la presunción de inocencia invertido», de titularidad del acusador, que exija la constatación de una conducta delictiva cuando la misma sea la consecuencia más razonable de las pruebas practicadas, razonamiento que conduce a denegar el amparo a quien pretendía obtener una condena, reafirmando que el imputado y acusado gozan de unas garantías constitucionales, procesales y sustantivas, diferentes y mayores que las de otros participantes en el proceso.

Como ya hemos dicho, han sido los matices de la valoración de las declaraciones de los imputados los que mayores controversias han planteado en este período. Unánime es, sin embargo, la decisión en la STC 160/2006 (Sala Segunda), de 22 de mayo, en la que se constata la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, porque la única prueba de cargo en que se basó la condena fue la declaración sumarial de uno de los coimputados, sin que se pusiera de manifiesto en las resoluciones impugnadas la existencia de elementos externos e independientes a dicha declaración que permitan considerar mínimamente corroborada la participación del actor en los hechos que en ellas se le imputan. En la STC 170/2006 (Sala Primera), de 5 de junio, por el contrario, mientras que, para la posición mayoritaria, no existen elementos externos a la declaración del coimputado que permitan considerar corroborada la participación en los hechos que en ella se les imputa a los demandantes de amparo, lo que lleva a concluir que no ha existido actividad probatoria de cargo suficiente para enervar su presunción de inocencia, para el Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata Pérez no es así, puesto que el elemento

de corroboración externa ha de venir constituido por un dato cierto, que no teniendo capacidad por sí mismo para demostrar la verdad del hecho delictivo o de la participación en él de una persona, sin embargo es idóneo para ofrecer garantías acerca de la credibilidad de quien lo ha referido, y en el caso en cuestión existe dicho elemento en la existencia acreditada de comunicaciones telefónicas desde sendos teléfonos de Melilla cuyo titular es el padre de los demandantes de amparo y un teléfono móvil cuya disposición material tenían los coimputados que incriminan a los recurrentes, dato éste que no fue considerado suficiente por la mayoría. El Magistrado Sr. García-Calvo y Montiel se remite a su argumentación en el voto particular a la STC 123/2005.

Los Magistrados Sres. Gay Montalvo y Pérez Vera firman un voto particular en la STC 198/2006 (Sala Segunda), de 3 de julio, al considerar, contra la opinión de la mayoría, que, aunque existan datos objetivos que adveran las declaraciones de los coacusados sobre la existencia de una organización para el tráfico de drogas y el blanqueo de los ilícitos beneficios, aquellos datos en absoluto corroboran la participación del recurrente en los hechos enjuiciados, que es justamente el objeto de la corroboración. En consecuencia, consideran que debió otorgarse el amparo.

5. Los derechos a la libertad sindical y a la huelga han dado especial juego en este cuatrimestre, con un buen número de Sentencias en las que el Tribunal Constitucional ha revisado su ya consolidada doctrina en estas materias. Así, la STC 144/2006 (Sala Segunda), de 8 de mayo, en la que se otorga el amparo puesto que la Administración no ha cumplido con la carga probatoria consistente en acreditar que no fueron discriminatorias las causas motivadoras de la decisión de negar al recurrente, liberado sindical en la policía, un puesto de trabajo en situación de segunda actividad, de forma que dicha decisión se hubiera producido verosímilmente, en cualquier caso y al margen de toda vulneración del derecho fundamental aducido, con base en motivos razonables y ajenos a todo propósito contrario a los derechos fundamentales.

Dos casos de cese en la relación laboral por actividades sindicales han provocado la reacción del Tribunal, otorgando el amparo. En la STC 168/2006 (Sala Primera), de 5 de junio, y en el supuesto de un sindicalista empleado en una Agregaduría de Defensa que ve cómo su plaza se amortiza poco tiempo después de la llegada a la jefatura de aquella de un mando que tiene una actitud hostil hacia él, se afirma que nada existe en la resolución judicial impugnada que permita descartar que la decisión de amortización del puesto de trabajo fuera una decisión singular dirigida, única y exclusivamen-

te, a conseguir el cese del trabajador, como exige la doctrina constitucional, una vez que se había aportado por éste un indicio suficiente de discriminación; y en la STC 227/2006 (Sala Primera), de 17 de julio, en un supuesto de despido disciplinario de un profesor que se reúne con los padres, informándoles de la situación crítica del colegio, se concluye que la resolución impugnada ha realizado un entendimiento extensivo de las obligaciones dimanantes de la relación laboral y de los límites constitucionales del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información sindicales, que le ha llevado a limitar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad sindical del recurrente en una medida que no sólo no era la «estrictamente necesaria», sino que resultaba manifiestamente desproporcionada, por lo que se ha vulnerado dicho derecho en su vertiente de derecho a la libertad de expresión e información sindical.

La STC 151/2006 (Sala Primera), de 22 de mayo, razona que la absoluta imposibilidad de percibir el complemento de productividad como liberado sindical integra una vulneración de la garantía de indemnidad, contenida en el derecho del artículo 28.1 CE, y que prohíbe el perjuicio económico del funcionario que se dedica íntegramente a la actividad sindical en relación con la retribución del funcionario que desempeña efectivamente su puesto de trabajo. Dicha imposibilidad puede provocar un efecto disuasorio de la dedicación al desarrollo de tareas sindicales, no querido por la norma constitucional, dado que esta actuación determinará la imposibilidad de cumplir los requisitos a los que las normas reguladoras del complemento de productividad vinculan la obtención de este concepto retributivo. Todo ello conduce a otorgar el amparo por vulneración de la garantía de indemnidad retributiva.

La STC 247/2006 (Sala Primera), de 24 de julio, aprecia la vulneración por una Sentencia del derecho a obtener una resolución motivada (art. 24.1 CE), y derivadamente del derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), porque se ha producido una denegación sin motivación razonable de cualquier indemnización a un trabajador que ha sufrido por parte de una Administración Pública un comportamiento lesivo de su derecho de libertad sindical de una índole, intensidad, reiteración, y duración en el tiempo, significativas. Se han limitado los efectos del procedimiento de tutela a la declaración de nulidad de la conducta vulneradora, lo que no puede considerarse suficiente para lograr una reparación real y efectiva del derecho fundamental vulnerado, que queda por ello desprotegido. Parece establecerse así, en determinados casos, un derecho a la indemnización contenido en el de libertad sindical.

Una serie de Sentencias sobre el derecho de huelga [SSTC 183, 184, 191 y 193/2006 (Sala Segunda), todas de 19 de junio] han venido a revisar varias de las posturas del Tribunal en esta materia. Destacan de las mismas la

continúa llamada de atención al legislador por la falta en la actualidad de una ley de huelga, falta que plantea múltiples problemas, en especial en orden a la determinación de cuáles pueden calificarse como servicios esenciales, y cuál puede ser el alcance de las garantías necesarias para asegurar su mantenimiento. El Tribunal, por otro lado, juzga con dureza los Decretos de servicios mínimos aprobados por el Gobierno en una huelga puesto que lo que se persigue en los mismos es la no interrupción del servicio de la radiodifusión sonora y de la televisión, con lo que se priva de repercusión apreciable a la huelga, sustrayéndole su virtualidad de medio de presión y de inequívoca exteriorización de los efectos del paro laboral efectivamente producido mediante la exigencia de una apariencia de normalidad del servicio contraria al derecho de huelga. La efectividad de éste demanda, no ya del empresario sino de la autoridad gubernativa facultada para el establecimiento de los servicios mínimos, que aquellos que se impongan no restrinjan de forma injustificada o desproporcionada el ejercicio del derecho, incluida la faceta del mismo dirigida a lograr su proyección exterior. Se otorga así el amparo a los sindicatos recurrentes considerando vulnerado el derecho fundamental a la huelga.

En la STC 193/2006 (Sala Segunda), de 19 de junio, además de las consideraciones precedentes, se remarca que no cabe que la tarea de fijar los servicios mínimos, que legalmente viene impuesta a la autoridad gubernativa, como garantía de imparcialidad, se abandone en manos del empleador, puesto que el apoderamiento de éste supone la vulneración del derecho de huelga en la medida en que excede o va más allá de la mera ejecución o puesta en práctica de las medidas limitativas del derecho. Así, se declara lesiva de aquel derecho la concesión de dichas facultades al Director General de Radiotelevisión Española (*Ignacio Torres Muro*).