

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA

## Sentencia de 23-I-1989 en el recurso de amparo 1582/87

(Sala Segunda. Ponente: Carlos de la Vega. BOE de 20-II-89)

- *Se desestima el amparo solicitado por los recurrentes, por entender que el acuerdo del Ministerio del Interior no viola el principio de igualdad contenido en el art. 14 de la Constitución, dado que ni hay identidad de circunstancias con los supuestos aducidos como término de comparación, ni existe cambio irrazonable o arbitrario en la conducta de la Administración.*

### FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

2. Delimitando así el objeto del recurso, procede examinar en primer término el reproche que formulan los solicitantes de amparo en relación con la supuesta vulneración del derecho a la igualdad y a un trato no discriminatorio ante la Ley por parte de la Administración demandada.

Como se señala, entre otras, en la STC 62/1987, de 20 de mayo (R. T. Const. 62), la vulneración del principio de igualdad ante la Ley requiere la presencia de dos presupuestos esenciales, a saber, la aportación de un término válido de comparación que acredite la igualdad de supuestos y que se trate de un cambio de criterio inmotivado o con motivación irrazonable o arbitraria.

En el caso del examen amplio y matizado que se realiza en el Fundamento Jurídico tercero de la Sentencia confirmatoria de la actuación administrativa impugnada, se desprende, sin duda alguna, que el presupuesto de hecho que sirvió de base a la denegación presunta de las asignaciones económicas reclamadas por los recurrentes no guarda la necesaria relación de identidad o similitud con los aducidos como términos de comparación contenidos en las Sentencias de las Audiencias Territoriales aportadas, tanto en el proceso previo como en esta sede, Sentencias que resuelven supuestos básicamente diferentes, puesto que en ellas se parte de unas situaciones de cambio de destino a otras localidades, en algunos casos distantes, mientras que, en este caso, la Comisaría de Distrito en la que prestaron sus servicios temporalmente los recurrentes

dependía, junto con otras, de la Jefatura Superior de Policía de Barcelona, a la que habían sido destinados y pertenecían los funcionarios reclamantes. Al no haber identidad de circunstancias con los supuestos de hecho contenidos en las resoluciones judiciales que se aportan como término de comparación, no es posible alegar diferencia de trato ni, por tanto, una discriminación constitucionalmente reprochable, como tampoco es detectable en principio un cambio de criterio en la actuación administrativa, sino una respuesta acomodada en cada caso a las circunstancias de hecho y de Derecho presentes en función de las características de la situación planteada, sin que, por consiguiente, aparezca atisbo alguno de cambio irrazonable o arbitrario en la conducta de la Administración.

Consecuentemente, ha de mantenerse que la actuación del órgano administrativo aquí impugnada como discriminatoria y desconocedora del derecho a la igualdad ante la Ley que protege el art. 14 C.E. no ha desconocido ni vulnerado el indicado principio de igualdad, lo que conduce a la desestimación de la pretensión objeto de este amparo.

No resulta, por lo demás, inoportuno recordar (dado que los solicitantes de amparo pretenden extender, de modo tangencial, la queja de trato discriminatorio a la Sentencia que confirmó la actuación administrativa impugnada) que el recurso de amparo es una vía subsidiaria y última que sólo cabe utilizar una vez agotadas todas las posibilidades que ofrece el amparo judicial, y que en el planteamiento de los recurrentes tendría que haberse intentado, como hacen patente tanto el Abogado del Estado como el Fiscal ante este Tribunal, el recurso extraordinario de revisión que prevé el art. 102.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para aquellos supuestos en los que los órganos de dicha jurisdicción hubiesen dictado resoluciones contrarias entre sí en idéntica situación, recurso a través del cual se posibilita la unificación de criterios y donde cabe hacer efectivo el principio de igualdad constitucionalmente protegido.

[ ... ]

**Sentencia de 31-I-1989 en el recurso de amparo  
1152/1986  
(Sala Segunda. Ponente: Jesús Leguina. BOE de 28-II-1989)**

— *La prohibición de la discriminación por razón de sexo del art. 14 de la CE no sólo entraña la interdicción de la desigualdad de trato injustificada,*

*sino también la decisión de acabar con la histórica situación de inferioridad atribuida a la mujer en la vida social. Por ello, las medidas tendentes a compensar la situación de desventaja de determinados grupos sociales, aun cuando establezcan un trato más favorable, no son lesivas del principio de igualdad.*

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

4. Como las partes de este recurso sugieren, para el correcto enjuiciamiento de la pretensión deducida es preciso recordar la doctrina de este Tribunal sobre el principio de igualdad, especialmente la que, por referirse a cuestiones de índole laboral o social, tiene una cercanía mayor con el problema que aquí se plantea. Así, en la STC 103/1983, de 22 de noviembre, declaramos que del principio de igualdad ante la ley se deriva, por un lado, un límite al legislador para que las normas no creen entre los ciudadanos situaciones discriminatorias o injustificadamente desiguales, y, por otro, un derecho subjetivo capaz de poner en marcha los mecanismos jurídicos necesarios para restablecer la igualdad en los casos en que hubiese sido quebrantada. En esa misma Sentencia dijimos también que el principio de igualdad exige que a supuestos de hecho iguales sean aplicadas iguales consecuencias jurídicas, y que deben considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sean arbitrarios o carezcan de fundamento racional, carencia que sin duda concurre en la diferencia de trato que venga motivada única y exclusivamente por el sexo de la persona afectada.

Pero, como hizo notar este Tribunal en la STC 128/1987, de 16 de julio (R.T.Const. 128), la virtualidad del art. 14 de la Constitución no se agota en la cláusula general de igualdad que inicia su contenido, sino que también persigue la interdicción de determinadas diferencias, históricamente muy arraigadas, que tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, han situado a amplios sectores de la población en posiciones no sólo desventajosas, sino abiertamente contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10 de la Constitución. Más en concreto, la expresa prohibición de la discriminación por razón de sexo, no sólo entraña la interdicción de la desigualdad de trato injustificada, sino también la decisión constitucional de acabar con la histórica situación de inferioridad atribuida a la mujer en la vida social, singularmente en el ámbito del empleo y de las condiciones de trabajo. De ahí que, en principio, no puedan considerarse lesivas del principio de igualdad, aun cuando establezcan un trato más favorable, las medidas que tengan por objeto compensar la situación de desventaja de determinados grupos sociales y, en concreto, remediar la tradicional situación de inferioridad de la mujer en el ámbito social y en el mercado de trabajo, matización que, por otra parte, viene

siendo habitual en las normas internacionales más recientes sobre igualdad y no discriminación.

De la doctrina anterior se desprende la necesidad de enjuiciar las medidas diferenciadoras por razón de sexo –en especial las que establecen las condiciones más favorables para la mujer– desde una perspectiva más compleja que la adoptada por el solicitante de amparo, pues sólo así podremos discernir con fundamento si estamos en presencia de una diferencia arbitraria o infundada, injustificada por tanto, o si se trata más bien de una medida cuyo designio consiste en compensar una previa desigualdad real o que se explica y justifica precisamente en razón de la situación de inferioridad históricamente padecida por las mujeres en el mundo laboral. Este es, por tanto, el imprescindible enfoque constitucional que debe orientar el análisis de la norma reglamentaria a la que ahora se reprocha la vulneración del principio de igualdad entre trabajadores de uno y otro sexo.

[ ... ]

### **Sentencia de 2-II-1989 en el recurso de amparo 588/1985**

**(Sala Segunda. Ponente: Gloria Begué. BOE de 28-II-1989)**

— *Se recurre en amparo alegando desigualdad de trato entre personas físicas y jurídicas. El Tribunal Constitucional deniega el amparo por entender que, a pesar de la aplicabilidad de los derechos fundamentales a las personas jurídicas nacionales –en la medida en que por su naturaleza ésto sea posible–, y, por tanto, del principio de igualdad del art. 14 CE, no existe una necesaria equiparación entre personas físicas y jurídicas, de manera que, siendo estas últimas una creación del Derecho, corresponde al ordenamiento jurídico delimitar su campo de actuación y determinar, en su caso, si una actividad puede ser desarrollada en un plano de igualdad por personas físicas y jurídicas.*

#### FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

2. Es evidente que la mencionada cláusula del pliego de condiciones, a la que las resoluciones recurridas dan directo cumplimiento, introduce una desigualdad de trato entre personas físicas y personas jurídicas. Esta circuns-

tancia, sin embargo, no implica que se haya infringido el derecho fundamental a la igualdad reconocido en el art. 14 C.E., pues, de un lado, no siempre las personas físicas y las jurídicas, en cuanto tales, son equiparables desde el punto de vista de la finalidad que persigue la norma o acto supuestamente discriminatorio y, de otro, según reiterada doctrina de este Tribunal, la discriminación quedaría descartada si el trato desigual que se dispensa a personas en situación sustancialmente igual tiene una justificación objetiva y razonable. Pero antes de examinar si la desigualdad producida en el caso que nos ocupa es o no relevante y está o no razonablemente justificada, es preciso responder al alegato del Ayuntamiento de Barcelona, según el cual el art. 14 de la Constitución no ampara el derecho a la igualdad de las personas jurídicas.

A este respecto hemos de reiterar el criterio mantenido por este Tribunal de que en nuestro ordenamiento constitucional aún cuando no se explicita en los términos con que se proclama en los textos constitucionales de otros Estados, los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales en la medida en que, por su naturaleza, resulten aplicables a ellas. Así ocurre con el derecho a la inviolabilidad del domicilio, o el derecho a la tutela judicial efectiva –STC 137/1985, de 17 de octubre (R.T.Const. 137)–. Y lo mismo puede decirse del derecho a la igualdad ante la ley proclamada en el art. 14 de la Constitución, derecho que el precepto reconoce a los españoles, sin distinguir entre personas físicas y jurídicas. No obsta a ello que el propio art. 14 prohíba expresamente toda discriminación por razón de circunstancias que, como el nacimiento, la raza, el sexo, la religión o la opinión, son predicables exclusiva o normalmente de las personas físicas. De un lado, la prohibición de tales discriminaciones concretas no agota el contenido del derecho a la igualdad jurídica, en su sentido positivo, y de otro, el propio precepto constitucional prohíbe también, mediante una cláusula abierta, la discriminación fundada en otras condiciones personales o sociales, que pueden ser igualmente atributos de las personas jurídicas. De hecho, este Tribunal ha venido considerando aplicable, implícitamente y sin oponer reparo alguno, el art. 14 C.E. a las personas jurídicas de nacionalidad española, como titulares del derecho que en él se reconoce, como se pone de manifiesto entre otras en las SSTC 99/1983, de 16 de noviembre (R.T.Const. 99), 20 y 26/1985, de 14 y 22 de febrero (R.T.Const. 20 y 26), respectivamente, y 39/1986, de 31 de marzo (R.T.Const. 39), sin que existan razones para modificar esta doctrina general.

3. Ahora bien, no existe una necesaria equiparación entre personas físicas y jurídicas. Siendo éstas una creación del Derecho, corresponde al ordenamiento jurídico delimitar su campo de actuación fijando los límites concretos y específicos, y determinar, en su caso, si una concreta actividad puede ser desarrollada en un plano de igualdad por personas tanto físicas como jurídicas.

En el presente caso se trata, sin embargo, de una actividad que, por esencia, puede ser desempeñada por cualquiera de ellas, sin que exista norma alguna que reserve a las personas físicas la actividad objeto de las concesiones impugnadas,

ni que configure el negocio jurídico correspondiente como una relación obligacional *intuitu personae*, en consecuencia, desde el punto de vista de las características de la actividad a desarrollar y de las normas generales del ordenamiento, no es posible establecer diferencia alguna entre una y otra clase de personas. Por ello ha de concluirse que, en relación, con el concurso convocado por el Ayuntamiento de Barcelona para la adjudicación de concesiones de uso privativo del dominio público a efectos de la instalación de kioscos de prensa, la sociedad recurrente se hallaba en una situación sustancialmente igual, en cuanto persona jurídica, a la de los demás interesados y que, por lo tanto, resulta adecuado el planteamiento del recurrente al comparar su situación con la de las personas físicas que participaron en el concurso.

[ ... ]

### **Sentencia de 16-X-1989 en el recurso de amparo 1402/1987**

(Sala Segunda. Ponente: Francisco Rubio Llorente. BOE de  
7-XI-1989)

- *Recurso de amparo contra una sentencia, fundado en la supuesta infracción del principio de igualdad en la aplicación de la ley por esa sentencia al apartarse del criterio seguido hasta entonces por el mismo órgano.*
- *Otorgamiento del amparo al entender que tal cambio de criterio en la interpretación de las normas es arbitrario, ya que supone una ruptura ocasional de una línea mantenida tanto antes como después de la decisión presente.*

#### FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

1. La cuestión que la demanda plantea es, una vez más, la de la supuesta infracción del principio de igualdad en la aplicación de la ley por una Sentencia judicial que, apartándose del criterio seguido hasta entonces por el mismo órgano (en el caso, la Sala Cuarta del desaparecido Tribunal Central de Trabajo) considera que la aplicación del art. 2.3, de la Orden de 12 de enero de 1979 impide que la base reguladora de la pensión de jubilación de los recurrentes se

calcule sobre los haberes que éstos habrían percibido de mantenerse activos hasta cumplir los sesenta y cinco años de edad, fijándola, por el contrario, en la cuantía que tales haberes tenían en el momento en el que, al acogerse al plan de regulación propuesto por la Empresa, abandonaron el trabajo en ésta. A juicio de los recurrentes, a los que, como es claro, irroga un considerable perjuicio económico, este cambio de criterio vulnera su derecho a la igualdad de trato no sólo por carecer de fundamentación, sino por ser, también, un cambio aislado, tras el cual, en decisiones posteriores, la misma Sala sentenciadora ha vuelto a su criterio primitivo, más favorable a los intereses económicos de trabajadores que se encuentran, desde todos los puntos de vista relevantes, en la misma situación que los recurrentes.

Esta infracción (la única cuyo análisis ha de ocuparnos, pues la supuesta infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, es afirmada en la demanda sin aducir argumento alguno) es negada por el Abogado del Estado y por la representación del INSS por razones sólo parcialmente coincidentes. Para el Abogado del Estado, en efecto, como queda dicho, la Sentencia impugnada no lesiona el principio de igualdad porque «se apoya en un elemento nuevo que antes no había sido considerado (sea cual fuere la causa de esa falta de consideración); la Orden de 12 de enero de 1979». Para la representación del INSS, a su vez, las Sentencias que ofrecen los recurrentes como término de comparación no tienen valor a estos efectos, porque se refieren a situaciones creadas al amparo de Planes de Inversiones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo (FNPT) anteriores al XVIII, que es el aprobado por la referida Orden de 12 de enero de 1979. Cuando el cálculo de la base reguladora de la pensión se ha de hacer con posterioridad, el Tribunal Central de Trabajo ha mantenido siempre, dice, el mismo criterio.

Ambas argumentaciones han de ser desechadas por la muy simple razón de que no concuerdan con la evidencia que se alcanza del estudio de las actuaciones. La Orden de 12 de enero de 1979 había sido «considerada» para negar que de ella se siguiera la imposibilidad de actualizar las bases reguladoras de la pensión de jubilación en muchas Sentencias anteriores; entre otras, las de 8 de julio de 1986 (fundamento 4º); 14 de octubre de 1986 (fundamento 4º); 6 de febrero de 1987 (fundamento 3º); 19 de febrero de 1987 (fundamento 4º); 17 de marzo de 1987 (fundamento 5º); y 7 de abril de 1987 (fundamento 3º), cuyo texto figura en las actuaciones. De otra parte es también evidente que, si bien hay Sentencias de la misma sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo y fecha posterior e incluso anterior a la de la impugnada que siguen el criterio de ésta - entre ellas cita la representación del INSS las de 16 de enero, 9 de abril, 25 de noviembre y 16 y 28 de diciembre de 1987 (R.T.C.T. 798, 7788, 26404, 28621, 29330) y 18 de abril y 20 de mayo de 1988 (R.T.C.T. 3343)-, no faltan otras (muy señaladamente, por ejemplo, las de 8 de septiembre de 1987 y 27 de abril, 13 de junio y 26 de julio de 1988) también posteriores, en las que, sin embargo, se mantiene la interpretación anterior, sostenida en un grupo muy

amplio de decisiones judiciales cuyo tino doctrinal, se dice expresamente en algunas de estas Sentencias, no ha sido desvirtuado por ningún recurso en interés de la Ley.

De otro lado, y en tanto que la situación de los recurrentes y la de quienes fueran parte en las Sentencias que éstos nos ofrecen como términos de comparación es idéntica desde el punto de vista del derecho a aplicar, no ocurre así en relación con los casos resueltos en las Sentencias que la representación del INSS nos propone con el mismo fin. Es cierto que estas Sentencias, como la impugnada hacen una aplicación literal y directa de lo previsto en el art. 2.3 de la Orden de 12 de enero de 1979, aprobatoria del XVIII Plan de Inversiones del FNPT, pero esta coincidencia no basta, como es obvio, para afirmar la identidad. En la Sentencia impugnada, como en aquellas otras que los recurrentes toman como punto de partida de su argumentación, ese precepto habría de conjugarse con la estipulación contenida en el expediente de regulación de empleo de la que ya se ha hecho mención en el punto 2.c) de los antecedentes y en la cual, como se recordará, se hacía constar, a petición de los trabajadores afectados, «que éstos, a medida de que vayan cumpliendo la edad reglamentaria de jubilación, les será revisada su pensión como si hubieran permanecido en activo los años de situación equivalente a jubilación».

Si, como hemos afirmado en muchas ocasiones a partir de la STC 68/1982, fundamento jurídico 4º (R.T.Const. 68), cuando frente a una diferencia de trato jurídico se invoca el art. 14 C.E., compete a los órganos del Estado la carga de ofrecer la justificación que el diferente trato posee, basta con lo dicho para fundamentar la estimación de la demanda de amparo.

Esta conclusión se robustece aún más, sin embargo, si al margen ya de las alegaciones de los representantes de la Administración Central y del INSS, se entra a analizar la decisión en sí misma, un análisis que es, de otro lado, indispensable para delimitar más precisamente el alcance de nuestra decisión.

[ ... ]

3. Sentado lo anterior, hemos de analizar si este cambio resulta o no lesivo para el derecho de los recurrentes a ser tratados por igual.

En una doctrina desarrollada y matizada a lo largo de numerosas decisiones- SSTC 49/1982 (R.T.Const. 49), 2/1983 (R.T.Const. 2), 63/1984 (R.T.Const. 63), 49/1985 (R.T. Const. 49), 58/1986 (R.T.Const. 58), 66/1987 (R.T. Const.66) y 144/1988 (R.T. Const.144), por citar algunas- hemos venido sosteniendo, en líneas generales que el cambio de criterio en la interpretación de las normas es legítimo, contemplado desde la perspectiva del principio de igualdad siempre que sea razonado, razonable y consistente, esto es, mantenido, una vez que se adopta con un mínimo de continuidad, requisitos todos que pueden resumirse en la exigencia de que el cambio no sea arbitrario. El cambio que significa sólo una ruptura ocasional en una línea mantenida antes como después de la decisión divergente ha de ser tachado necesariamente de arbitrario, esto es, adoptado en atención a consideraciones o circunstancias que por no ser



peculiares o características del caso en cuestión en relación con otros, no debieron ser tomadas en cuenta en aquél si no lo fueron en éstos. Esta arbitrariedad, que no hace referencia a la motivación subjetiva, del Juez que puede ser no sólo legítima, sino incluso plausible, sino a las condiciones objetivas que el principio de igualdad impone a la actuación de todos los Poderes Públicos, incluido claro está, el Judicial, es fácilmente perceptible aquí por la existencia, tras la impugnada, de un buen número de Sentencias en las que, para casos idénticos al resuelto por aquélla, puesto que se trataba de la misma empresa y del mismo plan de regulación de empleo se vuelve al criterio interpretativo anterior, que cohonestaba, en beneficio de los trabajadores, el art. 2.3 de la Orden de 12 de enero de 1979 con la estipulación incluida en el plan de regulación de empleo. La decisión divergente ocasional es, por eso sólo ya arbitraria, con independencia de cuál sea el grado de explicitación y cuál la solidez del razonamiento que abona el cambio.

[ ... ]

### **Sentencia de 22-II-1989 en el recurso de amparo 890/1986**

**(Sala Segunda. Ponente: Jesús Leguina. BOE de 14-IV-1989)**

- *El Tribunal Constitucional recuerda la doctrina sentada anteriormente (ST TC 107/88 de 8 junio), y destaca que las libertades del art. 20 CE no sólo son derechos fundamentales de la persona, sino que también significan el reconocimiento y la garantía de la opinión pública libre, elemento imprescindible del pluralismo político en un Estado democrático, que por lo mismo trascienden el significado común y propio de los demás derechos fundamentales. El valor preponderante de tales libertades sólo es protegible cuando aquellas se ejercitan en conexión con asuntos de interés general, por las materias y personas de que se trate, y contribuyan, por tanto, a la formación de la opinión pública. Es por eso que en el conflicto planteado en el presente caso entre, de una parte, el derecho al honor y los valores de dignidad y reputación del Ejército que la ley penal protege, y de otro, el derecho a las libertades de expresión y de información, se ha de dar preferencia a éste último, justificándose, así, en este supuesto, la inaplicación de una sanción penal, que en circunstancias diferentes, el recurrente hubiera merecido.*
- *El Alto Tribunal apunta, asimismo, la fuerza expansiva de todo derecho fundamental, cuya eficacia restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo, las cuales, en cualquier caso, han de ser*

*interpretadas de acuerdo con los Tratados y Acuerdos internacionales ratificados por España (art. 10.2 CE), entre ellos, el art 10.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, según el cual, el ejercicio de las libertades de expresión lato sensu, puede ser sometido a restricciones legales que constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática.*

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

2. El objeto de la queja de amparo radica, por tanto, en determinar si las sentencias por las que los Tribunales penales condenaron al recurrente, al ejercer su función propia de juzgar, valorando los hechos y subsumiéndolos en el tipo delictivo preestablecido por la Ley, han respetado o no los límites del derecho fundamental a la libertad de expresión. En la medida en que la garantía de esta libertad puede entrar en conflicto con la condena dictada por los órganos judiciales en aplicación de lo dispuesto en el art. 242 del Código Penal, corresponde a este Tribunal Constitucional la indagación de esa posible contradicción, con el fin de salvaguardar y restablecer, en su caso, el derecho fundamental invocado por el recurrente.

Para lograr una adecuada solución de este conflicto, examinando la queja deducida en su dimensión constitucional, es preciso partir de la doctrina sentada por este Tribunal Constitucional en su STC 107/1988, de 8 de junio (R. T. Const. 107), que resolvió un supuesto muy semejante al que ahora nos ocupa. Desarrollando la jurisprudencia anterior elaborada por este Tribunal en torno al art. 20 de la Constitución, declarábamos en esta última Sentencia que «el reconocimiento constitucional de las libertades de expresión y de comunicar y recibir información ha modificado profundamente la problemática de los delitos contra el honor en aquellos supuestos en que la acción que infiere en este derecho lesión plenamente sancionable haya sido realizada en ejercicio de dichas libertades». La dimensión constitucional de estas libertades «convierte en insuficiente el criterio del *animus injuriandi*, tradicionalmente utilizado por la jurisprudencia penal en el enjuiciamiento de dicha clase de delitos». La insuficiencia de aquel criterio dimana de la circunstancia, muy reiteradamente resaltada por este Tribunal, de que las libertades del art. 20 de la Constitución no sólo son derechos fundamentales de cada persona, sino que también significan el reconocimiento y garantía de la opinión pública libre, elemento imprescindible del pluralismo político en un Estado democrático, que por lo mismo trascienden el significado común y propio de los demás derechos fundamentales -SSTC 6/1981, de 16 de marzo (R. T. Const. 6), 104/1986, de 17 de julio (R. T. Const. 104), 165/1987, de 27 de octubre (R. T. Const. 165), 6/1988, de 21 de enero (R. T. Const. 6) y 107/1988, de 8 de junio (R. T. Const. 107), entre otras-. Se quiere afirmar con ello que, en el enjuiciamiento

de los conflictos que se planteen entre aquellas libertades, de un lado, y otros derechos fundamentales y demás bienes y valores protegidos penalmente, de otro, confluyen y deben ser tomadas en consideración al aplicar la ley penal dos perspectivas complementarias: por un lado, la que examina la conducta del acusado en relación con el derecho al honor o con los valores de dignidad y prestigio de las instituciones y cuerpos del Estado protegidos por el legislador mediante la tipificación de los delitos que los lesionan; y, por otro, la que tiene por objeto valorar esa misma conducta a la luz de las libertades de expresión e información, en cuyo ejercicio se haya podido incidir en los derechos al honor o a la dignidad, reputación y prestigio de las instituciones y clases del Estado. Desde la primera de estas perspectivas, es inevitable el enjuiciamiento del *animus injuriandi*, cuya aplicación al caso concreto corresponde a los Tribunales penales. Pero desde la segunda resulta indispensable determinar asimismo si el ejercicio de las libertades del art. 20 de la Constitución ha actuado en cada caso como causa excluyente de ese animus y, por tanto, de la antijuridicidad atribuida al hecho enjuiciado. En este sentido, el órgano judicial que, en principio, aprecia la subsunción de los hechos en un determinado tipo delictivo está obligado a realizar además un juicio ponderativo de las circunstancias concurrentes en el caso concreto con el fin de determinar si la conducta del agente está justificada por hallarse dentro del ámbito de las libertades de expresión e información protegido por el art. 20 de la Constitución y, por tanto, en posición preferente, de suerte que si tal ponderación falta o resulta manifiestamente carente de fundamento se ha de entender vulnerado el citado precepto constitucional. Ello no significa que el alcance justificativo de ambas libertades sea el mismo, puesto que la libertad de información versa sobre hechos, que pueden y deben someterse al contraste de su veracidad (STC 6/1988, de 21 de enero), en tanto que la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas, opiniones o juicios de valor subjetivos, que no se prestan a una demostración de su exactitud, y que, por lo mismo, dotan a aquélla de un contenido legitimador más amplio. No obstante, no se incluyen en el ámbito de la libertad de expresión ni tienen valor de causa justificativa consideraciones desprovistas de relación con la esencia del pensamiento que se formula y que, careciendo de interés público, resulten formalmente injuriosas de las personas a las que se dirijan.

De otra parte, es preciso recordar también que, como declara la citada STC 107/1988, el valor preponderante de las libertades del art. 20 de la Constitución sólo puede ser apreciado y protegido cuando aquéllas «se ejerciten en conexión con asuntos que son de interés general, por las materias a que se refieren y por las personas que en ellos intervienen, y contribuyan, en consecuencia, a la formación de la opinión pública, alcanzando entonces su máximo nivel de eficacia justificadora frente al derecho al honor».

Por último, tratándose de asuntos de relevancia pública, ha de tenerse en cuenta que en la ponderación previa a la resolución del proceso penal no puede

confundirse el derecho al honor, garantizado también como derecho fundamental por el art. 18.1 de la Constitución, y que tiene un significado personalista referible a personas individualmente consideradas, con los valores de dignidad, reputación o autoridad moral de las instituciones públicas y clases del Estado, los cuales, sin mengua de su protección penal, gozan frente a la libertad de expresión de un nivel de garantía menor y más débil que el que corresponde al honor de las personas de relevancia pública, máxime cuando las opiniones o informaciones que pueden atentar contra tales valores se dirigen no contra una institución, clase o cuerpo como tal, sino indeterminadamente contra los individuos que pertenezcan o formen parte de los mismos en un momento dado.

Finalmente, no puede desconocerse que la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo (STC 159/1986, de 16 de diciembre) (R. T. Const. 159), las cuales han de ser interpretadas de acuerdo con lo dispuesto por los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España (art. 10.2 de la Constitución), entre ellos el art. 10.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 (R. 1979, 2421 y Ap. 1975-85, 3627), según el cual el ejercicio de las libertades de expresión *lato sensu* puede ser sometido a restricciones legales que constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática, como son, en concreto, la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

[ ... ]

### **Sentencia de 13-XI-1989 en el recurso de amparo 1422/1987**

**(Sala Segunda. Ponente: Alvaro Rodríguez. BOE de 4-XII-1989)**

- *El Tribunal Constitucional deniega el amparo por entender que el derecho al honor, recogido en el art. 18.1 de la CE, siendo fundamental, depende, en su contenido, de las circunstancias concretas en las que se producen los hechos presuntamente lesivos del mismo, así como de las normas, ideas y valores sociales vigentes en cada momento. Siendo así que la declaración de persona "non grata", en el contexto que se produce, no tiene más relevancia que la de una mera crítica pública en el marco de una polémica sobre un tema de interés general entre una Corporación*

*municipal, con una composición concreta en un determinado momento, y una persona de la localidad, que, a su vez, critica la gestión de aquélla sobre una determinada cuestión, no puede considerarse que tal acuerdo municipal lesione el derecho al honor, resultando, por tanto, improcedente el otorgamiento del amparo. Sin embargo, la no vulneración del derecho al honor en este caso, nada prejuzga sobre si los Ayuntamientos o instituciones públicas similares tienen o no habilitación legal, en cuanto tales personas jurídicas, para criticar a los administrados, siendo cierto que no puede equipararse la posición de los ciudadanos, de libre crítica de la actuación de las instituciones representativas en uso legítimo del derecho a la libertad de expresión, a la de tales instituciones, cuya actuación parece vinculada al cumplimiento de los fines que le asigna el ordenamiento jurídico, entre los cuales no se encuentra el de atribuir calificativos a sus administrados.*

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

4. El contenido del derecho al honor, que la Constitución garantiza como derecho fundamental en su art. 18, apartado 1, es, sin duda, dependiente de las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento. Tal dependencia se manifiesta tanto con relación a su contenido más estricto, protegidos por regla general con normas penales, como a su ámbito más extenso, cuya protección es de naturaleza meramente civil. Por otra parte, es un derecho respecto al cual las circunstancias concretas en que se producen los hechos y las ideas dominantes que la sociedad tiene sobre la valoración de aquél son especialmente significativas para determinar si se ha producido o no lesión.

Pues bien, los hechos que dieron lugar al procedimiento contencioso-administrativo que ha desembocado en el presente recurso de amparo y en los que se enmarca el acto municipal impugnado son, según se indica en la Sentencia de instancia, que el actor, como consecuencia de diversas discrepancias con el Ayuntamiento, trasladó la celebración del III Curso de Verano, dependiente de la Universidad de Córdoba, a la vecina localidad de Cabra. Que seguidamente, el Ayuntamiento de Priego, en su Acuerdo de 11 de marzo de 1985, aprobó la realización de determinadas gestiones encaminadas a recuperar para su localidad la sede del citado curso de verano y, en relación con el actor, solicitó su destitución como director del citado curso, le declaró persona «non grata», para el Ayuntamiento y revocó el nombramiento de cronista oficial de la ciudad efectuado años atrás; Acuerdo que fue, al parecer, seguido de diversos artículos periodísticos del actor criticando la decisión municipal.

Así las cosas no puede considerarse atentatorio contra el honor del recurrente, de acuerdo con pautas sociales generalmente aceptadas hoy día, que el Ayuntamiento le calificase de persona «non grata». En primer lugar, porque la decisión municipal ha de situarse en el contexto de una controvertida entre el

actor y la Corporación municipal que había trascendido a la luz pública, lo cual excluye que la decisión municipal pudiera atribuirse por terceras personas a causas distintas que, eventualmente, pudieran constituir un menoscabo de la aceptación o aprecio público que el actor pueda tener en atención a sus circunstancias personales y profesionales y atentar, por ello, a su honor. En segundo lugar, porque la referida calificación de persona «non grata» para el Ayuntamiento constituye una apreciación subjetiva de los miembros de la Corporación que, como se sostiene en la Sentencia del Tribunal Supremo, no significa por sí misma la atribución al actor de cualidades desmerecedoras del aprecio o estima públicos. Se trata, en definitiva, de un modo de expresar la Corporación su desagrado por una decisión del actor, la de trasladar la celebración de los cursos de verano a otra localidad, no de atribuirle caracteres deshonorosos o de calificarle de indeseable para la colectividad. No puede, por tanto, otorgársele más relevancia que la de expresión de una crítica pública en el marco de una polémica sobre un tema de interés general entre una Corporación municipal, con una composición concreta en un determinado momento, y una persona de la localidad que, a su vez, critica la gestión de la Corporación municipal en torno a dicha cuestión.

Finalmente, es preciso señalar que la no vulneración del derecho al honor en este caso nada prejuzga sobre si los Ayuntamientos u otras instituciones públicas análogas tienen o no habilitación legal, en cuanto tales personas jurídicas, para hacer declaraciones como la aquí considerada o, en general, para criticar a los administrados. En todo caso, si conviene precisar, frente a lo que sostiene en sus alegaciones el Ayuntamiento de Priego, que no puede equipararse la posición de los ciudadanos, de libre crítica de la actuación de las instituciones representativas en uso legítimo de su derecho fundamental a la libertad de expresión, a la de tales instituciones, cuya actuación aparece vinculada al cumplimiento de los fines que le asigna el ordenamiento jurídico, entre los cuales ciertamente, no se encuentra el de atribuir calificativos a sus administrados. Pues no puede olvidarse que en el presente caso no se trata de las declaraciones de uno de los miembros de la Corporación, sino de la manifestación de un juicio que pretende atribuirse a la propia Corporación en cuanto tal. El que el calificativo empleado no pueda considerarse ofensivo contra el honor del ciudadano afectado no implica, por tanto, asentir sobre la regularidad y pertinencia de la decisión municipal.

[ ... ]

**Sentencia de 10-VII-1989 en el recurso de amparo  
352/1987****(Sala Primera. Ponente: Fernando García-Mon. BOE de  
10-VIII-1989)**

- *El Tribunal Constitucional, recordando su doctrina, comienza afirmando que el derecho de asociación establecido en el art. 22.1 CE comprende tanto el derecho a asociarse como el derecho a no asociarse. Establece, más adelante, la inaplicabilidad de los art. 22 (derecho de asociación) y 28 (derecho de sindicación) de la CE, a las agrupaciones corporativas de carácter público, creación legal y base asociativa (omo son las Cámaras Agrarias) por entender que, en relación con tales corporaciones no cabe hablar ni de libertad positiva de asociación (pues su creación no queda a la discreción de los individuos), ni de libertad negativa (por cuanto la relevancia del fin público perseguido por tales Corporaciones justifica, como algo excepcional, la adscripción obligatoria a las mismas, existiendo suficiente apoyo en la CE para sustentar dicha tesis (art 36 CE y mandato constitucional a los poderes públicos de búsqueda del interés público).*
- *Ahora bien, a juicio del Alto Tribunal, la ambigüedad de fines de las Cámaras Agrarias, el carácter genérico de sus funciones y las razones coyunturales que propiciaron su creación, no justifican que, una vez aprobada la CE 78, pueda mantenerse la excepcional obligatoriedad de adscripción a las mismas de todos los propietarios de fincas rústicas o titulares de explotaciones agrarias o ganaderas. De manera que, en virtud de la Disposición Derogatoria nº 3 de la CE, han de considerarse derogados los Decretos 1336/77 y 320/78, por no respetar los derechos y libertades fundamentales recogidos en los arts. 22 y 28 CE. Por todo lo cual, el TC otorga el amparo a los recurrentes.*

**FUNDAMENTOS JURIDICOS**

[ ... ]

2. El contenido esencial del derecho de asociación establecido por el art. 22.1 de la Constitución, comprende tanto la libertad de asociarse como la de no asociarse. En ambos sentidos reconoció este derecho la STC 5/1981 (R. T. Const. 5), al declarar que «el derecho de asociación reconocido por nuestra Constitución en su artículo 22.1 comprende no sólo en su forma postiva el derecho de asociarse, sino también en su faceta negativa, el derecho de no asociarse» (fundamento jurídico 19).

Ahora bien, partiendo siempre de este principio de libertad que configura el fenómeno asociativo como manifestación de decisiones libremente adoptadas por los individuos, no cabe excluir la intervención de los poderes públicos en este ámbito para el cumplimiento de fines que se consideran de interés público.

Así lo declara la reciente STC (Pleno) 132/1989 (R. T. Const. 132), recordando que «esta intervención se ha producido históricamente en formas muy diversas, mediante la regulación, con mayor o menor intensidad, de determinadas agrupaciones para el cumplimiento de fines de interés público, en colaboración con las distintas Administraciones, pero sin integrarlas plenamente en ellas. Ello se ha realizado, por ejemplo, encomendando a asociaciones privadas libremente constituidas el ejercicio de funciones públicas, sometiéndolas, en consecuencia, a determinados requisitos –como fue el caso estudiado en nuestra STC 67/1985 (R. T. Const. 67), referente a Federaciones Deportivas– bien estableciendo o creando específicamente arupaciones de base asociativa para ejercer esas funciones, como sería el caso (con los matices propios) de los Colegios Profesionales, de las Cámaras Agrarias o de organizaciones de otro tipo».

Estas agrupaciones de tipo corporativo y de creación legal no pueden incardinarse, pese a contar con una «base asociativa» en el sentido señalado, sin profundas modulaciones en el ámbito de los arts. 22 y 28 de la Constitución. Es claro que en el caso de las Corporaciones Públicas, dentro del que se incluyen las Cámaras Agrarias, no se da la libertad positiva de asociación, pues su creación no queda a la discreción de los individuos, ya que, como declaró la STC 67/1985, «no puede hablarse de un derecho a constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas».

En todo caso el legislador se encuentra con un límite, obviamente relacionado con el anterior, que sería (en el supuesto de entes corporativos de adscripción forzosa de los componentes de un sector social determinado) el representado por la vertiente negativa del derecho de asociación, esto es, el derecho a no asociarse. Ciertamente y como ya ha quedado indicado, no puede extenderse el tratamiento del fenómeno asociativo que lleva a cabo el art. 22 de la Constitución (y en el ámbito sindical el art.28) a agrupaciones del tipo de los entes corporativos, que obedecen a supuestos distintos de los contemplados en dicho artículo.

Desde esta perspectiva, como declara la citada STC 132/1989, cuya doctrina estamos siguiendo, «no cabe excluir que el legislador, para obtener una adecuada representación de intereses sociales, o por otros fines de interés general, prevea, no sólo la creación de entidades corporativas, sino también la obligada adscripción, a este tipo de entidades, de todos los integrantes de un sector social concreto, cuando esa adscripción sea necesaria para la consecución de los efectos perseguidos. Ahora bien, y reconocida esa posibilidad, debe tenerse en cuenta que ello supondría –ante el principio general de libertad que inspira nuestro sistema constitucional– una restricción efectiva a las opciones de los ciudadanos a formar libremente las organizaciones que estimaran convenientes para perseguir la defensa de sus intereses, con plena autonomía y libertad de actuación, y por consiguiente, ha de considerarse la adscripción obligatoria a esas Corporaciones Públicas como un tratamiento excepcional



respecto del principio de libertad, que debe encontrar suficiente justificación, bien en disposiciones constitucionales (así, en el art. 36 C.E.) bien, a falta de ellas, en las características de los fines de interés público que persigan y cuya consecución la Constitución encomiende a los poderes públicos, de manera que la afiliación forzosa cuente con una base directa, o indirecta en los mandatos constitucionales. En términos de nuestra STC ya citada 67/1985- cuyo tenor esencial se reitera en la reciente STC 89/1989 (R.T.Const. 89) , de 11 de mayo, referente a la adscripción obligatoria en Colegios Profesionales- las excepciones al principio general de libertad de asociación han de justificarse en cada caso, porque respondan a medidas necesarias para la consecución de fines públicos, y con los límites precisos «para que ello no suponga una asunción (ni incidencia contraria a la Constitución) de los derechos fundamentales de los ciudadanos (fundamento jurídico 3º). En consecuencia, tal limitación de la libertad del individuo afectado consistente en su integración forzosa en una agrupación de base (en términos amplios) "asociativa", sólo será admisible cuando venga determinada tanto por la relevancia del fin público que se persigue, como por la imposibilidad, o al menos dificultad, de obtener tal fin, sin recurrir a la adscripción forzada a un ente corporativo».

Es a la luz de las consideraciones y de la doctrina que ha quedado expuesta, como ha de resolverse el problema de si las Cámaras Agrarias en su regulación preconstitucional contenida, principalmente, en los Decretos 1336/1977, de 2 de junio, y 320/1978, de 17 de febrero (R.505 y Ap. 1975-85, 1452), dictados ambos en virtud de la autorización otorgada al Gobierno por el Real Decreto-ley de 2 de junio de 1977 (R. 1246 y Ap. 1975-85, 13089) han de considerarse vigentes una vez promulgada la Constitución de 1978; o si, por el contrario, por no respetarse en ellos los derechos y libertades fundamentales consagrados por los arts. 22 y 28 de la Constitución, han resultado derogados por el núm.3 de su Disposición derogatoria que comprende «cuantas disposiciones se opongán a lo establecido en esta Constitución».

[ ... ]

5. Como ha quedado expuesto a lo largo de esta Sentencia, el contenido esencial del derecho de asociación establecido en el art. 22.1 de la Constitución, y por la misma razón el derecho a sindicarse libremente que reconoce el art. 28.1, comprende tanto la libertad de asociarse como la de no asociarse. Aspectos positivo y negativo de un mismo derecho, no sólo reconocidos por la jurisprudencia de este Tribunal que ha quedado citada, sino también, porque así lo impone la interpretación que ha de hacerse «de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos (Ap. 1975-85, 3626) y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España» (art. 10.2 C.E.). En el art. 20.2 de la citada Declaración Universal está recogida la vertiente negativa del derecho de asociación mientras que la positiva lo está en el art. 20 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos

(R. 1977, 893 y Ap. 1975-85, 3630) y en el art. 11 del Convenio de Roma (R. 1979, 2421 y Ap. 1975-85, 3627).

Pues bien, la compatibilidad entre el derecho de libre asociación y de libertad sindical con la pertenencia obligada a otro tipo de entidades, no resuelve el problema más que desde la forma positiva en que pueden ejercerse los derechos constitucionales consagrados por los arts. 22.1 y 28.1; pero este planteamiento ignora, o, por decirlo con más propiedad, desconoce o vulnera la faceta negativa de dichos derechos, que como hemos visto, forma parte del contenido esencial de los mismos.

A este respecto es necesario insistir en la excepcionalidad de este tipo de entidades de adscripción obligatoria que sólo se justifican cuando sean necesarias para la consecución de fines públicos y cuya obligatoriedad las aparta o desgaja de las previstas en el art. 22 de la Constitución. Pues bien, las Cámaras Agrarias, según ya hemos visto, por lo genérico de sus funciones (art. 3.2 del Decreto de 1977), por la ambigüedad de sus fines (art. 3.4) e incluso por el carácter coyuntural de su creación como organizaciones llamadas a subrogarse en los medios personales y materiales de las antiguas Cámaras o Hermandades sindicales, no justifican que, una vez aprobada la Constitución de 1978, pudiera mantenerse la obligatoriedad de adscripción a las mismas de todos los propietarios de fincas rústicas o titulares de explotaciones agrarias o ganaderas.

Este ha sido el criterio que finalmente, ha seguido el legislador al declarar abiertamente el preámbulo de la Ley 23/1986 de Bases del Régimen Jurídico de Cámaras Agrarias [sobre la que se ha pronunciado este Tribunal en la reciente y repetida STC (132/1989)] (R.T. Const.132), que la normativa anterior –los Decretos de 1977 y 1978–, a pesar de sus cautelas no consiguió una aceptación plena entre amplios colectivos de ciudadanos «que han visto en la integración obligatoria de los agricultores un posible atentado contra el derecho de asociación amparado por la Constitución», y en la «existencia de las Cámaras Agrarias de ámbito local, una traba para el desarrollo del asociacionismo libre y reivindicativo». Por lo que, añade el preámbulo, «procede devolver al sector agrario la plenitud de sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de los sectores productivos».

La conclusión de cuanto llevamos expuesto no puede ser otra que la de declarar que los citados Decretos 1336/1977 y 320/1978, por no respetar los derechos y libertades fundamentales que se reconocieron en los arts. 22 y 28 de la Constitución, han quedado derogados por el núm.3 de su disposición derogatoria.

6. Ahora bien, la derogación por la Constitución de los Decretos en que basa su reclamación la Cámara Agraria Local de Benicasim, no resuelve todos los problemas que se plantearon en el procedimiento judicial. En primer lugar la citada derogación se produjo el 29 de diciembre de 1978, según la Disposición final de la Constitución. Por tanto, la reclamación de cantidad de las cuotas devengadas con anterioridad a esa fecha, habrá de resolverla la Sala

Primera del Tribunal Supremo en la forma que considere procedente con arreglo a la legalidad ordinaria que estime aplicable. Y lo mismo ha de decirse respecto de cualquier otro problema que, ajeno al tema constitucional, hayan planteado las partes durante el transcurso del procedimiento judicial, como sería el de si las cuotas reclamadas no sólo respondían a la obligatoriedad de las mismas, sino a una contraprestación debida por servicios efectivamente prestados por la Cámara Agraria Local demandante.

Esta Sentencia se limita, pues, de conformidad con lo dispuesto por el art. 53.2 de la Constitución, a la protección de los derechos fundamentales invocados en el recurso de amparo. En lo demás, por imperativo de los arts. 117.3 y 123.1 de la Constitución, es la Sala Primera del Tribunal Supremo la única competente para su resolución.

[ ... ]

### **Sentencia de 14-II-1989 en el recurso de amparo 675/1987**

**(Sala Segunda. Ponente: Jesús Leguina. BOE de 2-III-1989)**

- *El TC comienza sus razonamientos recordando que es doctrina consolidada del mismo el entender que el derecho a la tutela efectiva ex art. 24.1 CE se satisface no sólo cuando el Juez o Tribunal resuelve sobre las pretensiones de las partes, sino cuando inadmite una acción en virtud de la aplicación de la causa legal. Reafirma, asimismo, la idea de que es deber de los órganos judiciales interpretar las exigencias procesales en el sentido más favorable para el ejercicio de la acción, por lo que una interpretación restrictiva o rigorista de las reglas legales sobre la admisión y tramitación de los recursos, sobre todo en materia de derechos fundamentales protegidos por el art. 53.2 CE ( que en el momento actual se recogen en la Ley 62/78), que dificulte, más allá de lo razonable, el ejercicio de la acción, es contraria a la Constitución. La interpretación realizada por el Tribunal Supremo, además de contrariar, a juicio del TC, el principio de igualdad (por cuanto en decisiones de la misma Sala, anteriores y posteriores a la sentencia que nos ocupa, sobre supuestos semejantes, el criterio varía), supone una denegación efectiva de la utilización del recurso de reposición si se quiere interponer el recurso especial de la Ley 62/78, y por tanto, una vulneración del derecho a la tutela efectiva. Por todo lo cual se otorga el amparo.*

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 6 de abril de 1987, dictada en el recurso contencioso-administrativo especial de la Ley 62/1978, número 31/1987. Los demandantes impugnan la declaración de inadmisibilidad del recurso pronunciada en aquella Sentencia y pretenden exclusivamente su anulación y que se devuelvan las actuaciones a la Sala que la dictó para que pronuncie nueva Sentencia que resuelva sobre el fondo las cuestiones planteadas en el proceso a quo. Estas últimas cuestiones quedan, por tanto, al margen de la queja de amparo que ahora se nos formula.

Invocan los recurrentes, en defensa de sus pretensiones, la infracción de los arts. 24.1 y 14 de la Constitución, que imputan a la Sentencia recurrida. Procede examinar ante todo el primero de estos motivos, ya que su eventual estimación obligaría sin más a declarar la nulidad de dicha Sentencia, haciendo innecesario todo pronunciamiento sobre el segundo de aquellos motivos, cuyo éxito acarrearía asimismo, por lo demás, idéntico resultado anulatorio.

2. Los recurrentes alegan que la Sentencia impugnada se funda en una interpretación del art. 8.1 de la Ley 62/1978 que, además de ser contraria al mandato de dicho precepto legal y al del art. 7.1 de la misma Ley, es muy restrictiva, excesivamente formalista y nada favorable al ejercicio de la acción procesal, por lo que ha menoscabado su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. El Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado se oponen a esta alegación por entender que en la misma se plantea una simple cuestión de legalidad ordinaria, ajena a esta vía de amparo constitucional, de suerte que, se esté o no de acuerdo con la interpretación que de los citados preceptos de la Ley 62/1978 hace el Tribunal Supremo, este Tribunal Constitucional no podría revisarla, insistiendo además en que dicha interpretación no es irrazonable ni carece de todo fundamento.

Es doctrina consolidada de este Tribunal que el derecho enunciado en el art. 24.1 de la Constitución se satisface no sólo cuando el Juez o Tribunal resuelve sobre las pretensiones de las partes, sino también cuando inadmite una acción en virtud de la aplicación, razonada en Derecho y no arbitraria, de una causa legal, por la que, sin perjuicio del deber que a los órganos judiciales incumbe de interpretar las exigencias procesales en el sentido más favorable para el ejercicio de la acción, la mera discrepancia con la interpretación dada a los preceptos legales que regulan los requisitos de procedibilidad no es motivo bastante para interponer un recurso de amparo por infracción del derecho a la tutela judicial efectiva.

Pero, sin necesidad de insistir en esta doctrina constante del Tribunal, es preciso recordar también que, como ya declaráramos en la STC 60/1982, de 11 de octubre (R. T. Const. 60), cuando el objeto del proceso a quo sea la tutela

judicial de los derechos fundamentales y libertades públicas que constituyen el ámbito material del recurso de amparo y ese proceso sea el específicamente destinado a la protección judicial de tales derechos y libertades, en tanto que vía previa al amparo constitucional *ex* art. 53.2 de la Constitución, este Tribunal no puede contraer el examen de la queja deducida a la mera comprobación de que hubo una resolución judicial fundada en Derecho, absteniéndose de valorar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisibilidad aplicada por el Tribunal ordinario, ya que, si ésta hubiere sido incorrectamente apreciada, podrían quedar sin tutela judicial los derechos fundamentales debatidos en dicho proceso y restringido *de facto* su ejercicio, hipótesis ante la que este Tribunal no puede permanecer inactivo. En consecuencia, debemos indagar ahora si la resolución de inadmisión atacada por los demandantes de amparo es no sólo razonada en términos jurídicos sino también suficientemente razonable y ajustada al deber de interpretación favorable o no restrictiva de los preceptos legales en cuya aplicación se funda.

3. Desde esta perspectiva, procede señalar ante todo que las garantías procesales especiales que establece el art. 53.2 de la Constitución y que, en el momento actual, son las contenidas en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, constituyen un *plus* de protección judicial en materia de libertades públicas y derechos fundamentales. Ello significa que, sin daño de las exigencias derivadas de los principios de preferencia y sumariedad que, según el referido precepto constitucional, caracterizan estos pronunciamientos especiales, las reglas legales sobre su admisión y tramitación deben interpretarse siempre conforme a aquella finalidad de garantía suplementaria o reforzada, de donde se deduce que una interpretación restrictiva o rigorista de las mismas que dificulte más allá de lo razonable el ejercicio de la acción en tales casos carece de justificación y no puede considerarse conforme a la Constitución.

Por lo que hace al caso que ahora nos ocupa, el art. 7.1 de la Ley 62/1978 prescribe que, para la interposición del recurso contencioso-administrativo que esta Ley regula, no será necesaria la reposición ni la utilización de cualquier otro recurso administrativo previo. La interpretación de este precepto más acorde con la doctrina anterior, al tiempo que con su tenor literal, es la que entiende que la previa interposición de aquellos recursos administrativos, cuando así proceda según las reglas generales del proceso contencioso-administrativo ordinario, a las que se remite con carácter supletorio el art. 6 de la Ley 62/1978, tiene carácter potestativo para el actor, y no, en cambio, que sea incompatible con esta vía procesal especial. Esta misma interpretación es coherente con la finalidad a la que responde la Ley 62/1978, ya que, como queda dicho, esta Ley introduce una garantía procesal suplementaria, lo que impide que sus preceptos puedan entenderse como una reducción de los derechos reaccionales o de las vías de defensa de los particulares.

El art. 8.1 de la Ley dispone que el citado recurso contencioso-administrativo especial «se interpondrá» en un plazo de diez días, plazo éste

que, como señala la Sentencia ahora impugnada, tiene carácter imperativo y preclusivo; en cuanto al cómputo de dicho plazo, el precepto legal prescribe su inicio a partir de la notificación del acto impugnado si fuera expreso, especificando que, en caso de silencio administrativo, el plazo anterior se computará una vez transcurridos veinte días desde la solicitud del interesado ante la Administración, sin necesidad de denunciar la mora, lo que significa que el precepto está contemplando los supuestos en que el recurso judicial se interpone directamente frente a un acto administrativo expreso o frente a la desestimación presunta de una solicitud dirigida a la Administración sin haber utilizado antes la vía administrativa previa, pero nada dice expresamente respecto de los casos en que sí se ha formulado reposición u otro recurso administrativo, como permite el art. 7.1 de la ley.

Es claro que, con ocasión de una queja de amparo, a este Tribunal no le corresponde señalar, con alcance general, el modo de integrar aquel vacío legal. Pero ello no impide que debemos declarar que el juego del citado plazo de diez días no puede en modo alguno enervar el derecho del interesado a formular un recurso administrativo previo a la interposición del recurso especial contencioso-administrativo, que la propia Ley le confiere, y, por lo mismo, a esperar la resolución del recurso previo procedente antes de utilizar la vía judicial específica que el ordenamiento pone a disposición de los particulares para la protección de sus derechos fundamentales y libertades públicas.

Muy otra es, por el contrario, la conclusión a que llega la Sentencia impugnada, ya que, tras reiterar lo dispuesto en el inciso inicial del citado art. 8.1 se limita a señalar el carácter imperativo y preclusivo del plazo establecido, para concluir de ello, haciendo caso omiso del recurso de reposición interpuesto por los demandantes, que lo que éstos impugnan «es un Acuerdo expreso del Consejo de Ministros y notificado en forma», por lo que el recurso contencioso-administrativo debió haberse interpuesto en el plazo de diez días desde que se notificó dicho Acuerdo, añadiendo solamente por referencia a la especificidad del supuesto sometido a enjuiciamiento que, si el recurso de reposición puede plantearse al no prohibirlo la ley..., la voluntariedad del interesado no puede, jurídicamente dejar sin efecto el plazo establecido de modo imperativo por la ley.

Esta sucinta argumentación del Tribunal Supremo, que contrasta además directamente, como destaca la representación actora, con otras decisiones anteriores de la Sala Tercera y aun de la propia Sala quinta posteriores a la Sentencia impugnada, pronunciadas en supuestos semejantes al que ahora nos ocupa, no puede considerarse razonable ni, por lo mismo, acorde con la Constitución, ya que equivale en la práctica a denegar la utilización del recurso previo de reposición si se quiere interponer el recurso contencioso especial regulado en la Ley 62/1978. Procede declarar, por consiguiente, que la Sentencia recurrida ha lesionado el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva.

Constatada esta vulneración del art. 24.1 de la Constitución, la consecuencia no puede ser otra que la de anular la Sentencia impugnada y devolver las actuaciones a la Sala Quinta del Tribunal Supremo para que dicte nueva Sentencia que no podrá fundarse en el motivo de inadmisibilidad señalado en la primera.

[ ... ]

**Sentencia de 19-I-1989 en recurso de amparo 546/1987**  
(Sala Segunda. Ponente: Fernando García-Mon. BOE de  
20-II-1989)

- *La presunción de inocencia, según reiterada jurisprudencia del TC exige, para poder ser desvirtuada, una actividad probatoria de cargo producida con las debidas garantías procesales y de la que pueda deducirse razonada y razonablemente la culpabilidad del acusado. Dado que las sentencias condenatorias, en el presente caso, se apoyaron exclusivamente en el atestado policial levantado por los agentes de tráfico que, en principio, no tiene valor probatorio (salvo que el test alcoholométrico se haya realizado con las garantías formales establecidas, y sus resultados se incorporen al proceso a través de ratificación testifical de los agentes u otro medio probatorio), sino de mera denuncia, se ha de entender vulnerado el derecho a la presunción de inocencia del recurrente, por haber sido condenado sin pruebas concluyentes, por todo lo cual, se le otorga el amparo.*

FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

2. Conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la presunción de inocencia exige para poder ser desvirtuada una actividad probatoria de cargo producida con las debidas garantías procesales y de la que pueda deducirse razonada y razonablemente la culpabilidad del acusado. Tal actividad probatoria ha de realizarse normalmente en el acto del juicio oral en cumplimiento de los principios de oralidad, inmediación y contradicción que rigen el proceso penal y que se vinculan directamente con los derechos del interesado a su defensa y a un proceso público con todas las garantías, reconocidas en el art. 24.2 de la Constitución, sin que los órganos judiciales competentes estén autorizados, en principio, a formar su convicción respecto de la prueba sobre la base de los

atestados policiales realizados con anterioridad a la fase sumarial, por tener éstos solamente el valor de una denuncia. Y en concreto, por lo que respecta al valor probatorio de los datos contenidos en el atestado relativos a la prueba alcoholométrica realizada y sobre la utilización de dichos resultados como prueba, en las causas seguidas por delitos contra la seguridad del tráfico, como la que ahora nos ocupa, este Tribunal ha afirmado en constante y uniforme doctrina –SSTC 100/1985, de 3 de octubre (R. T. Const. 100), 103/1985, de 4 de octubre (R. T. Const. 103); 145/1985, de 28 de octubre (R. T. Const. 145); 148/1985, de 30 de octubre (R. T. Const. 148); 145/1987, de 23 de septiembre (R. T. Const. 145) y 22/1988, de 18 de febrero (R. T. Const. 22), entre otras– que la consideración del *test* alcoholométrico como prueba está supeditada, de un lado, a que se haya practicado con las garantías formales establecidas al objeto de preservar el derecho de defensa, especialmente, el conocimiento del interesado a través de la oportuna información de su derecho a un segundo examen alcoholométrico y a la práctica médica de un análisis de sangre. De otro, que se incorpore al proceso de forma que resulten respetados, en la medida de lo posible, los principios de inmediación judicial, oralidad y contradicción, no siendo suficiente al respecto la simple lectura o reproducción en el juicio oral del atestado en que consta el resultado de la prueba de impregnación alcohólica, pues es preciso en tales casos que la prueba alcoholométrica sea ratificada en el acto del juicio oral por los agentes que la practicaron a fin de ser sometida a contradicción, o que en dicho acto se practiquen otras pruebas tendentes a acreditar la influencia de la bebida ingerida en la conducción del vehículo, toda vez que el elemento determinante del delito tipificado en el art. 340 bis a) del Código Penal, no consiste sólo en el dato objetivo de un determinado grado de impregnación alcohólica, sino también en la influencia que dicha impregnación tenga en la conducción del vehículo.

[ ... ]

### **Sentencia de 6-II-1989 en los recursos de amparo 726/1986 y 1010/1987**

(Sala Segunda. Ponente: Gloria Gegué. BOE de 28-II-1989)

— *El TC recuerda que es doctrina consolidada del mismo considerar la ejecución de sentencias como parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, ya que en caso contrario las decisiones judiciales y los derechos reconocidos en ellas serían meras declaraciones de intenciones sin*



*efectividad alguna. Afirma, asimismo, que la obligación de ejecutar las sentencias corresponde, inicialmente, al órgano que dictó el acto o la disposición litigiosa. En caso de incumplimiento de tal obligación, son los Tribunales sentenciadores los que, ex art. 117. 3 CE, han de hacer ejecutar lo juzgado, de manera que, si las medidas adoptadas no poseen la eficacia necesaria y legalmente posible para remover los obstáculos erigidos, el órgano judicial vulneraría el derecho fundamental a la ejecución de sentencias.*

— *Sobre la primera de las pretensiones del recurrente en amparo (cumplimiento del fallo de la sentencia 20 Diciembre 77), el TC considera que la sentencia ha sido ejecutada, por lo que no aprecia vulneración del derecho a la tutela efectiva. Respecto de la segunda, esto es, la exigencia de una sentencia complementaria sobre el fondo de la pretensión, el TC mantiene la tesis de que no cabe que en incidente de ejecución se resuelvan cuestiones no abordadas ni decididas en el fallo en cuestión o con las que éste no guarda una directa e inmediata relación de causalidad, por todo lo cual, tampoco cabe apreciar lesión del derecho a obtener la tutela efectiva, ni indefensión alguna, ni, por tanto, infracción del art. 24.1 CE.*

— *Sin embargo, el TC otorga parcialmente el amparo al solicitante del mismo, por entender que existió dilación indebida en la ejecución de la sentencia recurrida.*

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

3. Es doctrina consolidada de este Tribunal que la ejecución de las Sentencias forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, ya que en caso contrario las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconozcan no serían sino meras declaraciones de intenciones sin efectividad alguna. De ahí que el Tribunal haya venido destacando la importancia primordial que el respeto a los fallos judiciales y su efectivo cumplimiento por los poderes públicos reviste en un Estado de Derecho.

A este respecto ha puesto de manifiesto que, aun cuando la ejecución de las Sentencias corresponde, en principio, al órgano que hubiere dictado el acto o disposición objeto del litigio, cuando se incumple esa obligación, el Tribunal sentenciador -a quien el art. 117.3 C.E. confiere en exclusiva la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado- debe adoptar las medidas que juzgue pertinentes para el efectivo cumplimiento de lo mandado, pudiendo elegir libremente entre las previstas en el ordenamiento jurídico, de tal forma que, si tales medidas no se adoptaran con la intensidad necesaria y legalmente posible para remover los obstáculos erigidos, el órgano judicial vulneraría el derecho fundamental a la ejecución de las Sentencias -SSTC 26/1983 (R. T. Const. 26), 67/1984 (R. T. Const. 67) y 167/1987 (R. T. Const. 167)-.

En el caso que nos ocupa, y por lo que respecta a la primera de las infracciones del art. 24 C.E. alegadas —esto es, no haber acordado la Audiencia medidas adecuadas para el cumplimiento efectivo de la Sentencia en cuestión—, es preciso verificar si se han observado las exigencias derivadas de la anterior doctrina. En este sentido se impone examinar el contenido y alcance de la ejecución interesada, y comprobar si la Audiencia adoptó o no las medidas pertinentes para hacer ejecutar lo juzgado y, sobre todo, si la Sentencia ha sido efectivamente ejecutada.

Del examen de las actuaciones judiciales se desprende que la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona dictó Sentencia el 20 de diciembre de 1977 en el recurso contencioso-administrativo promovido a instancia del hoy demandante de amparo y, sin pronunciarse sobre el fondo de la pretensión formulada, declaró la nulidad de lo actuado en el expediente administrativo seguido en el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat sobre alineación del paraje Cerdaña de esa localidad, a partir del trámite en que se omitió trasladar dicha pretensión a todos los propietarios afectados para que pudieran personarse en el expediente, ordenando reponer las actuaciones al debido momento y seguir la tramitación posterior de aquél hasta su resolución. El recurrente solicitó de la Sala el cumplimiento de lo ordenado y, como consecuencia de ello, aquélla acordó requerir al citado Ayuntamiento para que le comunicase el estado de las actuaciones practicadas en orden a la ejecución de la Sentencia; y, más tarde, en reiteradas resoluciones, le ordenó que procediera a la ejecución de la misma, con apercibimiento de deducir el correspondiente tanto de culpa por delito de desobediencia, que fue finalmente deducido al Juzgado Decano de los de Instrucción de Hospitalet de Llobregat. Con posterioridad, el Ayuntamiento procedió a comunicar a los interesados en la alineación del paraje Cerdaña la petición formulada por el hoy recurrente de amparo encaminada a que se anularan determinadas licencias de obras concernientes a edificaciones realizadas en dicho paraje por no adaptarse al Plan Urbanístico vigente, y, una vez cumplido dicho trámite con todos los efectos, el Ayuntamiento, el día 1 de septiembre de 1987, dictó un Decreto resolviendo el expediente en cuestión, por el que desestimó la pretensión del recurrente sobre la nulidad interesada. Y, por Auto de 9 de febrero de 1988, la Audiencia tuvo por cumplimentado el fallo de la ejecutoria.

De lo expuesto se deduce —como pone de manifiesto el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones— que la cuestión examinada carece actualmente de objeto procesal al haberse producido la ejecución de la Sentencia. Por ello, con independencia de que las medidas de la Audiencia en orden a la ejecución de la misma por el Ayuntamiento fueran o no las más adecuadas y eficaces de entre las posibles, y de que la Audiencia debiera o no haber comunicado directamente a los afectados el expediente administrativo, dada la pasividad inicial del Ayuntamiento al respecto —como expresamente solicitara el recurrente en uno de sus numerosos escritos—, lo cierto es que el fallo de la Sentencia ha sido

ejecutado y no cabe, en consecuencia, apreciar lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva por los motivos aducidos.

[ ... ]

5. En el recurso de amparo núm. 1010/87, promovido en segundo lugar y posteriormente acumulado, el recurrente considera que la negativa de la Audiencia a resolver su pretensión inicial –formulada al interponer el recurso contencioso-administrativo del que trae causa la Sentencia ejecutada y consistente en la declaración de nulidad de determinadas licencias de obras concedidas por el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat–, respecto de la cual no se había pronunciado la Sentencia ejecutada, entraña una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 C.E., pues, a su juicio, una vez concluida la fase de ejecución del fallo, la Audiencia debió dictar, en el propio procedimiento incidental de ejecución, una Sentencia complementaria sobre el fondo de la pretensión.

Es de recordar al respecto que, como consta en los antecedentes de los presentes recursos, las resoluciones contra las que inicialmente se dirigió el amparo son la providencia de 21 de mayo de 1987, en la que la Sala únicamente acordó dar traslado al Ayuntamiento de la pretensión del recurrente de que se resolviera en vía de ejecución la cuestión relativa a la nulidad de las licencias de obras, y el Auto de 25 de junio del mismo año, desestimatorio del recurso de súplica interpuesto contra la anterior providencia, aunque posteriormente la impugnación se dirigió contra el Auto dictado el 9 de febrero de 1988 en el que la Audiencia declaró cumplimentada la ejecución del fallo de la Sentencia pronunciada el 20 de diciembre de 1977 en el recurso contencioso-administrativo seguido a instancia del actor, sin perjuicio de que éste pudiera ejercitar las acciones y recursos que estimare pertinentes contra la Resolución del Ayuntamiento de fecha 1 de septiembre de 1987.

Pues bien, tampoco esta alegación puede servir como fundamento del amparo solicitado. De un lado porque, conforme a la citada doctrina de este Tribunal en relación con el derecho a la ejecución de las Sentencias y demás resoluciones firmes, los órganos judiciales, aun cuando tienen la obligación, en virtud del art. 24.1 C.E., de promover los medios adecuados para el estricto cumplimiento del fallo, deben limitarse a ello sin realizar pronunciamiento o actuación alguna no reconducible a las consecuencias del mismo; de otro modo no sólo se produciría una infracción de las normas legales que regulan la ejecución de las Sentencias, sino que podrían incluso menoscabarse los derechos de otra parte o de terceros a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses, la cual supone que cualquier cuestión litigiosa nueva y distinta ha de examinarse en un proceso con todas las garantías. Por ello, no puede pretenderse que en un incidente de ejecución se resuelvan cuestiones no abordadas ni decididas en el fallo en cuestión o con las que éste no guarda una directa e inmediata relación de causalidad -SSTC 125 y 167/1987, de 15 de julio y 28 de octubre, respectivamente (R. T. Const. 125 y 167)-. Y, de otro

lado, porque, por lo que se refiere al caso que nos ocupa, ha de tenerse en cuenta que, aparte de que el actor formuló su pretensión mucho antes de que hubiera concluido la tramitación del expediente administrativo, la Audiencia ha considerado, en resolución debidamente motivada y fundada, que la pretensión del mismo era improcedente, ya que el cumplimiento del fallo de la Sentencia ejecutada no exigía otras actuaciones que las llevadas a cabo por el Ayuntamiento y las cuestiones planteadas eran ajenas al pronunciamiento; todo ello sin perjuicio de la posibilidad del recurrente de ejercitar las acciones y recursos pertinentes contra el Decreto del Ayuntamiento de 1 de septiembre de 1987. Por todo lo cual tampoco cabe apreciar que se haya producido lesión del derecho a obtener la tutela judicial efectiva, ni indefensión alguna, ni, por consiguiente, infracción del art. 24.1 de la Norma fundamental.

6. Finalmente queda por dilucidar si ha existido dilación indebida en la ejecución de la Sentencia dictada el 20 de diciembre de 1977 por la Audiencia Territorial de Barcelona y, en consecuencia, si ha sido vulnerado el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas garantizado en el art. 24.2 de la Constitución.

Este derecho, si bien no se confunde con el derecho a la ejecución de las Sentencias, se halla en íntima relación con él, pues es claro que el retraso injustificado en la adopción de las medidas de ejecución afecta en el tiempo a la efectividad del derecho fundamental (SSTC 26/1983, de 13 de abril; 67/1984, de 7 de junio y 155/1985, de 12 de noviembre). De otra parte, la frase «sin dilaciones indebidas» utilizada en el art. 24.2 C.E. expresa un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido concreto debe ser precisado mediante la aplicación, a las circunstancias específicas de cada caso, de criterios objetivos tales como la complejidad del asunto, la duración normal de los litigios del mismo tipo, el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la de las autoridades —STC 223/1988, de 24 de noviembre, del Pleno del Tribunal (R. T. Const. 223)—.

[ ... ]

### **Sentencia de 21-II-1989 en el recurso de amparo 831/1987**

**(Sala Segunda. Ponente: Gloria Begué. BOE de 14-III-1989)**

- *El TC recuerda que el art. 24. 2 CE constitucionaliza el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, que no se identifica con el mero incumplimiento de plazos procesales, sino que comporta la utilización de*

*un concepto jurídico indeterminado que necesita ser dotado de contenido concreto en cada caso atendiendo a criterios objetivos congruentes con su enunciado genérico, en conformidad con los preceptos correspondientes de los Tratados Internacionales aplicables al caso (art. 10.2). La razonabilidad en la duración del proceso, como dice la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a la que hace alusión el TC, depende de la naturaleza y circunstancias del litigio, su complejidad y tiempo ordinario de duración, conducta del demandante, actuación del órgano judicial que sustancia el proceso y consecuencias de la demora para los litigantes. Siendo así que en el presente caso, a juicio del TC, existió una dilación injustificada no imputable a la parte actora, sino a la precaria estructura organizativa del Juzgado de San Feliú de Llobregat, se otorga el amparo por cuanto excluir del derecho al proceso sin dilaciones indebidas las provenientes de tales defectos de organización equivaldría a desconocer el contenido esencial de tal derecho.*

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

2. El art. 24.2 de nuestra norma fundamental, en términos similares al art. 14.3, c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 19 de diciembre de 1966 (R. 1977, 893 y Ap. 1975-85, 3630) constitucionaliza el derecho a un «proceso sin dilaciones indebidas», extensible a todos los órdenes jurisdiccionales, que no se identifica con el mero incumplimiento de los plazos procesales, sino que, como hemos señalado reiteradamente (SSTC 36/1984, de 14 de marzo -R. T. Const. 36-; 5/1985, de 23 de enero -R. T. Const. 5-, y 223/1988, de 24 de noviembre -R. T. Const. 223-), comporta la utilización de un concepto jurídico indeterminado que necesita ser dotado de contenido concreto en cada caso atendiendo a criterios objetivos congruentes con su enunciado genérico. Y a tales efectos, conforme al art. 10.2 C.E., este Tribunal ha dado singular valor interpretativo a los elaborados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno al art. 6.º, 1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que de modo equivalente reconoce a toda persona el «derecho a que la causa sea oída dentro de un plazo razonable».

De acuerdo con dicha jurisprudencia consolidada (entre otros, asunto Zimmermann y Steiner, Sentencia de 13 de julio de 1983; Lechner y Hess, Sentencia de 23 de abril de 1987; Erkner y Hofauer, Sentencia de 23 de abril de 1987; Baggetta, Sentencia de 25 de junio de 1987, y Capuano, Sentencia de 25 de junio de 1987), la razonabilidad de la duración del proceso ha de ponderarse atendiendo a la naturaleza y circunstancias del litigio, singularmente a su complejidad y márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, conducta del demandante, actuación del órgano judicial que sustancia el proceso y consecuencias que de la demora se siguen para los litigantes.

[ ... ]

4. Tal dilación, objetivamente injustificada, no es atribuible a la actora que evacuó oportunamente los trámites procesales conferidos, viéndose en la necesidad, incluso, de instar la continuidad del procedimiento que debió impulsarse de oficio después de que estuviera paralizado durante seis meses; ni tampoco al Ministerio Fiscal, que por su parte contestó la demanda de separación el 10 de septiembre de 1986.

Por lo que se refiere a la intervención del órgano judicial, existe constancia en el recurso de los cambios del titular, habiendo intervenido en el proceso civil sucesivamente cinco Jueces, circunstancia de suyo reveladora del estado en que se encontraban los Juzgados de San Feliú de Llobregat, por otra parte ya conocida por este Tribunal y atribuible, según se expresó en la STC 223/1988, de 24 de noviembre, a las carencias de estructura organizativa de dichos órganos.

5. Sin embargo, el citado motivo del retraso procesal no excluye la vulneración del derecho fundamental invocado. Conforme a la doctrina contenida en las SSTC 36/1984, de 14 de mayo, y la antes señalada del Pleno 223/1988, de 24 de noviembre, en coherencia con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, excluir del derecho al proceso sin dilaciones indebidas las provenientes de defectos de estructura de la organización judicial equivaldría a desconocer el contenido esencial de dicho derecho, garantizado en el art. 24.2 C.E. , pues no debe olvidarse, de una parte, la preeminencia que en un Estado democrático de Derecho (art. 1.1 C.E.) ,tiene la adecuada administración de justicia, y de otra, la naturaleza prestacional del propio derecho fundamental. De modo que el deber judicial constitucionalmente impuesto de garantizar la libertad, justicia y seguridad con la rapidez que permite la duración normal de los procesos lleva implícita la dotación a los órganos judiciales de los necesarios medios personales y materiales.

[ ... ]

### **Sentencia de 20-IV-1989 en el recurso de amparo 66/1987**

**(Sala Primera. Ponente: Fernando García-Mon. BOE de 19-V-1989)**

— *El TC recuerda la doctrina reiterada sobre el art. 25.1 CE, afirmando que dicha norma, que recoge la regla "nullum crimen, nulla poena sine lege"*

*comprende una doble garantía: predeterminación normativa de las conductas ilícitas y sanciones correspondientes, que permita predecir con certeza las conductas típicas y su consecuencia punible; y tipificación reservada a normas con rango de Ley.*

— *Tras examinar los argumentos alegados por el recurrentes, el TC deniega el amparo, por entender que:*

*1. No cabe aplicar la exigencia constitucional de reserva de Ley a normas preconstitucionales.*

*2. No hay violación del principio de legalidad, ya que la regulación de supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible, como lo es en caso presente, permite establecer con suficiente seguridad la naturaleza y características esenciales de las conductas subsumibles en el tipo.*

*3. Es procedente la aplicación del citado Reglamento en su redacción del año 75, y no según modificación realizada por RD 1346/84 de 11 Julio, ya que la norma vigente en el momento de comisión de los hechos ( criterio establecido por el art. 25.1 CE, salvo aplicación retroactiva de la norma posterior más favorable al inculpado) era la del año 75.*

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

1. El recurrente aduce, en primer término, que la resolución sancionadora que impugna ha infringido el art. 25.1 de la Constitución, por tres tipos de motivos: a) porque ha sido adoptada en aplicación de una norma reglamentaria que no cumple el requisito de reserva de ley que se deduce de aquel precepto constitucional en materia de sanciones administrativas; b) porque la norma reglamentaria en cuestión, es decir, el art. 207 a) del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, de 17 de julio de 1975, no cumple el requisito de tipicidad y legalidad de las normas sancionadoras, pues contempla un supuesto fáctico excesivamente amplio e indeterminado; y c) porque dicha norma no era aplicable en el momento de imponerse la sanción, al haber sido modificada por el R. D. 1346/1984, de 11 de julio.

Es doctrina reiterada de este Tribunal [SSTC 77/1983, de 3 de octubre (R. T. Const. 77), 42/1987, de 7 de abril (R. T. Const. 42), 101/1988, de 8 de junio (R. T. Const. 101) y 29/1989, de 6 de febrero (R. T. Const. 29), entre otras], que el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 de la Constitución incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen una infracción y las penas o sanciones aplicables. La segunda, de carácter formal, hace referencia al rango

de las normas tipificadoras de las infracciones y reguladoras de las sanciones, por cuanto el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley. Ahora bien esta segunda garantía formal sólo tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito de las sanciones administrativas, por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, al carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en dicho ámbito y a otras consideraciones de prudencia o de oportunidad. Más aún, el alcance de dicha reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material en el seno de las relaciones de sujeción especial, en el que la potestad sancionadora no es la expresión del *ius puniendi* genérico del Estado, sino manifestación de la capacidad propia de autoordenación correspondiente (STC 2/1987, de 21 de enero), si bien, incluso en este ámbito, una sanción carente de toda base normativa legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el citado art. 25.1. Por otra parte, también ha señalado este Tribunal, en las SSTC anteriormente referidas, que no es posible admitir la reserva de Ley de manera retroactiva para considerar nulas e inaplicables disposiciones reglamentarias respecto de las cuales esa exigencia formal no existía antes de la Constitución.

De conformidad con la doctrina jurisprudencial expuesta, es claro que la aplicación al recurrente de una sanción prevista en el Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, de 17 de julio de 1975, vigente en el momento en que se produjeron los hechos constitutivos de la infracción tipificada en el art. 207 a) del mismo, no infringe el art. 25.1 de la Constitución.

En primer lugar, no quiebra la exigencia de reserva de ley que en él se establece, pues, con independencia del alcance que esta exigencia pueda tener en una relación de sujeción especial tan característica y peculiar como la que se mantiene entre los funcionarios de policía y sus superiores jerárquicos, y aun con independencia también de si el art. 207 a) del mencionado Reglamento Orgánico tenía o no suficiente cobertura legal en el momento en que se aprobó, no es posible aplicar aquel requisito formal a normas preconstitucionales, como aquella en que se funda la sanción impuesta al recurrente.

Por otra parte, si bien los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables, no vulnera la exigencia de *lex certa* que incorpora el art. 25.1 de la Constitución la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permiten prever, por consiguiente, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada, pues, como ha declarado este Tribunal en reiteradas ocasiones [STC 62/1982, de 15 de octubre (R. T. Const. 62), ATC 703/1985, de 16 de octubre, entre otras resoluciones], dado que los conceptos legales no pueden alcanzar, por impedirlo la propia naturaleza de las cosas, una claridad y



precisión absolutas, por lo que es necesario en ocasiones un margen de indeterminación en la formulación de los tipos ilícitos que no entra en conflicto con el principio de legalidad, en tanto no aboque a una inseguridad jurídica insuperable con arreglo a los criterios interpretativos antes enunciados.

Por lo que aquí interesa, no puede decirse que los conceptos de «desobediencia o irrespetuosidad a los superiores o autoridades», que definen la conducta infractora, según el art. 207 a) del Reglamento de 17 de julio de 1975 incurran en una inaceptable indeterminación, pues incluso el de «irrespetuosidad» que, *a priori*, aparece como más inconcreto y que es, evidentemente, el aplicado en el presente caso, resulta susceptible de delimitación en relación con cada supuesto de hecho, en virtud de los criterios de interpretación utilizables en nuestro ordenamiento.

Por último, no hay infracción del principio de legalidad sancionadora por el hecho de que se aplicase al recurrente el citado Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, en su redacción de 1975, vigente en el momento de comisión de los hechos, y no en la que le dio el R. D. 1346/1984, de 11 de julio, vigente en el momento de adopción del acuerdo sancionador, ya que la norma aplicable, de acuerdo con el art. 25.1 de la Constitución es, en principio, la que estaba en vigor cuando se produjo la infracción salvo que proceda la aplicación retroactiva de la norma posterior, por ser ésta más favorable al inculpado. Pero, como acertadamente señalan el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, no estamos en presencia de este último caso, puesto que el art. 208.1 del referido Reglamento, según la redacción que le da el R. D. 1346/1984, mantiene la calificación como falta grave la misma conducta definida por el anterior art. 207 a).

[ ... ]

### **Sentencia de 21-X-1989 en el recurso de amparo 1440/1987**

**(Sala Primera. Ponente: Fernando García-Mon. BOE de 11-I-1990)**

- *No existe violación de la reserva de ley, cuando, en relaciones de sujeción especial, cabe mera remisión de una norma sancionatoria, vacía de contenido material propio, a otra que establezca el mismo.*
- *La mera remisión no viola la exigencia de *lex certa* en materia sancionatoria, siempre que sea previsible, con suficiente grado de certeza,*

*la consecuencia punitiva derivada de la transgresión de la norma tipificadora.*

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

3. No hay duda, en tal sentido, de que las sanciones impugnadas no han conculcado la garantía formal de reserva de ley deducible del art. 25.1 de la Constitución. Es cierto que la única cobertura legal que las normas sancionadoras aplicadas poseen viene determinada por el art. 5 i) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que faculta a los mismos para «ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la potestad disciplinaria en el orden profesional y colegial». Esta norma legal contiene una simple remisión a la autoridad colegial o corporativa, vacía de todo contenido sancionador material propio. Ahora bien, si tal tipo de remisión resulta manifiestamente contrario a las exigencias del art. 25.1 de la Constitución, cuando se trata de las relaciones de sujeción general (SSTC 42/1987 y 29/1989 mencionadas), no puede decirse lo mismo por referencia a las relaciones de sujeción especial (SSTC 2/1987, de 21 de enero –R.T.Const. 2– y 69/1989, de 20 de abril –R.T.Const. 69–). Es más, en el presente caso nos hallamos ante una muy característica relación constituida sobre la base de la delegación de potestades públicas en entes corporativos dotados de amplia autonomía para la ordenación y control del ejercicio de actividades profesionales, que tiene fundamento expreso en el art. 36 de la Constitución. De ahí que, precisamente en este ámbito, la relatividad del alcance de la reserva de ley en materia disciplinaria aparezca especialmente justificada.

[ ... ]

5. Es cierto que los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones, deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables. Sin embargo, según declaró este Tribunal en la STC 69/1989, no vulneran la exigencia de *lex certa* la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada. Del mismo modo, puede decirse que no vulnera esa misma exigencia la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes u obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado

de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión.

En el presente caso, el art. 39 de los Estatutos de 1931 tipifica como sanción la conducta del colegiado que «se aparta de los deberes sociales, profesionales o legales relacionados con la profesión, y especialmente de los determinados en estos Estatutos, en los Reglamentos y en los acuerdos de las Juntas». Es evidente que una descripción tan abstracta e indeterminada de las conductas objeto de corrección disciplinaria no satisface por sí misma, las garantías materiales de predeterminación normativa. Ahora bien, resulta claro también, en el ámbito específico de las relaciones especiales de sujeción de orden profesional y colegial, que la remisión a los Acuerdos de las Juntas definidores de los «deberes sociales, profesionales o legales relacionados con la profesión» debe entenderse referida, muy especialmente, a las Normas Deontológicas que dichas Juntas pueden aprobar y se hallen vigentes en cada momento.

En efecto, frente a lo que el recurrente sostiene, las normas de deontología profesional aprobadas por los Colegios profesionales o sus respectivos Consejos Superiores u órganos equivalentes no constituyen simples tratados de deberes morales sin consecuencias en el orden disciplinario. Muy al contrario, tales normas determinan obligaciones de necesario cumplimiento por los colegiados y responden a las potestades públicas que la Ley delega en favor de los Colegios para «ordenar...la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares» [art. 5 i) de la Ley de Colegios Profesionales], potestades a las que el mismo precepto legal añade, con evidente conexión lógica, la de «ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial». Es generalmente sabido, por lo demás, y por tanto, genera una más que razonable certeza en cuanto a los efectos sancionadores, que las transgresiones de las normas de deontología profesional, constituyen, desde tiempo inmemorial y de manera regular, el presupuesto del ejercicio de las facultades disciplinarias más características de los Colegios profesionales. Y, en último extremo, este mismo criterio por el que se considera el incumplimiento de dichas normas como merecedor de las sanciones previstas en el ordenamiento corporativo es el que viene manteniendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tal y como recuerda ahora la representación del Colegio de Arquitectos de la Comunidad Valenciana.

En el presente caso, existen unas Normas Deontológicas que definen con precisión, por lo que aquí interesa, los deberes profesionales de los colegiados, aprobadas por los órganos colegiales competentes y plenamente en vigor. Es evidente, por ello, que el incumplimiento de dichas Normas debía y podría entenderse, con certeza más que suficiente, incorporado o subsumido en la abstracta definición que el art. 39 de los Estatutos realiza de las conductas sancionables, como aquellas que se apartan de los deberes «profesionales o

legales relacionados con la profesión, y especialmente de los determinados en... los acuerdos de las Juntas».

Frente a esta manifiesta previsibilidad de las conductas sancionables para un colegiado que ha asumido los deberes propios de su relación especial por el hecho de la colegiación, carece de relieve la circunstancia de que las Normas Deontológicas no definan expresamente como infracciones disciplinarias el incumplimiento de sus preceptos, o que éstos y la regulación de la escala de sanciones aplicables se contengan en distintos textos normativos, e, incluso, en última instancia, que las Normas Deontológicas no hayan sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el diario oficial de algún otro ente territorial, pues esta omisión, que en el ámbito de las relaciones de sujeción general impediría la aplicación de cualquier norma sancionadora, no puede valorarse, en el orden específico del Colegio profesional, ni siquiera como indicio de inseguridad jurídica con relación a los propios colegiados.

En consecuencia, y sin perjuicio de la conveniencia de que los órganos competentes refuercen el nivel de previsibilidad del ordenamiento disciplinario corporativo, mediante las refundiciones o modificaciones normativas a que haya lugar, es preciso concluir que la aplicación de las Normas Deontológicas en cuestión a efectos de calificar como infracción las conductas imputadas al hoy recurrente, en conexión con el art. 39 de los Estatutos para el régimen y gobierno de los Colegios de Arquitectos, no ha vulnerado el art. 25.1 de la Constitución.

[ ... ]

### **Sentencia de 27-XI-1989 en recurso de amparo 1398/1987**

**(Sala Segunda. Ponente: Francisco Rubio Llorente. BOE de  
5-I-1990)**

- *La Delegación Territorial de la Consejería de Cultura de la Generalitat Valenciana en Castellón de la Plana denegó la solicitud de la actual recurrente en amparo, relativa al pago de gastos escolares ocasionados por el transporte y comedor por razón del traslado de un escolar a un Centro de Enseñanza General Básica que imparte las clases en valenciano, al no existir un Centro de tales características en las proximidades del domicilio.*
- *Se interpone recurso de amparo alegando vulneración del derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua oficial elegida por*

*los progenitores en el Centro Público por el que hayan optado, entendiéndose que tal derecho se encuentra incluido dentro del derecho a la educación del art. 27 CE. Se alega, además, vulneración del principio de igualdad ex art. 14 CE.*

- El TC deniega el amparo por entender que :
1. *El art 27 no incluye como parte del derecho a la educación, el derecho pretendido por el recurrente. Tal interpretación viene confirmada por los Tratados y Acuerdos Internacionales ratificados por España en tal materia.*
  2. *El derecho de los padres a elegir para sus hijos centros en los que la educación obligatoria se imparta en una lengua que no es la oficial del Estado, sino cooficial de la Comunidad Autónoma de la que forman parte, como en el presente caso, es un derecho de creación legal, existente sólo en la medida en que haya sido otorgado por la ley.*

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

3. El alegato del recurrente relativo a la vulneración del derecho fundamental a la educación garantizado en el art. 27.1 de la Constitución, lo concreta en la limitación que dice haber sufrido en su derecho a que su hijo reciba educación en la lengua oficial de su preferencia en el Centro público de su elección; un derecho a su juicio consagrado tanto por la Constitución Española como por la Declaración Universal de Derechos Humanos, por los Pactos de Nueva York sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y sobre Derechos Civiles y Políticos, y por el Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 20 de mayo de 1952.

Ninguno de los múltiples apartados del artículo 27 de la Constitución —ni el primero—, al reconocer a todos el derecho a la educación, ni el segundo o el séptimo, en los que aparecen expresamente mencionados los padres de los alumnos, prescribiendo aquél la garantía por parte de los poderes públicos «del derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones» y previendo éste la intervención de los padres en «el control y administración de todos los Centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca» incluye, como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el Centro docente público de su elección. Este derecho tampoco resulta, a diferencia de lo que puede apuntarse en la demanda, de su conjunción con el art. 14 de la Constitución, pues, proyectada a este área, la prohibición de trato injustificadamente desigual que en él se establece supone, sin duda, que no puede prevalecer en el

disfrute del derecho a la educación discriminación alguna basada en la lengua, pero no implica ni puede implicar que la exigencia constitucional de igualdad de los españoles ante la Ley sólo puede entenderse satisfecha, como el recurrente pretende, cuando los educandos reciban la enseñanza —en este caso, general básica— íntegramente en la lengua preferida por sus padres —en este caso, el valenciano— en un Centro docente público de su elección.

Al mismo resultado conduce la interpretación del art.27 de la Constitución a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre la misma materia ratificados por España que el actor propone y el art. 10.2 de la Norma fundamental ordena. Al referirse el art. 28 de la citada Declaración al derecho preferente de los padres «a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos» , e imponer los arts. 13.3 y 18.4 de los Pactos Internacionales de Nueva York sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sobre Derechos Civiles y Políticos a los Estados parte, la obligación de respetar la libertad o el derecho de los padres a que sus hijos reciban «la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones», en términos similares a los utilizados por el art.2 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (por lo demás no ratificado por España) que, tras proclamar que «a nadie se puede negar el derecho a la instrucción» añade que el Estado «respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas». No puede decirse, por tanto, que recojan estos textos de modo expreso y en los términos deseados por el actor el derecho que, a su juicio, asiste a los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua que aquéllos prefieran en el Centro docente público que elijan. No está de más señalar aquí que, precisamente a propósito del art. 2 del citado Protocolo Adicional, en relación con el art. 14 de dicho Convenio, que prohíbe discriminaciones basadas, entre otras condiciones, en la lengua, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha hecho notar que la conformación de ambos preceptos no tiene «por efecto garantizar a los hijos o a sus padres el derecho a una instrucción impartida en la lengua de su elección», añadiendo que «interpretar estos dos artículos como si se reconocieran a toda persona dependiente de la jurisdicción de un Estado el derecho a ser instruido en la lengua de su elección, conduciría a resultados absurdos, ya que todos podrían así reivindicar una instrucción impartida en cualquier lengua, en cualquiera de los territorios de las Partes Contratantes» (STEDH de 23 de julio de 1968. Caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica).

El derecho de los padres a elegir para sus hijos centros en los que la educación obligatoria, como es el caso en el presente recurso se imparta en una lengua que no es la oficial del Estado, sino cooficial en la Comunidad Autónoma de la que forman parte, sólo existe en consecuencia en la medida en que haya sido otorgado por la Ley.

Como derecho de creación legal, el derecho a la elección de Centros por razón de lengua tiene, como en general el derecho a la educación, dos dimensiones distintas y señaladas en nuestra Sentencia de 10 de julio de 1985 (STC 86/1985, fundamento jurídico 3º) (R.T.Const. 86), una dimensión de libertad y una dimensión prestacional. No es la primera de ellas la que el recurrente pone en cuestión, pues ningún obstáculo ha encontrado a su voluntad de que su hijo reciba en valenciano las enseñanzas correspondientes a la Educación General Básica, sino la dimensión prestacional de tal derecho, por entender que la prestación educativa, la oferta educativa que hace la Generalidad Valenciana a los alumnos que optan por la enseñanza en valenciano es más restringida que la que se ofrece a quienes sigan la suya en la lengua oficial del Estado.

Como, con lo dicho, se ha evidenciado que no ha existido lesión alguna del derecho a la educación garantizado por el art. 27 C.E., por la muy simple razón de que ese derecho no incluye, como contenido necesario, el de opción lingüística como el recurrente pretende, resta sólo por analizar el fundamento de su queja en la pretendida vulneración del principio de igualdad, que resulta de esa más restringida oferta educativa a que acabamos de referirnos.

[ ... ]

### **Sentencia de 13-VII-1989 en el recurso de amparo 426/1989**

**(Sala Primera. Ponente: Fernando García-Mon. BOE de  
9-VIII-1989)**

- *El recurrente en amparo, un Sindicato de trabajadores, pretende su intervención en la formación de la terna para los Tribunales examinadores de ingreso o ascenso por capacitación que se constituyen en la Banca, conforme a lo establecido en los arts. 10 y 14 del Reglamento de Trabajo de la Banca Privada de 1950. Interpuesto el correspondiente recurso, la Magistratura de Trabajo nº 15 de Madrid dictó sentencia de fecha 13 Noviembre 1986, que fue posteriormente revocada de forma parcial por la sentencia de 10 Febrero 1987 de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, estimatoria de recurso de suplicación. El TS, declaró en dicha sentencia, el derecho del sindicato más representativo, en ausencia de acuerdo sindical al respecto, a intervenir en la formación de la terna para los citados Tribunales.*

- *El recurrente en amparo invoca, para el otorgamiento del mismo, la vulneración del derecho a la libertad sindical ( ex art. 28.1 CE) e inconstitucional interpretación de los arts. 10 y 14 de la Reglamentación de Trabajo de la Banca Privada de 1950, al referirse estas últimas normas al único y obligatorio "Sindicato Vertical", inexistente en la actualidad, siendo necesario, a juicio del recurrente, interpretar tales preceptos a la luz de la CE, la cual obligaría a que la única terna prevista en el citado art. 10 se ampliase a tantas ternas como sindicatos legitimados existentes.*

*El TC, tras recordar su doctrina sobre los derechos de actividad y medios de acción de los Sindicatos ( art. 28. 1 CE) desestima el amparo por entender que declarar el derecho solicitado y reinterpretar la norma en el sentido reclamado por el recurrente sería tanto como modificar el precepto, lo cual no es viable en un procedimiento de conflicto colectivo, sino que debe realizarse a través de la negociación colectiva.*

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

[ ... ]

3. Así delimitados los términos por los que ha de discurrir el presente recurso, ha de analizarse a continuación el derecho que se reconoce en el art. 10 de la Reglamentación de la Banca Privada, para lo cual es preciso hacer una previa y sucinta referencia de la doctrina de este Tribunal en relación con el art. 28.1 de la Constitución.

Como resume la STC 51/1988 (R. T. Const. 51), el Tribunal ha declarado reiteradamente que dicho precepto constitucional integra derechos de actividad y medios de acción de los Sindicatos (huelga, negociación colectiva, promoción de conflictos) que, por contribuir de forma primordial a que el Sindicato pueda desarrollar las funciones a las que es llamado por el art. 7 de la Constitución, constituyen el núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical, sin el cual este derecho no sería reconocible. Pero junto a los anteriores medios de acción sindical, es claro que los Sindicatos pueden ostentar derechos o facultades adicionales atribuidos por normas o Convenios que pasan a engrosar o añadirse a aquel núcleo esencial. Así se ha declarado por este Tribunal, principalmente, en las SSTC 39/1986 (R. T. Const. 39), 104/1987 (R. T. Const. 104), 184/1987 (R. T. Const. 184) y 9/ 1988 (R. T. Const. 9). Ahora bien, como tales derechos o facultades adicionales sobrepasan o no forman parte del contenido esencial de la libertad sindical, su configuración legal o convencional no está sujeta a más límite que el de no vulnerar ese contenido.

El derecho de los trabajadores a estar representados en los tribunales de ingreso o ascenso en la Banca Privada, a que se contrae este recurso, está configurado por el Convenio Colectivo vigente (art. 23) y se ejerce a través del Sindicato por la remisión que hace el citado precepto a las normas de la Reglamentación de 1950 (arts. 10 y 14). Al referirse estas normas a la antigua



organización de los llamados Sindicatos verticales, es decir al Sindicato único ,obligatorio y de naturaleza mixta, inexistente en la actualidad, se hace preciso interpretar dichas normas de conformidad con la libertad sindical consagrada en el art. 28.1 de la Constitución. Así lo hizo la Empresa al proponer que el representante del personal en los tribunales se hiciera por acuerdo entre los Sindicatos que tuvieran en el ámbito provincial la representación de los trabajadores y admitir, en defecto de acuerdo, al designado por UGT por ser este Sindicato el que contaba con mayoría absoluta de miembros en los Comités de Empresa y delegados de personal en la provincia de Madrid; así lo hizo también la Sentencia de la Magistratura de Trabajo al atribuir la formación de la terna «al Comité de Empresa, como órgano representativo y colegiado de los trabajadores de la Empresa, según determina el art. 63.1 del E.T.»; y así lo hace finalmente la Sentencia recurrida al reconocer que el Sindicato recurrente, por su cualidad de más representativo, está facultado para intervenir en la formación de la terna, juntamente con todos aquellos que alcancen representación suficiente con arreglo al art. 8.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical. Lo que rechaza la Sentencia recurrida y a ello se refiere principalmente su impugnación, es que la Constitución obligue a que la única terna prevista en el art. 10 de la Reglamentación deba ampliarse a tantas ternas cuantos Sindicatos legitimados existan. El TCT entiende que el cambio a la libertad sindical introducido por la Constitución repercute necesariamente en la legitimación para la formación de la terna, pues la que se reconocía al desaparecido «Sindicato Vertical» ha de trasladarse a partir de la Constitución a los Sindicatos libres que reúnan los requisitos de representatividad que señala el art. 8.2 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical; pero lo que la Sentencia del TCT niega es que la libertad sindical tenga necesariamente que significar que la única terna (y el único representante) previstos en las normas haya de sustituirse por tantas ternas (y tantos representantes) como Sindicatos legitimados existan.

Y hay que decir que esta interpretación llevada a cabo por el TCT no puede merecer reproche de inconstitucionalidad, y ello, como bien advierte la propia Sentencia, porque declarar el derecho solicitado y reinterpretar la norma en el sentido reclamado por el recurrente sería tanto como modificar el precepto y desequilibrar el número de componentes del Tribunal. Una cosa es que los derechos que en las normas preconstitucionales se reconocían en favor del desaparecido «Sindicato vertical» los hayan de disfrutar ahora los Sindicatos democráticos y otra, bien distinta, que , si antes se debía formar una única terna y los trabajadores contaban con un único representante en los Tribunales, ahora deban nombrarse tantas ternas cuanto Sindicatos legitimados haya, y que cada uno de éstos tenga que contar con un representante en el Tribunal. Ni siquiera desde la búsqueda de la mayor efectividad del derecho del TCT podía decidir y declarar este aumento de las ternas y de los representantes, y menos en un procedimiento de conflicto colectivo, que se circunscribe a interpretar una norma estatal o convencional preexistente [ art. 25 a) del Real Decreto-Ley de

Relaciones de Trabajo] (R. 1977, 490 y Ap. 1975-85, 3623), sin que en él pueda modificarse la norma y crearse otra nueva, que es lo que en realidad pretende el Sindicato demandante. Debiendo recordarse, en este sentido, que la negociación colectiva está expresamente autorizada para sustituir lo establecido al respecto por la Reglamentación de Trabajo de Banca (disposición transitoria segunda del Estatuto de los Trabajadores) (R. 1980, 607 y Ap. 1975-85, 3006). Y, como asimismo recuerda el TCT, ha de ser por esta vía, y no anómalamente a través del procedimiento de conflicto colectivo, por la que se produzca, en su caso, la modificación de aquélla en el aspecto controvertido. En todo caso, no puede sostenerse en modo alguno que la Sentencia del TCT, que reconoce al Sindicato demandante, por su cualidad de más representativo, el derecho a intervenir en la formación de la terna para la representación del personal en los tribunales, haya lesionado el derecho fundamental de libertad sindical del mismo. Único aspecto que, conforme al art. 41 de la LOTC corresponde conocer a este Tribunal en su función decisoria del amparo constitucional.

[ ... ]