

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

POR EL

DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNED *

SUMARIO

I. Introducción e índices.—II. Legislación básica.—III. Legislación preconstitucional.—IV. Leyes orgánicas.—V. Autonomía.—VI. Libertad de expresión.—VII. El derecho a la huelga.—VIII. Enseñanza.

I

INTRODUCCION E INDICES

El Tribunal Constitucional desde que el 15 de julio de 1980 comenzara a ejercer las competencias que le atribuyen la Constitución y la Ley orgánica 2/1979 de 3 de octubre, hasta el 19 de noviembre de 1981, es decir, durante los primeros dieciséis meses de funcionamiento, ha dictado 36 sentencias, de las que siete se corresponden a recursos de inconstitucionalidad, cuatro a cuestiones de inconstitucionalidad, una a un conflicto positivo de competencia y 24 a recursos de amparo. La primera sentencia se publicó el 24 de febrero de 1981 y la última el 19 de noviembre del mismo año. Por otra parte, a lo largo de 1980 el Tribunal Constitucional dictó más de un centenar de autos no publicados, cifra esta que será superada notablemente en 1981. De modo que puede decirse que a través del *Boletín Oficial del Estado* no conocemos sino la punta del *iceberg* doctrinal del Tribunal Constitucional.

Esta abundante y notable jurisprudencia cuenta ya con algunos comentarios doctrinales¹, que nunca serán muchos para colaborar en la difusión, conocimiento y

* El profesor T. R. Fernández Rodríguez, que dirige el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED, coordina la elaboración del contenido de esta nueva sección que ahora se inaugura. La redacción de los epígrafes que constan en el sumario han sido redactados por los siguientes profesores: I: E. Linde Paniagua; II, III y IV: T. R. Fernández Rodríguez; V: A. Serrano de Triana; VI: E. Gómez Reino y Carnota; VII: I. Astarloo y E. Magallón, y VIII: J. Prieto de Pedro.

¹ M. Aragón Reyes, *La sentencia del Tribunal Constitucional sobre leyes relativas al régimen local, anteriores a la Constitución*, en «Rev. Esp. de Derecho Constitucional», número 1, CEC, Madrid, 1981, enero a abril, págs. 185 a 205; Confederación Española de

comprensión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que como dice su Ley orgánica es el «intérprete supremo de la Constitución». Este comentario, que ahora iniciamos, se inscribe en esta línea.

Las sentencias que versan sobre recursos de inconstitucionalidad tenían necesariamente que ser objeto principal de este primer comentario. Como decíamos anteriormente éstas han sido siete dedicadas al *régimen local*, concretamente la primera sobre la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953 y otras que contienen disposiciones sobre régimen local, al *Estatuto de centros escolares* (Ley orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de centros escolares), al *derecho de huelga* (Real Decreto-ley 17/1977,

Organizaciones Empresariales, *Notas acerca de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de huelga*, en «Informes y Estudios», núm. 6, Madrid, mayo de 1981, páginas 15 a 17; F. Díez Moreno, *La eficacia derogatoria de la Constitución respecto de la legislación preconstitucional*, en «Actualidad Jurídica» (V), 1981, págs. 69 a 90; F. Díez Moreno, *Conflictos de competencias en materia de Cajas de Ahorro*, en PGP, I.E.I., 1981, páginas 197 a 202; F. Díez Montero, *Doctrina del Tribunal Constitucional*, en PGP, número 8, 1980, págs. 207 a 214; P. Elizalde, *El Tribunal Constitucional y la jurisprudencia*, en ADC, abril a junio 1981; «Estudios e Informes», *Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981 sobre la constitución de la actual regulación de la huelga y del cierre patronal*, en «Boletín» núm. 12, Círculo de Empresarios, Madrid, 1981, segundo trimestre, págs. 37 a 54; T. R. Fernández Rodríguez, *Las leyes orgánicas y el bloque de la Constitucionalidad*; Civitas; Madrid, 1981, 120 págs.; E. García de Enterría, *La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional*, en REDA, núm. 29, 1981, págs. 359 a 368; J. García Fernández, *El concepto de autonomía municipal según el Tribunal Constitucional*, en RFDUC, núm. 61 (invierno), 1980, págs. 185 a 221; J. Jiménez Campo, *La intervención estatal del pluralismo (Notas a una sentencia del Tribunal Constitucional)*, en «Rev. Esp. de Derecho Constitucional», núm. 1, C.E.C., Madrid, 1981, enero-abril, págs. 161 a 183; P. A. Jiménez Luna, *Derogación expresa e «inconstitucionalidad sobrevenida»: Importante sentencia del Tribunal Constitucional*, en revista jurídica española «La Ley», año II, número 126, Madrid, viernes 27 de marzo de 1981, págs. 1 y 2; *La doctrina del Tribunal Constitucional en materia de huelga y conflictos colectivos. Sentencia de 8 de abril de 1981*, monográficas socio-laborales, Instituto de Estudios Sociales (IES), Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, Madrid, 1981, 178 págs.; Enrique Linde Paniagua, *Las leyes orgánicas parciales en la doctrina del Tribunal Constitucional (Un ejemplo práctico en el anteproyecto de Ley de Contrabando)*, en «Boletín de Información del Ministerio de Justicia», núm. 1236, Madrid, 1981, págs. 3 a 8; E. Linde Paniagua y otros, *Materiales para el estudio y aplicación de la Constitución española de 1978*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1981; F. Lorente Hurtado, *Notas sobre la jurisprudencia constitucional (La eficacia normativa de la Constitución y el significado de las Leyes orgánicas en las primeras sentencias del Tribunal Constitucional)*, en revista jurídica española «La Ley», cit., tomo II, Madrid, 1981, págs. 980 a 990; R. Martín Mateo, *La autonomía local y el sistema normativo español*, en RAP, núm. 94, enero-abril 1981, págs. 53 a 87; M. Montoro Puerto, *Defectos subsanables y motivos de inadmisión en el proceso de amparo constitucional*, en «Boletín de Información del Ministerio de Justicia», núms. 1242 y 1243, Madrid, 1981; L. Parejo Alfonso, *La Constitución y las leyes preconstitucionales. El problema de la derogación y la llamada inconstitucionalidad sobrevenida*, en RAP, núm. 94, 1981; L. Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales*, Colección Estudios Derecho Público, I.E.A.L., Madrid, 1981, 167 págs.; T. Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, *Posible inconstitucionalidad de la ley de impuestos especiales (Inconstitucionalidad y principio de interpretación de la Ley conforme a la Constitución)*, en REDA, núm. 28, Madrid, enero-marzo de 1981, págs. 41 a 62; J. M. Rodríguez Oliver, *La «inconstitucionalidad sobrevenida»: El voto particular a la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 (Rec. 186/80)*, en revista jurídica española «La Ley», tomo II, Madrid, 1981, págs. 963 a 968; L. Sánchez Agesta, *Las primeras sentencias del Tribunal Constitucional*, en «Revista de Derecho Público», 2.ª época, año VII, vol. II, Edersa, Madrid, 1981, págs. 369 a 386.

de 4 de marzo), a la *legislación antiterrorista* (Ley orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución española), a los *Presupuestos Generales del Estado* (Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981), a la transferencia de *Diputaciones catalanas* a la Generalidad (Ley 6/1980 de Cataluña, de 17 de diciembre, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad) y, finalmente, sobre la *inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco* (Ley 2/1981 del País Vasco, de 12 de febrero, sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco). A lo largo de las páginas que siguen, hemos prestado atención singular a las sentencias dedicadas al *Estatuto de centros escolares*, al *derecho de huelga*, así como a conceptos de especial significación como los de: *legislación básica* (al que se hace referencia en la sentencia sobre las Diputaciones catalanas), *Legislación preconstitucional* (al que se hace referencia en sentencias sobre *régimen local*), *Leyes orgánicas* (al que se hace referencia en la sentencia sobre *Centros escolares*) y *Autonomía* (al que se hace referencia en la sentencia sobre *régimen local*), asimismo, se estudia con algún detalle el recurso de amparo 211/80 que versa sobre la *libertad de expresión*.

Evidentemente, no hemos agotado la temática de las primeras 36 sentencias del Tribunal Constitucional, especialmente las que resuelven recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad, tampoco es este el objetivo de esta sección de la REVISTA, que se contentaría con hacer asequibles a nuestros lectores las líneas maestras de la jurisprudencia constitucional, para ello seguiremos en lo sucesivo tratando sistemática y selectivamente las sentencias del Tribunal Constitucional y proporcionando una serie de *índices* que sirvan a dicho objetivo.

1. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1. Sentencia de 26 de enero de 1981.** Recurso de amparo núm. 65/80. Sala II. Ponente: J. Arozamena Sierra (BOE, 24 de febrero de 1981, suplemento al número 47): Artículos: 9.1; 14; 16; 24.1; 53.1 y 2; 117.3 y 5; 161 (Sección 1.ª, capítulo II, título I, arts. 14 al 29 y 30.2) de la Constitución.

Principio de exclusividad jurisdiccional

Derecho a la jurisdicción

Tutela efectiva de jueces y Tribunales

Otorga al amparo

Se considera infringido el artículo 24.1 de la Constitución por el juez de Primera Instancia de Huesca y la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Zaragoza al ejecutar la sentencia de un Tribunal eclesiástico. Se afirma el principio de derecho a la jurisdicción (art. 24.1) en relación al de exclusividad jurisdiccional.

- 2. Sentencia de 30 de enero de 1981.** Recurso de amparo núm. 90/80. Sala I. Ponente: M. Díez de Velasco Vallejo (BOE, 24 de febrero de 1981, suplemento al núm. 47): Artículos: 17.1 y 3; 18; 24.2; 25.1; 53.2; 117.5 (Sección 1.ª capítulo II, título I, arts. 14 a 30) de la Constitución.

Presunción de inocencia

Principio «non bis in idem»

Principio de legalidad penal
Derecho de información del detenido
Derecho a la intimidad personal
Tutela efectiva de jueces y Tribunales

Deniega el amparo

No se consideran infringidos los derechos de presunción de inocencia, legalidad penal, seguridad y de intimidad personal, alegados por el recurrente, condenado como autor de un delito monetario (arts. 24.2; 25.1; 17.1, y 18 de la Constitución).

- 3. Sentencia de 2 de febrero de 1981.** Recurso de amparo núm. 98/80. Sala I. Ponente: A. Latorre Segura (BOE, 24 de febrero de 1981, suplemento al número 47): Artículos 6; 7, y 22 de la Constitución.

Derecho a crear partidos políticos
Partidos políticos

Otorga el amparo

Se reconoce en los recurrentes el derecho a constituir el Partido Comunista de España (marxista-leninista) en ejercicio de su derecho de asociación, derecho genérico que consagra el artículo 22, del que el artículo 6 del propio texto es una forma particular.

- 4. Sentencia de 2 de febrero de 1981.** Recurso de inconstitucionalidad núm. 186/80. Pleno. Ponente: R. Gómez-Ferrer Morant (BOE, 24 de febrero de 1981, suplemento al núm. 47): Artículos que se infringen según los recurrentes: 137; 140; 141.2; 143; 145 y 148 de la Constitución. Otros artículos de la Constitución citados en la sentencia: 1; 2; 14; 53.2; 132.1; 133.1 y 2; 134.4; título VIII; 141.3; 148.1, 1.^a, 2.^a; 148.2; 149.1, 18.^a; 150.3; 152.3; 154; 155; 161, a); 164, y disposición derogatoria 3.^a

Autonomía de los municipios
Régimen local

Contra

Texto articulado y refundido de la Ley de Bases de Régimen Local de 17-7-1945 y 3-12-1953, aprobado por Decreto de 24-6-1955. Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25-11-1944. Ley de Montes de 8-6-1957. Texto articulado parcial, aprobado por Real Decreto de 6-10-1977 de la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local y base 33, párrafo 2, de la misma.

Fallo

Estima parcialmente el recurso y declara inconstitucionales y nulos y derogados por la Constitución los artículos 7; 267, a); 354.1, b) y e); 384.6; 417; 419; 425 y 426 del T. A. Decreto de 24-6-1955, asimismo los artículos 421 y 422 del mismo Decreto y el artículo 15.2 del T. A., Decreto de 6-10-1977.

Voto particular del magistrado R. Rubio Llorente.

- 5. Sentencia de 13 de febrero de 1981.** Recurso de inconstitucionalidad número 189/80. Pleno. Ponentes: F. Tomás Valiente y F. Rubio Llorente (motivos 1.º y 2.º de la sentencia). Artículos que se infringen según los recurrentes: 16.1 y 2; 20.1, b), c) y d); 22.1; 27.1 y 7; 81; 149.1, 1.ª y 30.ª de la Constitución. Otros artículos de la Constitución citados en la sentencia: 9.3; 10.2; 20.4; 27.3.5.6 y 8; 53; 139; 149.3.

Enseñanza

Contra

Preceptos de la Ley orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares.

Fallo

Estima parcialmente el recurso y declara inconstitucionales y nulos los artículos 34.2, d); 34.3, b) y 34.2 en lo referido a centros sostenidos por fondos públicos, 18.1 y disposición adicional núm. 3, en lo concerniente a los artículos 24.2 y 3; 25.3; 26; 27; 28.1 y 2; 30 y 31, todos ellos de la Ley Orgánica 5/1980.

Voto particular sobre el motivo primero de la sentencia formulado por el magistrado don Francisco Tomás y Valiente, al que se adhieren los magistrados don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco y don Plácido Fernández Viagas.

Voto particular sobre el motivo cuarto que formulan conjuntamente los magistrados don Jerónimo Arozamena Sierra y don Francisco Rubio Llorente.

- 6. Sentencia de 16 de marzo de 1981.** Recurso de amparo núm. 211/80. Sala II. Ponente: F. Rubio Llorente (BOE, 14 de abril de 1981, suplemento al número 89): Artículos: 1; 2; 9.2; 20.1, a) y d), 2, 3 y 4; 24; 35; 53.1; 81 de la Constitución.

Libertad de expresión

Desestima el amparo

No se considera infringido el artículo 20.1, a) y d) y 2 de la Constitución, por el acuerdo del Consejo de Dirección del organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado que suspendió la publicación de dos diarios, *La Voz de España* y *Unidad de San Sebastián*.

Voto particular de P. Fernández Viagas.

- 7. Sentencia de 30 de marzo de 1981.** Recurso de amparo núm. 105/80. Sala I. Ponente: A. Latorre Segura (BOE, 14 de abril de 1981, suplemento al número 89): Artículos: 14; 18; 24.1; 25.1; 29.1 y 162.1, b) de la Constitución.

Tutela efectiva de jueces y Tribunales

Otorga el amparo parcialmente

Se considera infringido el artículo 24.1 de la Constitución por el Ministerio de Justicia y se reconoce el derecho del recurrente a que el Ministerio de Justicia

resuelva motivadamente el expediente previo al recurso de revisión, solicitado por aquél contra sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga.

- 8. Sentencia de 30 de marzo de 1981.** Recurso de amparo núm. 220/80. Sala II. Ponente: F. Tomás y Valiente (BOE, 14 de abril de 1981, suplemento al número 89): Artículos: 9.3; 14; 14 al 29 y 30.2; 25.1; 117.3; 124 de la Constitución.

Discriminación

Principio de igualdad

Principio de legalidad penal

Retroactividad e irretroactividad de la ley penal

Deniega el amparo

No se consideran infringidos los artículos 14 y 25.1 por las resoluciones de la Audiencia Provincial de Córdoba.

- 9. Sentencia de 31 de marzo de 1981.** Recurso de amparo núm. 107/80. Sala I. Ponente: R. Gómez-Ferrer Morant (BOE, 14 de abril de 1981, suplemento al núm. 89): Artículos: 9.1; 10.2; 24.1 de la Constitución.

Tutela efectiva de los jueces y Tribunales

Deniega el amparo

No se considera infringido el artículo 24.1 de la Constitución que es interpretado por la sentencia.

- 10. Sentencia de 6 de abril de 1981.** Recurso de amparo núm. 47/80. Sala I. Ponente: M. Díez de Velasco Vallejo (BOE, 14 de abril de 1981, suplemento al núm. 89): Artículos: 14; 24.1 y disposición derogatoria 3 de la Constitución.

Principio de igualdad

Otorga el amparo parcialmente

Se considera infringido el artículo 14 de la Constitución, concretamente el derecho a la igualdad del trabajo, otorgándose al recurrente el amparo en lo relativo al derecho a que le sean computados a todos los efectos los servicios prestados desde su reincorporación al Cuerpo Superior de Policía en 1968.

- 11. Sentencia de 8 de abril de 1981.** Recurso de inconstitucionalidad núm. 192/80. Pleno. Ponente: L. Díez-Picazo (BOE, 25 de abril de 1981, suplemento al núm. 99): Artículos que se infringen según el recurrente: 28.2 y 37.2 de la Constitución. Otros artículos de la Constitución citados en la sentencia: 1.1; 7; 9.2; 53.1; 81; 86.1.

Derecho de huelga
Negociación colectiva
Servicios esenciales

Contra

Títulos I y II (arts. 1 al 26) y las disposiciones adicionales 1.^a y 4.^a del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, reguladas del derecho de huelga y de los conflictos colectivos de trabajo.

Fallo

Estima parcialmente el recurso y, en su virtud, hace las siguientes declaraciones sobre el Real Decreto-ley 17/1977:

a) Que el artículo 3.º no es inconstitucional, siempre que se entienda que el ejercicio del derecho de huelga, que pertenece a los trabajadores, puede ser ejercitado por ellos personalmente, por sus representantes y por las organizaciones sindicales con implantación en el ámbito laboral al que la huelga se extienda, y que son inconstitucionales las exigencias establecidas en dicho artículo de que el acuerdo de huelga se adopte en cada centro de trabajo (apartado 1.º), la de que a la reunión de los representantes haya de asistir un determinado porcentaje (apartado 2.º, a) y la de que la iniciativa para la declaración de huelga haya de estar apoyada por un 25 por 100 de los trabajadores.

b) Que el apartado 1.º del artículo 5.º no es inconstitucional referido a huelgas cuyo ámbito no exceda de un solo centro de trabajo, pero que lo es, en cambio, cuando las huelgas comprendan varios centros de trabajo.

c) Que es inconstitucional el apartado 7.º del artículo 6.º, en cuanto atribuye de manera exclusiva al empresario la facultad de designar los trabajadores que durante la huelga deban velar por el mantenimiento de los locales, maquinaria e instalaciones.

d) Que es inconstitucional el párrafo 1.º del artículo 10 en cuanto faculta al Gobierno para imponer la reanudación del trabajo, pero no en cuanto le faculta para instituir un arbitraje obligatorio siempre que en él se respete el requisito de imparcialidad de los árbitros.

12. Sentencia de 10 de abril de 1981. Recurso de amparo núm. 96/80. Sala I. Ponente: A. Latorre Segura (BOE, 25 de abril de 1981, suplemento al número 99): Artículos 24.1 y 2 de la Constitución.

Tutela efectiva de jueces y Tribunales
Derecho a la defensa

Deniega el amparo

No se considera infringido el artículo 24 de la Constitución, consecuencia de la aplicación por el Tribunal Supremo de la doctrina de la pena justificada o debida.

13. Sentencia de 22 de abril de 1981. Recurso de amparo núm. 202/80. Sala I. Ponente: M. Díez de Velasco Vallejo (BOE, 21 de mayo de 1981, suplemento al núm. 121): Artículo 24 de la Constitución.

*Tutela efectiva de jueces y Tribunales
Derecho a la defensa*

Deniega el amparo

No se considera infringido el artículo 24 de la Constitución en que se consagra el derecho a la jurisdicción, en la resolución judicial impugnada por el recurrente.

- 14. Sentencia de 29 de abril de 1981.** Cuestión de inconstitucionalidad núm. 17/81. Pleno. Ponente: J. Arozamena Sierra (BOE, 21 de mayo de 1981, suplemento al núm. 12): Artículos en que se basa la cuestión de inconstitucionalidad: 137 y 140 de la Constitución.

Autonomía de los municipios

Sobre

Artículo 365.1 en relación con el 362.1, 4.º de la Ley de Régimen Local, por oposición a los artículos 137 y 140 de la Constitución.

Fallo

Declara que el artículo 365.1 en relación con el artículo 365.1, 4.º de la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955, no se ajusta a la Constitución en la parte en que permite que la facultad de suspensión de los acuerdos de las Corporaciones Locales proceda por la sola infracción manifiesta de las leyes, sin la concurrencia de otra circunstancia, pero sí se ajusta a la Constitución interpretado en el sentido de que confiere una facultad gubernativa para suspender acuerdos que afecten a la competencia del Estado o excedan del límite de la competencia propia para la gestión de los intereses de la entidad local.

- 15. Sentencia de 7 de mayo de 1981.** Recurso de amparo núm. 238/80. Sala II. Ponente: P. Fernández Viagas (BOE, 21 de mayo de 1981, suplemento al número 121): Artículos: 9.3; 14 a 29 y 30.2, sección I, capítulo 2.º, título I; 25.1; 53.2 y 161 b) de la Constitución.

Principio de reserva de ley

Principio de legalidad penal

Principio de irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables

Deniega el amparo

No se considera infringido el artículo 25.1 de la Constitución por sentencia dictada por el Tribunal Supremo.

- 16. Sentencia de 18 de mayo de 1981.** Recurso de amparo núm. 124/80. Sala I. Ponente: A. Latorre Segura (BOE, 16 de junio de 1981, suplemento al número 143): Artículos: 9.3; 10.2; 17.1; 18.1; 24.2; 33.1 y 117.3 y 5; 123 de la Constitución.

Derecho de defensa

Principio de legalidad: «nulla poena sine legali iudicio»
Tutela efectiva de jueces y Tribunales

Deniega el amparo

No se consideran infringidos los artículos 9.3 y 24.2 por sentencia de la Audiencia de Córdoba y Tribunal Supremo.

- 17. Sentencia de 1 de junio de 1981.** Cuestión de inconstitucionalidad número 231/80. Pleno. Ponente: F. Rubio Llorente (*BOE*, 16 de junio de 1981, suplemento al núm. 143): Artículo en que se basa la cuestión de inconstitucionalidad: 39.2 y 3 de la Constitución. Otros artículos de la Constitución citados en la sentencia: 1; 9.3; 14; 53.2; 117.1 y 163.

Principio de igualdad de los hijos

Sobre

Artículo 252.2 y 3 de la compilación de Derecho civil especial de Cataluña, de 21 de julio de 1960, en relación con el artículo 39.2 de la Constitución.

Fallo

No haber lugar a pronunciarse acerca de la constitucionalidad de la norma cuestionada.

- 18. Sentencia de 8 de junio de 1981.** Recurso de amparo núm. 101/80. Sala I. Ponente: R. Gómez-Ferrer Morant (*BOE*, 16 de junio de 1981, suplemento núm. 143): Artículos: 9; 10 (artículos 14 al 29 y 30.2); 21; 24; 28; 53.2; 93.2 y 105, c) de la Constitución.

Derecho administrativo sancionador

Derecho de reunión

Derecho sindical

Otorga el amparo

Se considera infringido el artículo 24 de la Constitución, aplicable en sus principios esenciales al Derecho administrativo sancionador, declarando nulas sanciones «de plano» por razones de orden público impuestas por el gobernador civil de Barcelona y reconoce el derecho de los demandantes a que se les restituya el importe de las multas impuestas.

- 19. Sentencia de 11 de junio de 1981.** Recurso de amparo núm. 123 y 142/80. Sala II. Ponente: J. Arozamena Sierra (*BOE*, 16 de junio de 1981, suplemento al núm. 143): Artículos: 9; 14; 24.1; 103; 106; 121; 53.2; 161 y 162 de la Constitución.

*Indefensión**Tutela efectiva de jueces y Tribunales**Deniega el amparo*

Se incumple el requisito de agotamiento de recursos utilizables dentro de la vía judicial.

- 20. Sentencia de 8 de junio de 1981.** Recurso de amparo núm. 89/80. Sala I. Ponente: A. Latorre Segura (BOE, 7 de julio de 1981, suplemento al número 161): Artículo: 24.1 de la Constitución.

*Tutela efectiva de jueces y Tribunales**Derecho a la jurisdicción**Desestima el amparo*

No se considera infringido el artículo 24.1, que no puede interpretarse como un derecho incondicional a la prestación jurisdiccional, sino como un derecho a obtenerla siempre que se ejerza por las vías procesales legalmente establecidas.

- 21. Sentencia de 15 de junio de 1981.** Recurso de amparo núm. 92/80. Sala I. Ponente: G. Begué Cantón (BOE, 7 de julio de 1981, suplemento al número 161): Artículos: 9.1; 14, 17.1; 24; 25.3 y 53.1 de la Constitución.

*Tutela efectiva de jueces y Tribunales.**Deniega el amparo*

No se considera infringido el artículo 24.1, por cuanto los actores han hecho dejación de los medios procesales de defensa.

- 22. Sentencia de 2 de julio de 1981.** Cuestión de inconstitucionalidad núm. 223/80. Pleno. Ponente: G. Begué Cantón (BOE de 20 de julio de 1981, suplemento al núm. 172): Artículos en que se basa la cuestión de inconstitucionalidad: 9.2; 14; 27.1; 35.1; 40.1; 43; 48.2 y 53 de la Constitución.

*Principio de igualdad**Derecho al trabajo**Sobre*

Disposición adicional 5.^a de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

Fallo

Que es inconstitucional la disposición adicional 5.^a del Estatuto de los Trabajadores interpretada como norma que establece la incapacitación para trabajar a los sesenta y nueve años y de forma directa e incondicionada la extinción de la relación a esa edad.

Voto particular de J. Arozamena Sierra.

- 23. Sentencia de 10 de julio de 1981.** Recurso de amparo núm. 135/80. Sala I. Ponente: M. Díez de Velasco Vallejo (BOE, 20 de julio de 1981, suplemento al núm. 172): Artículos 8; 9.3; 14 (arts. 14 al 29 y 30.2); 33; 39.1; 106.2 de la Constitución.

Principio de igualdad

Deniega el amparo

No se considera infringido el artículo 14 de la Constitución.

- 24. Sentencia de 14 de julio de 1981.** Recurso de amparo núm. 6/1981. Sala I. Ponente: M. Díez de Velasco Vallejo (BOE, 20 de julio de 1981, suplemento al núm. 172): Artículos 10.2 y 24 de la Constitución.

Tutela efectiva de jueces y Tribunales

Otorga el amparo parcialmente

Se considera infringido el artículo 24 de la Constitución en lo relativo al derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas.

- 25. Sentencia de 14 de julio de 1981.** Recurso de inconstitucionalidad núm. 25/81. Pleno. Ponente: A. Truyol Serra (BOE, 13 de agosto de 1981, suplemento al núm. 193): Artículos que se infringen según el recurrente: 9.1 y 3; 10; 15; 17.3; 18.2; 24.2; 53.1; 55.2; 117.5; 152.1; 162.1.a) de la Constitución.

Otros artículos de la Constitución citados en la sentencia: 1.1; 2; 6; 9.2; 18.3; 97; 117.1 y 6; 122.1; 137; 138; 139.1; 143.4; 147.1; 149.1.1.º, 3.º, 5.º y 6.º; 155; 159.1.5.º

*Derechos fundamentales: suspensión de
Legislación antiterrorista*

Contra

Ley orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución.

Fallo

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco contra la Ley orgánica 11/1980, de 1 de diciembre.

Voto particular de Latorre, Díez de Velasco, Tomás y Valiente y Fernández Viagas.

- 26. Sentencia de 17 de julio de 1981.** Recurso de amparo núm. 203 y 216/80. Sala II. Ponente: L. Díez-Picazo y Ponce de León (BOE, 13 de agosto de

1981, suplemento al núm. 193): Artículos 14 a 29; 28.2; 37; 53.1; 55.1; 81; 86; 97, disposición derogatoria 3 de la Constitución.

Derecho de huelga

Estima parcialmente el recurso y declara la nulidad de la circular 451 de la Delegación del Gobierno en RENFE de 15 de febrero de 1980

- 27. Sentencia de 20 de julio de 1981.** Recurso de inconstitucionalidad número 38/81. Pleno. Ponente: P. Fernández Viagas (BOE, 13 de agosto de 1981. Suplemento al núm. 193): Artículos que se infringen según el recurrente: 9.3; 31.1, y 134.7 de la Constitución.

Otros artículos de la Constitución citados en la sentencia: 9.2; 14; 31.3; 40.1; 53.1; 66.2; 87.3 y 94.1.

Presupuestos del Estado
Ley Tributaria Sustantiva
Principio de irretroactividad

Contra

Artículos 36; 37 y disposición adicional 5.^a de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981.

Fallo

Estimar parcialmente el recurso y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad del artículo 38 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981, y, consiguientemente, su nulidad.

- 28. Sentencia de 23 de julio de 1981.** Recurso de amparo núm. 46/81. Sala I. Ponente: R. Gómez-Ferrer Morant (BOE, 13 de agosto de 1981, suplemento al núm. 193): Artículos 24.1 y 119 de la Constitución.

Indefensión
Tutela efectiva de jueces y Tribunales

Desestima el amparo

No se considera infringido el artículo 24.1 de la Constitución, no habiéndose producido indefensión del recurrente.

- 29. Sentencia de 24 de julio de 1981.** Recurso de amparo núm. 25/80. Sala I. Ponente: R. Gómez-Ferrer Morant (BOE, 13 de agosto de 1981, suplemento al núm. 193): Artículos 9; 14; 17; 24.1 y 2 de la Constitución.

Principio de igualdad
Tutela efectiva de jueces y Tribunales

Estima el amparo

Se considera infringido el artículo 14 de la Constitución.

- 30. Sentencia de 24 de julio de 1981.** Recurso de amparo núm. 193/80. Sala I. Ponente: G. Begué Cantón (BOE, 13 de agosto de 1981, suplemento al número 193): Artículos 10.2; 14 y 24 de la Constitución.

Derecho a la defensa y asistencia de letrado
Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas
Tutela efectiva de jueces y Tribunales

Otorga el amparo

Se considera infringido el artículo 24.2 de la Constitución, que consagra el derecho a la defensa y asistencia de letrado no sólo para los acusados, sino también para los acusadores particulares en el proceso penal.

- 31. Sentencia de 28 de julio de 1981.** Recurso de amparo núm. 113/80. Sala I. Ponente: G. Begué Cantón (BOE, 13 de agosto de 1981, suplemento al número 193): Artículos 17; 24; 161.1.b), y 162.1.b) de la Constitución.

Presunción de inocencia

Estima el amparo parcialmente

Se considera infringido el artículo 24 de la Constitución, que consagra el principio de presunción de inocencia según el que la declaración de un procesado ante la policía, sin las garantías establecidas en el artículo 17 de la Constitución y sin haber sido ratificada ante el órgano judicial, no pueden desvirtuar dicha presunción de inocencia.

Voto particular de A. Escudero del Corral.

- 32. Sentencia de 28 de julio de 1981.** Recurso de inconstitucionalidad núm. 40/81. Pleno. Ponentes: F. Rubio Llorente, R. Gómez-Ferrer Morant y A. Escudero del Corral (BOE, 13 de agosto de 1981, Suplemento al núm. 193): Artículos que se infringen según el recurrente: 137; 141; 142; 147.1.d); 148.1.2.º; 149.1.18.º, 161.2.

Otros artículos de la Constitución citados en la sentencia: 1; 2; 3.1; 23; 56; 86.2; 141.3; 143; 144.a); 149.1.1.º; 150.

Diputaciones

Contra

Artículos 1; 2; 3; 5, y 9, y disposición final segunda de la Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad.

Fallo

Estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, declarando la inconstitucio-

nalidad y consiguiente nulidad de los artículos 1; 2; 3; 5, y 9, disposición transitoria primera y disposición final segunda de la mencionada Ley.

- 33. Sentencia de 5 de noviembre de 1981.** Conflicto positivo de competencia núm. 197/81. Pleno. Ponente: J. Arozamena Sierra (BOE, 19 de noviembre de 1981, suplemento al núm. 277): Artículos en que se basa el conflicto: 28.2 y 149.1.1.º y 7.º de la Constitución.

Otros artículos de la Constitución citados en la sentencia: 53.1; 81, y 154.

Legislación laboral

En relación al

Real Decreto 405/1981, de 10 de marzo, que garantiza el funcionamiento del servicio público ferrocarril metropolitano y transportes urbanos de Barcelona.

Fallo

1. Declaramos que la titularidad de la competencia controvertida en el presente proceso corresponde al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.
2. Anulamos el Real Decreto 405/1981, de 10 de marzo, garantizando el funcionamiento del servicio público ferrocarril metropolitano y transportes urbanos de Barcelona.

- 34. Sentencia de 10 de noviembre de 1981.** Cuestión de inconstitucionalidad núm. 48/81. Pleno. Ponente: R. Gómez-Ferrer Morant (BOE, 19 de noviembre de 1981, suplemento al núm. 277): Artículo que se infringe según el recurrente: 14 de la Constitución.

Otros artículos de la Constitución citados en la sentencia: 9.1 y 3; 24, y 53.1 y 2.

Principio de igualdad

Sobre

Artículo 28.2, última parte, del texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos de Funcionarios de la Administración Civil del Estado que lesiona derechos amparados por el artículo 14 de la Constitución.

Fallo

1. Declarar la inconstitucionalidad sobrevenida, y consiguiente nulidad, del artículo 28, número 2, última parte, del texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, aprobado por Decreto 1.120/1966, de 21 de abril, relativo a la jubilación por incapacidad permanente, que dice así: «Sin que tampoco el que hubiere sido jubilado por esta causa pueda mejorar de clasificación por servicios prestados o haberes percibidos con posterioridad a la fecha de su primera jubilación.»

2. Declarar que el número 1 del propio precepto no puede ser interpretado en el sentido de que incluye a la jubilación por incapacidad permanente.

Voto particular de L. Díez-Picazo y de F. Rubio Llorente.

35. Sentencia de 11 de noviembre de 1981. Recurso de amparo núm. 178/81. Sala II. Ponente: A. Truyol Serra (BOE, 19 de noviembre de 1981, suplemento al núm. 277): Artículos 9.3 y 25 de la Constitución.

Principio de irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables

Deniega el amparo

No se consideran infringidos los artículos 9.3 y 25 de la Constitución, por no haberse producido aplicación retroactiva de una norma desfavorable como preten- de el recurrente.

36. Sentencia de 12 de noviembre de 1981. Recurso de inconstitucionalidad número 185/81. Pleno. Ponente: M. Díez de Velasco Vallejo (BOE, 19 de noviembre de 1981, suplemento al núm. 277): Artículos que se infringen según el recurrente: 14; 53.1; 81; 117.3 y 4; 149.1.1.º y 6.º, y 161.2 de la Constitución.

Otros artículos de la Constitución citados en la sentencia: 71; 147.1 y 3; 149.3, y 152.2.

Inviolabilidad e inmunidad de parlamentarios

Contra

La Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco núm. 2/1981, de 12 de febrero, sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco.

Fallo

1. Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco, sobre reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros de dicho Parlamento Vasco y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.

a) Del número 1 del artículo 2.º de dicha Ley en los párrafos que dicen textualmente: «gozarán de inmunidad durante el período de su mandato», y «asimismo, no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Parlamento Vasco».

b) Del número 3 del mismo artículo 2.º en su integridad; y

c) De la disposición adicional en la medida que la misma se entiende referida a los párrafos del número 1 y al número 3 del artículo 2.º de la referida Ley, declarados inconstitucionales y nulos en los apartados precedentes.

2. INDICE CRONOLOGICO ABREVIADO

General

Orden gral.	Fecha	Pleno o Sala	Recurso, cuestión conflicto	Número	Boletín Oficial del Estado
1. STC	26-1-81	II	R. A.	65/80	Núm. 47, 24-2-81
2. STC	30-1-81	I	R. A.	90/80	» 47, 24-2-81
3. STC	2-2-81	I	R. A.	98/80	» 47, 24-2-81
4. STC	2-2-81	P.	R. I.	186/80	» 47, 24-2-81
5. STC	13-2-81	P.	R. I.	189/80	» 47, 24-2-81
6. STC	16-3-81	II	R. A.	211/80	» 89, 14-4-81
7. STC	30-3-81	I	R. A.	105/80	» 89, 14-4-81
8. STC	30-3-81	II	R. A.	220/80	» 89, 14-4-81
9. STC	31-3-81	I	R. A.	107/80	» 89, 14-4-81
10. STC	6-4-81	I	R. A.	47/80	» 89, 14-4-81
11. STC	8-4-81	P.	R. I.	192/80	» 99, 25-4-81
12. STC	10-4-81	I	R. A.	96/80	» 99, 25-4-81
13. STC	22-4-81	I	R. A.	202/80	» 121, 21-5-81
14. STC	29-4-81	P.	C. I.	17/81	» 121, 21-5-81
15. STC	7-5-81	II	R. A.	238/80	» 121, 21-5-81
16. STC	18-5-81	I	R. A.	124/80	» 143, 16-6-81
17. STC	1-6-81	P.	C. I.	231/80	» 143, 16-6-81
18. STC	8-6-81	I	R. A.	101/80	» 143, 16-6-81
19. STC	11-6-81	II	R. A.	123 y 142/80	» 143, 16-6-81
20. STC	8-6-81	I	R. A.	89/80	» 161, 7-7-81
21. STC	15-6-81	I	R. A.	92/80	» 161, 7-7-81
22. STC	2-7-81	P.	C. I.	223/80	» 172, 20-7-81
23. STC	10-7-81	I	R. A.	135/80	» 172, 20-7-81
24. STC	14-7-81	I	R. A.	6/81	» 172, 20-7-81
25. STC	14-7-81	P.	R. I.	25/81	» 193, 13-8-81
26. STC	17-7-81	P.	R. A.	203 y 216/80	» 193, 13-8-81
27. STC	20-7-81	P.	R. I.	38/81	» 193, 13-8-81
28. STC	23-7-81	I	R. A.	46/81	» 193, 13-8-81
29. STC	24-7-81	I	R. A.	25/80	» 193, 13-8-81
30. STC	24-7-81	I	R. A.	193/80	» 193, 13-8-81
31. STC	28-7-81	I	R. A.	113/80	» 193, 13-8-81
32. STC	28-7-81	P.	R. I.	40/81	» 193, 13-8-81
33. STC	5-11-81	P.	C. p. C.	197/81	» 277, 19-11-81
34. STC	10-11-81	P.	C. I.	48/81	» 277, 19-11-81
35. STC	11-11-81	II	R. A.	178/81	» 277, 19-11-81
36. STC	12-11-81	P.	R. I.	185/81	» 277, 19-11-81

3. INDICE CRONOLOGICO ABREVIADO

Recursos de inconstitucionalidad: Pleno

<i>Orden part.</i>	<i>Orden gral.</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Recurso núm.</i>	<i>«BOE», número y fecha</i>	<i>Asunto y fallo</i>
1	4	2- 2-81	186/80	41, 24-2-81	Ley de bases; régimen local, Ley de bases de Sanidad Nacional, Ley de montes y bases del Estatuto de Régimen Local. Estima parcialmente el recurso y declara inconstitucionales y nulos varios artículos.
2	5	13- 2-81	189/80	47, 24-2-81	Ley orgánica 5/1980, Estatuto de centros escolares. Estima parcialmente el recurso y declara inconstitucionales y nulos varios artículos.
3	11	8- 4-81	192/80	99, 25-4-81	Real Decreto-ley 17/1977, derecho de huelga y conflictos colectivos de trabajo. Estima parcialmente el recurso y hace algunas declaraciones interpretativas.
4	25	14- 7-81	25/81	193, 13-8-81	Ley orgánica 11/1980, desarrollo del art. 55.2 de la Constitución. Desestima el recurso.
5	27	20- 7-81	38/81	193, 13-8-81	Ley 74/1980, Presupuestos Generales del Estado 1981. Estima parcialmente el recurso, declarando inconstitucional el art. 38 de la citada Ley.
6	32	28- 7-81	40/81	193, 13-8-81	Ley 6/1980 de la Generalidad de Cataluña, Diputaciones catalanas. Estima recurso y declara inconstitucionales y nulos varios artículos.
7	36	12-11-81	185/81	277, 19-11-81	Ley 2/1981 de la Comunidad Autónoma del País Vasco, inviolabilidad e inmunidad de parlamentarios vascos. Estima parcialmente el recurso y declara inconstitucionales y nulos algunos preceptos.

4. INDICE CRONOLOGICO ABREVIADO

Recursos de amparo: Sala Primera

<i>Orden part.</i>	<i>Orden gral.</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Recurso núm.</i>	<i>«BOE», número y fecha</i>	<i>Asunto y fallo</i>
1	2	30- 1-81	90/80	47, 24-2-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Deniega el amparo.
2	3	2- 2-81	98/80	47, 24-2-81	Derecho a crear partidos políticos. Otorga el amparo.
3	7	30- 3-81	105/80	89, 14-4-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Otorga el amparo.
4	9	31- 3-81	107/80	89, 14-4-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Deniega el amparo.
5	10	6- 4-81	47/80	89, 14-4-81	Principio de igualdad. Otorga el amparo parcialmente.
6	12	10- 4-81	96/80	99, 25-4-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Deniega el amparo.
7	13	22- 4-81	202/80	121, 21-4-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Deniega el amparo.
8	16	18- 5-81	124/80	143, 16-6-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Deniega el amparo.
9	18	8- 6-81	101/80	143, 16-6-81	Derecho administrativo sancionador. Otorga el amparo.
10	20	8- 6-81	89/90	161, 7-7-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Desestima el amparo.
11	21	15- 6-81	92/80	161, 7-7-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Deniega el amparo.
12	23	10- 7-81	135/80	172, 20-7-81	Principio de igualdad. Deniega el amparo.
13	24	14- 7-81	6/81	172, 10-7-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Otorga el amparo parcialmente.

<i>Orden part.</i>	<i>Orden gral.</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Recurso núm.</i>	<i>«BOE», número y fecha</i>	<i>Asunto y fallo</i>
14	28	23- 7-81	46/81	193, 13-8-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Desestima el amparo.
15	29	24- 7-81	25/80	193, 13-8-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Estima el amparo.
16	30	24- 7-81	193/80	193, 13-8-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Otorga el amparo.
17	31	28- 7-81	113/80	193, 13-8-81	Presunción de inocencia. Estima el amparo parcialmente.

5. INDICE CRONOLOGICO ABREVIADO

Recursos de amparo: Sala Segunda

<i>Orden part.</i>	<i>Orden gral.</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Recurso núm.</i>	<i>«BOE», número y fecha</i>	<i>Asunto y fallo</i>
1	1	26- 1-81	65/80	47, 24-2-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Otorga el amparo.
2	6	16- 3-81	211/80	89, 14-4-81	Libertad de expresión. Desestima el amparo.
3	8	30- 3-81	220/80	89, 14-4-81	Discriminación. Principio de legalidad penal. Deniega el amparo.
4	15	7- 5-81	238/80	121, 21-5-81	Principio de legalidad penal. Deniega el amparo.
5	19	11- 6-81	123 y 142/81	143, 16-6-81	Tutela efectiva de jueces y Tribunales. Deniega el amparo.
6	26	17- 7-81	203 y 216/80	193, 13-8-81	Derecho de huelga. Estima parcialmente el recurso.
7	35	11-11-81	178/81	277, 19-11-81	Principio de irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables. Deniega el amparo.

6. INDICE CRONOLOGICO ABREVIADO

Cuestiones inconstitucionalidad: Pleno

<i>Orden part.</i>	<i>Orden gral.</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Recurso núm.</i>	<i>«BOE», número y fecha</i>	<i>Asunto y fallo</i>
1	14	29- 4-81	17/81	121, 21-5-81	Ley de régimen local, artículo 365.1, en relación al 362.4.º Declaración interpretativa en relación a los mencionados artículos.
2	17	1- 6-81	231/80	143, 16-6-81	Compilación del Derecho civil especial de Cataluña, artículo 252.2 y 3. No ha lugar a pronunciarse acerca de la inconstitucionalidad del artículo.
3	22	2- 7-81	223/80	172, 20-7-81	Ley 8/1980, Estatuto de los Trabajadores, disposición adicional quinta. Declaración interpretativa sobre dicha disposición.
4	34	10-11-81	48/81	277, 19-11-81	Ley de derechos pasivos de funcionarios de la Administración civil del Estado, art. 28.2 última parte. Declara la inconstitucionalidad sobrevenida del precepto. Hace declaración interpretativa sobre el número primero de dicho artículo.

7. INDICE CRONOLOGICO ABREVIADO

Conflicto positivo de competencia: Pleno

<i>Orden part.</i>	<i>Orden gral.</i>	<i>Fecha Sentencia</i>	<i>Recurso núm.</i>	<i>«BOE», número y fecha</i>	<i>Asunto y fallo</i>
1	33	5-11-81	197/81	277, 19-11-81	Real Decreto 405/1981, funcionamiento del ferrocarril metropolitano y transportes urbanos de Barcelona. Anula el citado Decreto y declara que la Generalidad de Cataluña es titular de la competencia controvertida.

8. INDICE CONCORDADO A LOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION

Artículos de la Constitución	Números de las sentencias correspondientes al índice cronológico de sentencias del Tribunal Constitucional			
	R. I.	C. I.	C. p. C.	R. A.
1	4, 32	17		6
1.1	11, 25			
2	4, 25, 32			6
3.1.º	32			
6	25			3
7	11			3
8				23
9				18, 19, 29
9.1	25	34		1, 9, 21
9.2	11, 25, 27	22		6
9.3	5, 25, 27	17, 34		8, 15, 16, 23, 35
10	25			18
10.2	5			9, 16, 24, 30
Sección 1.ª, capítulo II, título I, 14 al 29 y 30.2.				1, 2, 8, 15, 18, 23, 26, 30
14	4, 27, 36	17, 22, 34		1, 7, 8, 10, 19, 21, 23, 29
15	25			
16				1
16.1	5			
16.2	5			
17				29, 31
17.1				2, 16, 21
17.3	25			2
18				2, 7
18.1				16
18.2	25			
18.3	25			
19				26
20.1, a)				6
20.1, b)	5			
20.1, c)	5			
20.1, d)	5			6
20.2				6
20.3				6
20.4	5			6
21				18
22				3
22.1	5			
23	32			
24		34		6, 13, 18, 21,

Artículos de la Constitución	Números de las sentencias correspondientes al índice cronológico de sentencias del Tribunal Constitucional			
	R. I.	C. I.	C. p. C.	R. A.
24.1				24, 30, 31 1, 7, 9, 10, 12, 19, 20, 28, 19
24.2	25			2, 12, 16, 29
25				35
25.1				2, 7, 8, 15
25.3				21
27.1	5	22		
27.3	5			
27.5	5			
27.6	5			
27.7	5			
27.8	5			
28				18
28.2	11		33	26
29.1				7
31.1	27			
31.3	27			
33				23
35				6
35.1		22		
37				26
37.2	11			
39.1		17		
39.3	17			
40.1	27	22		
43		22		
48.2		22		
53	5	22		
53.1	11, 25, 27, 36	34	33	1, 6, 21, 26
53.2	4	17, 34		1, 2, 15, 18, 26
55.1				
55.2	25			
56	32			
66.2	27			
71	36			
81	11, 36			
86				26
86.1	11			
86.2	32			
87.3	27			
93.2				18
94.1	27			
97	25			26
103				19
105, c)				18
106				19

Artículos de la Constitución	Números de las sentencias correspondientes al índice cronológico de sentencias del Tribunal Constitucional			
	R. I.	C. I.	C. p. C.	R. A.
106.2				23
117.1	25	17		
117.3	36			1, 8, 16
117.4	36			
117.5	25			1, 2, 16
117.6	25			
119				28
121				19
122.1	25			
123				16
124				8
132.1	4			
133.1	4			
133.2	4			
134.4	4			
134.7	27			
137	4, 25, 32	14		
Título VIII	4			
138	25			
139	5			
139.1	25			
140	4	14		
141	32			
141.2	4			
141.3	4, 32			
142	32			
143.3	25			
144, a)	32			
145	4			
147.1	25, 36			
147.1, d)	32			
147.3	36			
148	4			
148.1, 1.º	4			
148.2, 2.º	4, 32			
148.2	4			
149.1, 1.º	5, 25, 32, 36		33	
149.1, 3.º	25			
149.1, 5.º	25			
149.1, 6.º	25, 36			
149.1, 7.º			33	
149.1, 18.º	4, 32			
149.1, 30.º	5			
149.3	5, 36			
150	32			
150.3	4			
152.1	25			

<i>Artículos de la Constitución</i>	<i>Números de las sentencias correspondientes al índice cronológico de sentencias del Tribunal Constitucional</i>			
	<i>R. I.</i>	<i>C. I.</i>	<i>C. p. C.</i>	<i>R. A.</i>
152.2	36			
152.3	4			
154	4		33	
155	4, 25			
158.2	25			
159.1, 5.º	25			
161				1, 19
161.1		17		
161.1, a)	4			
161.1, b)				31
161, b)				15
161.2	32, 36			
162				19
162.1, a)	25			
162.1, b)				7, 31
163		17		
164	4			
Disposición derogatoria, 3				10, 26

9. INDICE DE MATERIAS

<i>Materia</i>	<i>Números de las sentencias correspondientes al índice cronológico de sentencias del Tribunal Constitucional</i>			
	<i>R. I.</i>	<i>C. I.</i>	<i>C. p. C.</i>	<i>R. A.</i>
Ambito de autonomía: propio	25			
Autonomía de los Mu- nicipios	4	14		
Derecho administrativo sancionador				18
Derecho a la defensa ...				12, 16
Derecho a la defensa y asistencia de Letrado.				21, 30
Derecho de huelga ...	11			26
Derecho de información del detenido				2
Derecho a la intimidad personal				2
Derecho a la jurisdic- ción				1, 20
Derecho a crear parti- dos políticos				3

Materia	Números de las sentencias correspondientes al índice cronológico de sentencias del Tribunal Constitucional			
	R. I.	C. I.	C. p. C.	R. A.
Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas				30
Derecho de reunión ...				18
Derecho sindical				18
Derecho de trabajo ...		22		
Derechos fundamentales (suspensión de) ...	25			
Diputaciones	32			
Discriminación				8
Enseñanza	5			
Indefensión				19, 28
Legislación antiterrorista	25			
Legislación laboral ...			33	
Ley Tributaria Sustantiva	27			
Libertad de expresión.				6
Negociación colectiva.	11			3
Partidos políticos				3
Presunción de inocencia				2, 31
Presupuestos del Estado	27			
Principio de exclusividad jurisdiccional ...				1
Principio de igualdad.		22, 34		8, 10, 23, 29
Principio de igualdad de los hijos		17		
Principio de irretroactividad	27			
Principio de irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables				15, 35
Principio de legalidad <i>nulla poena sine legali iudicio</i>				16
Principio de legalidad penal				2, 4, 8, 15
Principio <i>non bis in idem</i>				2
Principio de reserva de ley				15
Régimen local	4			
Retroactividad e irre-				

<i>Materia</i>	<i>Números de las sentencias correspondientes al índice cronológico de sentencias del Tribunal Constitucional</i>			
	<i>R. I.</i>	<i>C. I.</i>	<i>C. p. C.</i>	<i>R. A.</i>
inactividad de la ley penal				8
Tutela efectiva de jueces y Tribunales ...				1, 2, 7, 9, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 21, 24, 28, 29, 30, 31
Servicios esenciales ...	11			26

Abreviaturas utilizadas:

C.I.: Conflicto inconstitucionalidad.
 C.p.C.: Conflicto positivo competencia.
 R.A.: Recurso de amparo.
 R.I.: Recurso inconstitucionalidad.
 STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

II

LEGISLACION BASICA

1. *Debe comprender los principios o criterios básicos, pero no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme y debe permitir la adopción de opiniones diversas.*
(Sentencia de 28 de julio de 1981; recurso 40/81):

La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario.

2. *Estos principios o criterios básicos pueden deducirse de la propia legislación vigente, incluso de la preconstitucional.*
(Sentencia de 28 de julio de 1981; recurso 40/81):

El ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el artículo 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco ... La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente.

Respecto de todas aquellas (leyes anteriores) que disciplinan la acción sectorial del poder público y no se encuentran inmediatamente condicionadas por el fundamento de legitimidad de ese poder y la estructura política que de él deriva, la aplicación de ese criterio interpretativo no debe ocasionar graves dificultades. Los principios o bases que de esas leyes se derivan pueden ser interpretados en la generalidad de los casos de conformidad con la Constitución y pueden ser aceptados en consecuencia como marco necesario para el ejercicio del poder legislativo que corresponde a las Comunidades Autónomas.

También cuando se trata de legislar sobre cuestiones que conciernen directamente a la composición, estructura y competencias de los entes territoriales y de sus órganos de gobierno y administración deben las Comunidades Autónomas respetar las bases establecidas por la legislación vigente. Esta solución que es la única que hace posible la asunción inmediata por las Comunidades Autónomas de las competencias legislativas que sus Estatutos las confieren, sin invadir por ello competencias reservadas al Estado, conlleva seguramente algunos inconvenientes, que son, sin embargo, ineludibles en tanto que no se haya completado la reorganización territorial del poder del Estado para adecuarla a la Constitución.

La excelente Sentencia de 28 de julio de 1981, producida en el recurso número 40/81, interpuesto contra la Ley de Diputaciones de Cataluña, resuelve de forma muy certera los complejos problemas de articulación de la legislación básica reservada al Estado y de la legislación autonómica de desarrollo.

Es, en efecto, muy importante la precisión general de que aquélla debe ceñirse a los principios de la regulación sin ahogar en ningún caso la posibilidad de distintas opciones en su necesario desarrollo de las Comunidades Autónomas.

Lo es igualmente, en cuanto que aclara un problema difícil que es inevitable en esta etapa inicial, la precisión de que no es imprescindible en leyes marco estatales. Se evita así que la potestad legislativa reconocida a las Comunidades Autónomas quede bloqueada unilateralmente por el Estado y se posibilita el ejercicio inmediato de aquélla permitiendo que se exprese en el cuadro de los principios que son ya deducibles de la propia legislación estatal hoy vigente, una vez contrastada, claro está, la conformidad de ésta con la Constitución.

La sentencia ofrece, pues, una doctrina sólida y segura que ayudará notablemente a recorrer el camino que ahora se inicia y en el que, dificultades políticas aparte, se han de presentar problemas técnicos hasta ahora inéditos en el campo de las fuentes del Derecho y sobre los que, por esa razón, se carece de la necesaria experiencia.

III

LEGISLACION PRECONSTITUCIONAL

1. *Es necesario apurar en primer término las posibilidades de interpretación conforme a la Constitución.*
(Sentencia de 2 de febrero de 1981; recurso 186/80):

Es necesario apurar las posibilidades de interpretación de los preceptos impugnados conforme a la Constitución y declarar tan sólo la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente derogación de aquellos cuya incompatibilidad con la misma resulte indudable, por ser imposible llevar a cabo tal interpretación.

2. *Sentencia de 26 de enero de 1981; recurso 65/80:*

El artículo 73 y con él el 82 (Código civil) *tenemos que interpretarlos en nuestro tiempo*, marginando soluciones fáciles apoyadas en la efectividad de la disposición derogatoria de la Constitución y evitando, sin daño para el sistema y, desde luego, para la armonía en las relaciones institucionales que dice el artículo 16.3 de aquella, vacíos normativos a la espera de nuevas regulaciones en la materia. Ciertamente aquellos preceptos, en un conjunto normativo que obedeció a una redacción que tiene como base la confesionalidad del Estado y una concepción de la jurisdicción que no padecía por el ejercicio de los Tribunales Eclesiásticos de funciones que, en cuanto se proyectan en el orden jurídico-civil, podrían entenderse propias de la jurisdicción estatal. Pero los principios son ahora el de aconfesionalidad y el de exclusividad jurisdiccional... Desde la base final de estos principios, una interpretación coherente postula que en cuanto atañe a los efectos civiles, regulados por la ley civil, es el juez civil quien dirime las contiendas partiendo respecto de los procesos de reparación seguidos ante las autoridades eclesásticas y en tanto no opere plenamente el conocimiento de estos procesos por la jurisdicción estatal del presupuesto de la sentencia canónica.

3. *Inconstitucionalidad sobrevenida de las leyes preconstitucionales: Doctrina general.*
(Sentencia de 2 de febrero de 1981; recurso 186/80):

La peculiaridad de las leyes preconstitucionales consiste en que ... la Constitución es una ley superior —criterio jerárquico— y posterior —criterio temporal— y la coincidencia de este doble criterio da lugar —de una parte— a la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente invalidez de las que se opongan a la Constitución y —de otra— a su pérdida de vigencia a partir de la misma, para regular situaciones futuras, es decir, a su derogación.

El primer juicio que hay que hacer por tanto es el de disconformidad —en términos de oposición— de tales leyes con la Constitución,

única forma de determinar si se ha producido, como consecuencia, la derogación.

De acuerdo con los preceptos expuestos (art. 161.1 a), Constitución y 27 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) no puede negarse que el Tribunal, intérprete supremo de la Constitución, según el artículo 1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es competente para enjuiciar la conformidad o disconformidad con aquella de las leyes preconstitucionales impugnadas, declarando, si procede, su inconstitucionalidad sobrevenida y, en tal supuesto, la derogación operada por virtud de la disposición derogatoria.

... Así, en el sistema italiano —cuya Constitución no contiene cláusula derogatoria— el problema se ha planteado sustancialmente en las cuestiones de inconstitucionalidad, en relación a la delimitación de la competencia del Tribunal Constitucional y de los jueces y tribunales ordinarios. El Tribunal Constitucional afirmó inicialmente su competencia, aunque no con carácter exclusivo (Sentencia 14-VI-56, núm. 1); a partir de aquí la evolución se produce en el sentido de afirmarla con tal carácter (Sentencia 27-VI-58, núm. 40, entre otros), si bien en los supuestos en que los jueces y tribunales ordinarios han considerado ya que la norma ha sido derogada por la Constitución se afirma que el proceso constitucional propuesto encuentra su causa jurídica propia en el interés general concurrente en la eliminación de una vez para siempre y *erga omnes* de la duda que da origen al proceso (Sentencia 27-I-59). En cuanto al sistema de Alemania Federal debe hacerse notar que la Ley Fundamental de Bonn sí contiene una cláusula de tipo derogatorio (art. 123) y que el Tribunal Constitucional Fundamental se ha declarado competente para entender del recurso de inconstitucionalidad en relación a leyes anteriores (Sentencia 24-II-53), competencia que ha ejercido declarando la nulidad de alguna de tales leyes (Sentencia 5-VIII-66). En cambio, se ha considerado incompetente en las cuestiones de inconstitucionalidad relativas a leyes preconstitucionales salvo el supuesto en que hubieran sido voluntariamente asumidas por el legislador posconstitucional.

4. Sentencia de 8 de abril de 1981; recurso 192/80:

No es enteramente exacta la opinión de que el tema de la vigencia o derogación es previo al de la constitucionalidad porque respecto de normas derogadas no cabe ni siquiera plantearse el tema de su constitucionalidad. En puridad ocurre más bien lo contrario. En la medida en que la derogación se produce por contradicción con la Constitución la *contradicción con la Constitución es una premisa de la derogación*. Nosotros entendemos por inconstitucionalidad simplemente el juicio de contraste entre las dos normas al que subsigue una consecuencia jurídica. Mas inconstitucional no es la consecuencia sino, simplemente, la premisa de esa consecuencia. *Por eso puede decirse que la inconstitucionalidad de las leyes anteriores conduce a unas consecuencias que pueden ser concurrentemente la derogación y la nulidad.*

5. *Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad sobrevenida son más intensos que los de la simple derogación. (Sentencia de 29 de abril de 1981; recurso 17/81):*

La derogación priva de eficacia a la norma desde la vigencia de la disposición derogatoria, mientras que la inconstitucionalidad de las leyes posteriores a la Constitución conlleva la sanción de nulidad con ineficacia originaria, si bien dentro de un respeto a situaciones consolidadas en los términos que se coligen de los actos 39.1 y 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

6. *Sentencia de 31 de marzo de 1981; recurso 107/81:*

La naturaleza de ley superior se refleja en la necesidad de interpretar todo el ordenamiento de conformidad con la Constitución y en la inconstitucionalidad sobrevenida de aquellas normas anteriores incompatibles con ella. *Inconstitucionalidad sobrevenida que afecta a la validez de la norma y que produce efectos de significación retroactiva mucho más intensos que los derivados de la mera derogación.*

Esta significación retroactiva, por lo demás, había sido ya puesta de manifiesto por la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación a leyes ordinarias (Sentencia 13-XII-66, entre otras), al señalar, desde otra perspectiva, que la retroactividad de las leyes va implícita en algunas de ellas, lo que puede ocurrir con disposiciones que condenen como incompatibles a sus fines morales y sociales situaciones anteriormente constituidas u otras que tengan como objeto establecer un régimen general y uniforme en cuanto sólo concediéndole efectos retroactivos se puede conseguir la uniformidad propuesta.

Pues bien, es claro que la Constitución tiene la significación primordial de establecer y fundamentar un orden de convivencia política general de cara de futuro, singularmente en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, por lo que *en esta materia ha de tener efecto retroactivo en el sentido de poder afectar a actos posteriores a su vigencia que deriven de situaciones creadas con anterioridad y al amparo de leyes válidas en aquel momento, en cuanto tales actos sean contrarios a la Constitución.*

Esta doctrina de carácter general habrá de ser concretada, caso por caso, teniendo en cuenta las peculiaridades del mismo, ya que el acto posterior puede estar dotado de mayor o menor autonomía, proceder o no de los poderes públicos, afectar o no a intereses o derechos de terceras personas y otras circunstancias que podrían pensarse.

7. *Sentencia de 6 de abril de 1981; recurso 47/80:*

El artículo 28.2 de la Ley de Derechos Pasivos no está de acuerdo con el poder de igualdad de trato consagrado en el artículo 14 de la Constitución ya que, insistimos, no son situaciones diferentes, mientras coinciden temporalmente la del funcionario que nunca ha estado separado del servicio y del que ha estado jubilado durante algún tiempo por causa de imposibilidad física y no aparece justificada en la norma de pretendida

desigualdad de trato de una de las dos situaciones iguales entre sí en los términos y con los límites que se han precisado... por lo tanto, debe considerarse derogado en virtud de lo establecido en la disposición derogatoria, punto 3, de ésta.

Pues bien, de aplicarse al supuesto objeto del presente recurso de amparo exclusivamente las consecuencias de la derogación del párrafo siguiente del artículo 28.2 de la Ley de Derechos Pasivos el recurrente sólo tendría derecho a que se le computaran a efectos activos (trienios) y pasivos los años de servicio efectivamente prestados desde la entrada en vigor de la Constitución que es la fecha a la que se retrotraería la eficacia de la derogación de la norma legal en cuestión.

Ahora bien, toda ley preconstitucional que se oponga a la Constitución debe entenderse no solamente derogada, sino también inconstitucional y, en consecuencia, tal invalidez sobrevenida puede producir efectos en situaciones que, aun surgidas con anterioridad a la norma fundamental, produzcan efectos con posterioridad a su entrada en vigor.

Es precisamente la superioridad o supremacía absoluta de la Constitución la que permite extender la aplicación de la misma a la regulación de tales situaciones, especialmente en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, siempre que, naturalmente, dichas situaciones no hayan agotado sus efectos con anterioridad a la promulgación de la Constitución; ello de acuerdo con la doctrina contenida en la Sentencia de este Tribunal de 31-III-81, recaída en el recurso núm. 107/80, que ahora se pasa a aplicar al caso concreto objeto del recurso.

8. *Poderes del Tribunal Constitucional y de los jueces y tribunales ordinarios en relación a la legislación preconstitucional.*
(Sentencia de 2 de febrero de 1981; recurso 186/80):

Así como frente a leyes posconstitucionales el Tribunal ostenta un monopolio para enjuiciar su conformidad con la Constitución en relación a las preconstitucionales los jueces y tribunales deben inaplicarlas si entienden que han quedado derogadas por la Constitución al oponerse a la misma, o pueden, en caso de duda, someter este tema al Tribunal Constitucional por la vía de la cuestión de constitucionalidad.

El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad —es decir, el que actúe previamente un juez o Tribunal que se les suscite la duda— no es un requisito para que el Tribunal Constitucional pueda enjuiciar las leyes preconstitucionales. El enjuiciamiento de la conformidad de las leyes con la Constitución es, por el contrario, una competencia propia del mismo que sólo excepcionalmente en cuanto a las anteriores a la Constitución corresponde también a los jueces y tribunales integrados en el Poder judicial, los cuales, al inaplicar tales leyes, no enjuician realmente la actuación del legislador —al que no le era exigible en aquel momento que se ajustase a una Constitución entonces inexistente—, sino que aplican la Constitución que ha derogado las leyes anteriores que se opongan a lo establecido en la misma y que —por ello— son inconstitucionales. En definitiva, no corresponde al Poder Judicial el enjuiciar el Poder Legislativo en el ejercicio de su función peculiar, pues tal enjuiciamiento está atribuido al Tribunal Constitucional.

Por último, conviene señalar también que la declaración de inconsti-

tucionalidad sobrevenida —y consiguiente derogación— efectuada por el Tribunal Constitucional tiene plenos efectos frente a todos, si bien, salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad. Todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución en conexión con su disposición derogatoria. De esta forma, la sentencia del Tribunal Constitucional dado su valor *erga omnes* cumple una importante función, que es la de depurar el ordenamiento resolviendo de manera definitiva y con carácter general las dudas que puedan plantearse.

9. El problema de la legislación preconstitucional dividió inicialmente al Tribunal a raíz de su primera Sentencia, la de 2 de febrero de 1981, sobre la Ley de Régimen Local, recurso en el que el señor Rubio Llorente formuló un voto particular sosteniendo la tesis de la derogación pura y simple frente al parecer mayoritario del Tribunal que se inclinó por la de la inconstitucionalidad sobrevenida.

Se reeditó así una polémica ya vivida en Italia a partir de la primera sentencia de la *Corte Costituzionale*, a lo largo de la cual se pudo apurar el análisis de todos los argumentos y contraargumentos posibles sin haber alcanzado un acuerdo definitivo.

La evolución posterior a esa primera Sentencia de 2 de febrero de 1981 parece haber ido consolidando una doctrina consistente, que arranca con una llamada a la prudencia —necesidad de apurar las posibilidades de interpretación conforme a la Constitución de los preceptos legales anteriores a ella— y continúa con la afirmación de la tesis de inconstitucionalidad sobrevenida, de la que el Tribunal va extrayendo poco a poco consecuencias nuevas que la enriquecen y la afirman, descubriendo sus ventajas frente al rigor lógico, seco y estéril, de la tesis de la derogación.

Las últimas sentencias del Tribunal Constitucional descubren, en efecto, la utilidad de la categoría de la inconstitucionalidad sobrevenida, que permite llegar en cada caso concreto a soluciones más ajustadas a la realidad y aproximarse más también a la justicia material, de la que el puro rigor lógico nos separa muchas veces. Algo de esto había descubierto ya Santi Romano hace medio siglo en un notable comentario a una decisión del *Consiglio di Stato* de 21 de marzo de 1930 titulado *Osservazioni sulla invalidità successiva degli atti amministrativi*, en *Scritti minori*, II, págs. 335 y sigs.

Sobre estas notas del gran jurista italiano y sobre las decisiones recientes de nuestro Tribunal Constitucional que han quedado reseñadas merece la pena seguir reflexionando porque, más allá de su interés concreto, lo que está en juego es todo un modo de ver y de hacer el Derecho, que no puede resolverse nunca en la mera aplicación de unas categorías lógico-formales preconcebidas.

IV

LEYES ORGANICAS

1. *La reserva de Ley orgánica tiene carácter excepcional.*
(Sentencia de 13 de febrero de 1981; recurso 189/80):

Cuando en la Constitución se contiene una reserva de ley ha de entenderse que tal reserva lo es en favor de Ley orgánica —y no una reserva de ley ordinaria— sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la norma fundamental (arts. 81.1 y conexos). La reserva de Ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (artículo 81.2 CE), pues tal efecto puede y aun debe ser excluido por la misma Ley orgánica o por sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza.

2. *No puede aceptarse un concepto formal de la Ley orgánica.*
(Sentencia de 13 de febrero de 1981; recurso 189/80):

Llevada a su extremo, la concepción formal de Ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas.

3. *Las leyes orgánicas están reservadas a ciertas materias y no pueden invadir, so pena de inconstitucionalidad, las materias propias de la ley ordinaria.*
(Sentencia de 13 de febrero de 1981; recurso 189/80):

Por ello hay que afirmar que si es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas (art. 81.1 CE), también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria.

4. *Pueden, no obstante, incluir la regulación de otras cuestiones por razones de conexión temática, de sistematicidad o de buena política legislativa.*
(Sentencia de 13 de febrero de 1981; recurso 189/80):

El legislador al elaborar una Ley orgánica podrá sentirse inclinado a incluir en ella el tratamiento de cuestiones regulables también por vía

reglamentaria, pero que en atención a razones de conexión temática o de sistematicidad o de buena política legislativa considere oportuno incluir junto a las materias estrictamente reservadas a la Ley orgánica.

5. *El efecto de la congelación de rango puede excluirse, sin embargo, por la propia Ley orgánica o por sentencia del Tribunal Constitucional en lo que se refiere a las materias conexas.*
(Sentencia de 13 de febrero de 1981; recurso 189/80):

Pues bien, cuando se dé el supuesto que acabamos de indicar y, por consiguiente, en una misma Ley orgánica concurren materias estrictas y materias conexas, hay que afirmar que en principio éstas también quedarían sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el artículo 81.2 de la Constitución, y que así debe ser en defensa de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Pero este régimen puede ser excluido por la propia Ley orgánica en relación con alguno de sus preceptos, indicando cuáles de ellos contienen sólo materias conexas y pueden ser alterados por una Ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por leyes de las Comunidades Autónomas. Si tal declaración no se incluye en la Ley orgánica, o si su contenido no fuese ajustado a Derecho a juicio del Tribunal Constitucional, será la sentencia correspondiente de éste la que, dentro del ámbito propio de cada recurso de inconstitucionalidad, deba indicar qué preceptos de los contenidos en una Ley orgánica pueden ser modificados por leyes ordinarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, contribuyendo de este modo tanto a la depuración del ordenamiento como a la seguridad jurídica, que puede quedar gravemente afectada por la inexistencia o por la imperfección de las citadas normas de articulación.

6. *La validez de la distinción entre materias propias y materias conexas no es evidente por sí misma y amplía el ámbito de la Ley orgánica más allá de lo querido por la Constitución.*
(Voto particular de los señores Arozamena y Rubio a la sentencia de 13 de febrero de 1981; recurso 189/80):

La premisa que sirve de base a todo el razonamiento es la de que en el campo educativo son materias conexas, y no pertenecientes, por tanto, al ámbito reservado a la Ley orgánica, sólo aquellas que no se refieren al desarrollo de algún derecho fundamental, o a las condiciones básicas para su ejercicio o a las normas básicas dictadas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.

Aun sin entrar en el análisis de la distinción entre materias propias de la Ley orgánica y materias conexas, cuya validez no es por sí misma evidente, es claro que al definir así, mediante la simple acumulación de las fórmulas empleadas en diferentes artículos de la Constitución (en concreto en los arts. 81 y 149, apartado 1, párrafos 1 y 30), el ámbito propio de la Ley orgánica, se incurre en un error lógico (manifiestamente las normas que se refieren al desarrollo de un derecho constituyen un género del que forman parte «las que establecen las condiciones básicas para su ejercicio» y las «normas básicas para su desarrollo») que conduce inevitablemente a una ampliación de ese ámbito mucho más allá de lo

querido por la Constitución, y, por consiguiente, en cuanto que la Ley orgánica es una competencia exclusiva del Estado, a una reducción constitucionalmente insostenible del campo dentro del que pueden adquirir las Comunidades Autónomas competencias propias, sea por la vía del Estatuto, sea por vía de delegación o transferencia.

La doctrina establecida por el Tribunal Constitucional a propósito del concepto de Ley orgánica y de su ámbito específico en su sentencia de 13 de febrero de 1981, producida en el recurso núm. 189/80, interpuesto contra la Ley orgánica aprobatoria del Estatuto de Centros Escolares presenta aspectos positivos y otros que no lo son tanto. La sentencia citada es rotunda a la hora de afirmar el carácter excepcional de la figura y su basamento estrictamente material, lo mismo que en la condena de la tesis del carácter.

V

AUTONOMIA

1. Reseñamos a continuación los extractos más significativos de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional que rozan cuestiones de definición política de la noción de autonomía —no obstante el planteamiento y el contenido predominantemente técnico-jurídico de todas las resoluciones del Tribunal— y encaminan en la interpretación correcta de cuestiones igualmente dificultosas: como la conjugación del criterio de competencia o la relación existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto del tema de la legislación articulada de las bases o normas básicas que corresponden constitucionalmente al Estado.

Al hilo del tratamiento de estas cuestiones, como de las que en cada caso son objeto directo de los distintos recursos, cabe señalar la existencia de ciertas ideas-fuerza o apoyaturas indispensables del razonamiento judicial que son determinantes del sentido de los diversos fallos.

Así, podemos precisar la distinción tajante entre los conceptos de autonomía y soberanía reconduciendo el ámbito de la primera a una subsunción de su expansión y límites dentro del criterio constitucional de la unidad del Estado; o la fijación insistente de la noción de «interés» peculiar como dato de referencia entre otros no menos importantes, como el mantenimiento de servicios mínimos o la existencia de competencias específicas, para aislar debidamente el «núcleo esencial» de tan fundamental término de «autonomía». Aquí llega a hacerse próximo el nivel autonómico correspondiente a los entes regionales y a las nacionalidades con el existente correlativamente para el ámbito local, más administrativo y menos «político» que aquél, pero igualmente identificable en un mismo género, al precisar de similares elementos de «interés», «servicios» y «competencias» para su definición jurídica. Especialmente es importante el elemento «interés peculiar» en estas interpretaciones que efectúa el Tribunal sobre el alcance de la noción de «autonomía», y conviene retenerlo con tal relieve para futuras decisiones en temas análogos.

Otros aspectos no son menos trascendentes en su significación general (como es típico en las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad) y en su realidad social. Podemos recordar los problemas aireados por los medios de comunicación social respecto del régimen presupuestario de las Diputaciones (autonomía financiera) o de la subsistencia de la entidad provincial en el ámbito territorial de Cataluña. Las sentencias descienden también a pormenores más técnicos en su presentación, y ya estudiados suficientemente por la doctrina científica, como son la distinción entre controles de legalidad y oportunidad o de jerarquía y tutela ejercidos por el Estado o las Comunidades Autónomas.

Queda, pues, asentado el hecho que el Tribunal Constitucional en estas sentencias que extractamos concisamente no se ha limitado a dejar formulados los problemas jurídicos que planteaban los distintos contenciosos, sino que ha profundizado en ellos con bastante insistencia despejando en buena medida el entorno confuso que los acompañaban, y ha apuntalado claros criterios de discernimiento del sin duda más que atormentado título VIII de nuestra Constitución, despejando el camino interpretativo de posibles «lecturas» desintegradoras del delicado equilibrio orgánico del Estado de las autonomías.

Queremos dejar advertido al lector de la complejidad de los fundamentos jurídicos que suelen presentar estas sentencias y que desde luego no puede ser más

que lejanamente reflejada en estas breves y parciales transcripciones de párrafos ilustrativos de las mismas.

2. *Significado general: la autonomía queda fundamentada en la unidad del Estado y se diferencia de la soberanía.*
(Sentencia de 2 de febrero de 1981; recurso 186/80):

Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites— y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.

3. *Bases deducibles de legislación preconstitucional. Hay elementos esenciales que constituyen el núcleo de instituciones provinciales y que forman las bases de referencia obligada al legislador.*
(Sentencia de 28 de julio de 1981; recurso 40/81):

Del... conjunto de normas preconstitucionales cabe deducir la noción básica de un interés peculiar de la provincia cuyo ámbito se intenta precisar en la enumeración de competencias y sobre todo mediante la exigencia de servicios mínimos... las nociones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos preceptivos como elementos indispensables constitutivos del núcleo esencial de las instituciones constitucionalmente garantizado han de ser considerados como bases que no cabe ignorar al legislar sobre la materia... Para el gobierno y administración de las provincias, las Diputaciones Provinciales aparecen dotadas de potestades decisorias, cuya naturaleza tampoco puede ser desconocida sin infringir las bases hoy establecidas. En la medida en que la ley impugnada prescinde totalmente de la noción de interés peculiar, de competencias propias y de servicios mínimos de la provincia y priva de potestades decisorias a los órganos que deberían tener su gobierno y administración, ha de ser reputada también por esta causa contraria a la Constitución.

4. *Comunidades Autónomas. Reparto en la gestión de intereses con el Estado en función de su distinta naturaleza.*
(Sentencia de 14 de julio de 1981; recurso 25/81):

Aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste también es atribuida por la Constitución al Gobierno (arts. 97 y 155), llamado asimismo prioritariamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad (art. 138), junto a las Cortes Generales (art. 158.2). Sin dejar, como es obvio, de participar en la vida general del Estado, cuyo ordenamiento jurídico reconoce y ampara sus estatutos como parte integrante del ordenamiento jurídico (art. 147.1), las Comunidades Autónomas, como

Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad, en cuanto tales, los intereses que le son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a órganos estatales.

5. *Controles sobre entes territoriales. Caben los controles de legalidad y aun los de oportunidad.*
(Sentencia de 2 de febrero de 1981; recurso 186/80):

El control de legalidad... puede ejercerse en el caso de los municipios y provincias dado su carácter de Administración Pública, por la Administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas en los términos que expresa el artículo 148.1.2.º de la Constitución, y naturalmente, en uno y otro caso, siempre con posibilidad de control judicial posterior... En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la «gestión de los intereses respectivos» fuere objeto de un control de oportunidad, de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución.

6. *Competencias Comunidades Autónomas.*
(Sentencia de 14 de julio de 1981; recurso 25/81):

El artículo 9 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco no contiene, pues, una norma atributiva de competencia, es decir, una norma que habilite a los poderes públicos vascos para actuar en una determinada materia en la que carecerían de atribuciones de no existir aquélla. Antes bien, lo que hace este precepto es concretar con respecto a los poderes públicos vascos unas obligaciones impuestas por la Comunidad a todos los poderes públicos y que éstos, sin excepción, deben cumplir en el ámbito de sus competencias respectivas. En otras palabras, el artículo 9 del Estatuto de Autonomía no atribuye una específica competencia a los poderes públicos vascos, sino que se limita a subrayar una obligación que deben observar todos los poderes públicos, centrales o autonómicos, en el ejercicio de las atribuciones que a cada uno de ellos reconoce el O. J.

El precepto citado del artículo 14 del EAPV no es una norma que atribuya competencias a los órganos de la Comunidad Autónoma Vasca, sino una disposición que fija en abstracto las competencias de los órganos jurisdiccionales radicados *en el territorio* de la Comunidad Autónoma... la relación (de éstos) con la Comunidad Autónoma no es una relación orgánica, sino una relación territorial que deriva del lugar de su sede y que las competencias de los órganos jurisdiccionales continuarán siendo competencias del P. Judicial, único existente en el Estado.

7. *Función del interés concreto. La noción de «interés» concreto es el criterio fundamental para la garantía de autonomía institucional que la Constitución consagra. (Sentencia de 2 de febrero de 1981; recurso 186/80):*

De acuerdo, pues, con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés, es decir, del interés del municipio de la provincia y de la Comunidad Autónoma... Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusiva que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las leyes con la Constitución habrá que determinar, por tanto, si se está ante un supuesto de competencia exclusiva o que debía serlo de acuerdo con la Constitución, o de competencias compartidas entre diversos entes.

8. *Garantía institucional de autonomía provincial. No puede admitirse la supresión de las provincias, aunque es cosa distinta la redefinición de sus intereses. (Sentencia de 28 de julio de 1981; recurso 40/81):*

Los artículos 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa de la constitución de Comunidades Autónomas (art. 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1), sino también y muy precisamente «entidad local» (art. 141.1), que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137) ... Estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada, no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Algunos de los que hoy son tales podrán ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a entidades de esta naturaleza; la defensa y cuidado de otros podrá ser atribuida a la Comunidad Autónoma en la que la provincia se encuentra para ser gestionados por la propia Comunidad. No cabe establecer *a priori* cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Comunidad les otorga desborda con mucho de la simple remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución.

9. *Suficiencia de régimen financiero. Los recursos financieros de las Corporaciones locales pueden ser ajenos, por lo que caben controles de legalidad sobre su financiación.*
(Sentencia de 2 de febrero de 1981; recurso 186/80):

La Constitución no garantiza a las Corporaciones locales una autonomía financiera en el sentido de que dispongan de medios propios patrimoniales y tributarios suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios. Así lo expresa con toda claridad el artículo 142 de la Constitución... En consecuencia, dadas las diversas fuentes que nutren las haciendas locales, así como su complementariedad, es aquí plenamente explicable la existencia de controles de legalidad, tanto en su relación con la obtención y gestión de ingresos de carácter propio como en la utilización de los procedentes de otras fuentes.

VI

LIBERTAD DE EXPRESION

1. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 1981; (Recurso de amparo 211/80).*

El Tribunal Constitución, como antes también lo había hecho el Tribunal Supremo (sentencias de 14 de agosto de 1979 y de revisión de 4 de febrero de 1980), llega a la conclusión de que la supresión de determinados medios de prensa de carácter público no constituye un atentado a la libertad de expresión reconocida en el artículo 20 de la Constitución.

Nuestro más alto Tribunal resalta, además, una serie de aspectos de determinadas libertades y derechos contenidos en el artículo 20 de la Constitución, así como de obligaciones de los poderes públicos sobre los cuales es conveniente llamar la atención.

2. *La comunicación libre es el presupuesto necesario para la satisfacción de otros derechos fundamentales y la base de un sistema democrático apoyado en la opinión pública.*

El artículo 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huera las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1, apartado 2, de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídica-política.

3. *La libertad de expresión y los derechos a comunicar y recibir información veraz son iguales para todos los ciudadanos y, en consecuencia, no admiten situaciones profesionales privilegiadas que legitimen derechos a la creación o el mantenimiento de determinados medios de comunicación social.*

Son estos derechos (libertad de expresión y derecho a comunicar y recibir información veraz), derechos de libertad frente al poder y comunes a todos los ciudadanos. Quienes hacen de la expresión de ideas y opiniones o de la comunicación de información los ejercen con mayor frecuencia que el resto de sus ciudadanos, pero no deriva de ello ningún privilegio y desde luego no el de transformar en su favor lo que para el común de sus ciudadanos es derecho de libertad en un derecho de prestación que los legitime para exigir de los poderes públicos la creación o el mantenimiento de medios de comunicación a través de los cuales puedan expresar sus opiniones o comunicar información.

4. *La cláusula del Estado social conectado con el artículo 9.2 de la Constitución impone a los poderes públicos conductas positivas de carácter general, pero de aquélla no derivan derechos singulares a favor de determinados medios de comunicación públicos o privados.*

La cláusula del Estado social (art. 1.1.) y, en conexión con ella, el mandato genérico contenido en el artículo 9.2, imponen sin duda actuaciones positivas de este género. No cabe derivar, sin embargo, de esta obligación el derecho a exigir el apoyo con fondos públicos a determinados medios privados de comunicación social o la creación o el sostenimiento de un determinado medio del mismo género y de carácter público.

VII

EL DERECHO A LA HUELGA

1. Dos son las sentencias en las que el Tribunal Constitucional ha tenido, hasta el presente, ocasión de aproximarse al problema de la regulación y dimensiones del derecho a la huelga. La primera (STC de 8 de abril de 1981) consecuencia de un recurso de inconstitucionalidad (núm. 192/80) contra la normativa preconstitucional reguladora de la figura. La segunda (STC de 17 de julio de 1981) en virtud de sendos recursos de amparo (núms. 203 y 216/80), que plantean concretamente el asunto, siempre polémico, del mantenimiento de los servicios esenciales. Tomamos las referencias generales de la sentencia de 8 de abril.

En palabras del propio Tribunal, en esta sentencia se interpreta por vez primera el término «huelga», «lo que habrá que decidir es la medida en que la normativa contenida en el Real Decreto-ley 17/1977 permite que las situaciones de derecho que allí se regulan puedan ser reconocidas como un derecho de huelga en el sentido que actualmente se atribuye con carácter general a esta expresión, decidiendo al mismo tiempo si con las normas en cuestión se garantiza suficientemente la debida protección de los intereses que a través del otorgamiento de un derecho de huelga se trata de satisfacer».

2. *Por una delimitación del término huelga*

La sentencia avanza un posible contenido:

Huelga es una perturbación que se produce en el normal desenvolvimiento de la vida social y en particular en el proceso de producción de bienes y de servicios que se lleva a cabo de forma pacífica y no violenta, mediante un concierto de los trabajadores y de los demás intervinientes en dicho proceso. En este sentido amplió la huelga puede tener por objeto reivindicar mejoras en las condiciones económicas o, en general, en las condiciones de trabajo, y puede suponer también una protesta con repercusión en otras esferas o ámbitos.

No menciona el Tribunal, de momento, la temporalidad ni prejuzga los límites del elemento intencional.

3. *Modalidades abusivas*

La afirmación de que el contenido esencial del derecho de huelga consiste en la cesación del trabajo en cualquiera de sus manifestaciones, no excluye por sí sola que el legislador, al regular las condiciones del ejercicio del derecho de huelga, pueda entender que algunas particulares modalidades de cesación del trabajo pueden resultar abusivas.

4. *El «derecho a la huelga» en la Constitución*

El artículo 28, apartado 2, de la Constitución, al decir que se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses, introduce en

el ordenamiento jurídico español una importante novedad: la proclamación de la huelga como derecho subjetivo y como derecho de carácter fundamental.

La huelga, un derecho fundamental constitucional, pero no ilimitado.

Ningún derecho constitucional es un derecho ilimitado. Como todos, el de huelga ha de tener los suyos, que derivan no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionales. Puede el legislador establecer limitaciones o condiciones de ejercicio del derecho siempre que con ello no rebase su contenido esencial.

La titularidad y legitimación para su ejercicio.

Define al derecho de huelga el ser un derecho atribuido a los trabajadores *uti singuli*, aunque tenga que ser ejercitado colectivamente mediante acuerdo o concierto entre ellos... Se puede por ello decir que si bien la titularidad del derecho de huelga pertenece a los trabajadores, y que a cada uno de ellos corresponde el derecho de sumarse o no a las huelgas declaradas, las facultades en que consiste el ejercicio del derecho de huelga, en cuanto acción colectiva y concertada, corresponden tanto a los trabajadores como a sus representantes y a las organizaciones sindicales.

Quedarían consecuentemente legitimados tanto la huelga sindical como la llamada huelga salvaje.

El término *trabajador*: la sentencia remite a los conceptos normalmente utilizados para delimitar la relación laboral, excluyendo especialmente a estos efectos, al trabajador autónomo y al funcionario, pero no al personal civil al servicio de los establecimientos militares al que se le reconoce expresamente este derecho.

Autonomía y heteronomía.

En defensa del derecho de huelga, entendido como derecho autonómico de los trabajadores, se indica que la autoridad gubernativa no puede imponer la reanudación del trabajo, ni tan siquiera por motivos especiales como su larga duración, la inconciabilidad de las partes o el grave perjuicio a la economía nacional.

Si la huelga es un instrumento de reivindicación social, elevado al rango de derecho, no es nunca su ejercicio por sí sólo la única causa que ocasiona el perjuicio grave, sino otras acciones u omisiones concurrentes con él.

Sin embargo, se entiende constitucional la facultad del Gobierno de establecer en tales casos un arbitraje obligatorio:

No por ser obligatorio deja de ser verdadero arbitraje, siempre que se garanticen las condiciones de imparcialidad del árbitro y es medio idóneo de solución posible en tan excepcionales casos.

La inconstitucionalidad de los laudos de obligado cumplimiento.

Problema paralelo es el de la declaración de inconstitucionalidad de los llamados laudos de obligado cumplimiento:

En el caso de los artículos 25, b) y 26 (que son los que regulaban el laudo en el Decreto-ley) ni se trata propiamente de un arbitraje ni aunque fuera así concurren los elementos justificativos de la restricción que al derecho pueden establecerse sin afectar al contenido constitucional definido en el artículo 37 de la Constitución.

Nótese que el laudo no se entiende limitativo de la huelga:

Los trabajadores no pueden ejercer el derecho de huelga cuando son ellos los que han utilizado el procedimiento que conduce al laudo...

El laudo de obligatorio cumplimiento se declara inconstitucional en virtud de la autonomía negociadora del artículo 37 CE, pero sin que quede claro la razón concreta de tal fallo:

Ese arbitraje público obligatorio no es genuino arbitraje, porque en modo alguno lo es el que reúne al mismo tiempo las características de ser público y ser obligatorio. Pero luego añade que esta línea no parece que pueda llevarse mucho más allá y no da respuesta a la demanda.

Y en cuanto a la autonomía negociadora, la sentencia ha dicho antes: «resultaría paradójico que existiera una bolsa de absoluta y total autonomía dentro de una organización, como el Estado, que, por definición, determina para sus súbditos un factor heteronómico.»

Huelga y convenio colectivo.

Estudia la sentencia la correlación entre huelga y convenio colectivo para examinar si el modelo de «huelga contractual» (o sea, de huelga exclusivamente permitida en el momento de la negociación) es el único permitido:

El Real Decreto-ley 17/77 no establece una necesaria vinculación entre huelga y convenio colectivo ni entre fase conflictual-negociación del convenio y fase de vigencia del convenio-paz laboral. Es cierto que el artículo 11 no permite la huelga para alterar lo pactado en un convenio durante la vigencia del mismo. Sin embargo, nada impide la huelga durante el período de vigencia del convenio colectivo, cuando la finalidad de la huelga no sea estrictamente la de alterar el convenio... Por otro lado, es posible reclamar una alteración del convenio en aquellos casos en que éste haya sido incumplido por la parte empresarial o se haya producido un cambio absoluto y radical de las circunstancias, que permita aplicar la llamada cláusula *rebus sic stantibus*.

El ámbito material viene también limitado por el elemento intencional, cuestionándose las huelgas políticas, mixtas o de solidaridad:

Tal derecho se ejercita frente a los patronos o empresarios para negociar con ellos los contratos de trabajo, introduciendo en ellos determinadas novaciones modificativas.

... No nos encontramos ante el fenómeno de huelga protegido por el artículo 28 de la Constitución cuando se producen perturbaciones en la producción de bienes y servicios o en el normal funcionamiento de estos últimos, que se introducen con el fin de presionar sobre la Administración pública o sobre los órganos del Estado para conseguir que se adopten medidas gubernativas o que se introduzca una normativa más favorable para los intereses de una categoría.

En cuanto a *la huelga de solidaridad*, parece que el razonamiento guía es el opuesto, el 28.2 CE:

Permite concluir que los intereses defendidos mediante la huelga tienen que ser intereses de los huelguistas. Sin embargo, es posible también una interpretación más amplia. Cuando el artículo 28 habla de huelga de trabajadores, lo hace para excluir de la protección constitucional las huelgas de otro tipo de personas... más los intereses defendidos mediante la huelga no tienen que ser necesariamente los intereses de los huelguistas, sino los intereses de la categoría de los trabajadores. Por otra parte, no puede discutirse que los trabajadores huelguistas pueden tener un interés que les haga solidarios con otros trabajadores...

El preaviso, las «huelgas por sorpresa», el Comité de huelga y la ocupación de locales.

La Sentencia de 8 de abril sienta un criterio general, a partir del cual examina los requisitos formales en el inicio y desarrollo de la huelga:

Es preciso que el procedimiento y los formalismos no sean arbitrarios, tengan por objeto... proteger otros bienes e intereses constitucionalmente protegidos y que no sean tan rígidos o difíciles de cumplir que en la práctica hagan imposible el ejercicio del derecho.

A partir de ello, se declara inconstitucional, por limitativo e impeditivo, el modo previsto por el Decreto-ley para la declaración de la huelga (referéndum, mayoría abusiva de representantes, declaración centro por centro...).

Es constitucional, en cambio, la exigencia de *preaviso*:

Las huelgas por sorpresa y sin aviso pueden, en ocasiones, ser abusivas y la exigencia del preaviso no priva al ejercicio del derecho de su contenido esencial. Aunque se acepta la excepción en razón de «fuerza mayor o un estado de necesidad, que tendrán que probar».

Queda justificada la existencia del *Comité de huelga*, en cuanto instrumento esencial de negociación y defensa del trabajador, aludiendo principalmente la sentencia al protagonismo del Sindicato.

No se justifica, en cambio, la interdicción de la huelga con *ocupación de locales*,

aunque sería constitucional siempre que no impida la modalidad de huelga lícitamente elegida o el ejercicio de otro derecho como el de reunión. De dos maneras:

En todos los casos que existía notorio peligro de violación de otros derechos o de producción de desórdenes, la interdicción de permanencia en los locales puede decretarse como medida de policía. Y no hay ocupación por «la simple permanencia en los puestos de trabajo».

En cuanto al mantenimiento de instalaciones, locales y maquinaria, se declara la potestad directiva del empresario y la exigencia de colaboración del Comité de huelga, en cuanto sacrificio consecuente al ejercicio responsable del derecho, pero el fallo declara:

Es inconstitucional el apartado 7 del artículo 6.º en cuanto atribuye la facultad exclusiva al empresario de designar los trabajadores que durante la huelga deban velar por el mantenimiento.

Prohibidos los esquirols

Es derecho de los trabajadores colocar el contrato de trabajo en una fase de suspensión y de ese modo limitar la libertad del empresario, a quien se le veda contratar otros trabajadores y llevar a cabo arbitrariamente el cierre de la empresa.

La ilicitud del «Lock-out»

... que en todos aquellos casos en que el *lock-out* o cierre patronal vacía de contenido el derecho constitucional de hacer huelga, o se alza como barrera que lo impide, el *lock-out* no puede considerarse como lícito, porque un simple derecho cívico impide un derecho fundamental.

VIII

ENSEÑANZA

1. Nada más iniciar su singladura el Tribunal Constitucional, en su segunda sentencia de 13 de febrero del presente año (BOE de 24 de febrero), resolutoria del recurso directo de inconstitucionalidad, núm. 189/80, contra determinados preceptos de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares de 19 de junio de 1980, se ha visto obligado a pronunciarse sobre un tema de siempre difícil y polémico, cual es el del significado de los principios y derechos fundamentales relativos a la enseñanza y a la educación. Buena prueba de esa dificultad queda patente en el texto de la sentencia en su desmesurada extensión, que esperamos que no sienta precedente para posteriores resoluciones. Y buen testimonio de ese carácter polémico se trasluce en la existencia de dos votos particulares al texto principal de la sentencia, el segundo de ellos muy extenso, que refleja la disidencia de cuatro magistrados al contenido de los fundamentos jurídicos del llamado motivo primero. Ambas características de bulto son las más llamativas, en una primera impresión, de la referida sentencia y de ellas se desprenden dos consecuencias obligadas para su intérprete: 1) Que además de la glosa y del comentario *in extenso* de los diferentes aspectos concretos, esta sentencia —a causa de la complejidad que nace de su extensión— requiere ser ordenada, sintetizada y resumida, que es lo que pretendemos hacer en estas páginas. 2) Que en los temas específicamente relacionados con la enseñanza ningún comentario de la misma realizado en sede científica puede ignorar ni infravalorar el hecho de la existencia del segundo voto particular al motivo primero, pues la experiencia del Derecho comparado nos enseña —y buen ejemplo de ello es el caso de la jurisprudencia sobre la Constitución del Tribunal Supremo en Estados Unidos— que al margen del valor jurídico dominante del texto principal sobre los votos disidentes, éstos pueden tener un peso decisivo en la construcción y desarrollo dogmático del tema abordado en ellos.

A nadie se le oculta la trascendencia que esta sentencia podrá tener en la consolidación de una doctrina pacífica sobre la interpretación de los principios básicos que han de regir la enseñanza y la educación en nuestro país; este hito —primero y único por el momento en la historia constitucional española— parece que se suma a la tendencia del Derecho comparado del último quinquenio (Alemania, Italia —caso Cordero—, Francia —decisión sobre la ley «Guermeur»—) de confiar en último término a los tribunales constitucionales la definición de lo que ha de entenderse por libertad de enseñanza, de cátedra, de creación de centros escolares y del papel que ha de corresponder a los entes públicos y a los sujetos privados en relación con esta materia. Pero no nos engañemos, estos problemas interpretativos no se pueden considerar agotados con esta sentencia, pues, aparte de las contradicciones doctrinales internas de que su propio texto es portadora, quedan aún innumerables cuestiones del artículo 27 de la Constitución por resolver —y que presumimos provocarán nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional— que nacen de su misma forma de elaboración, el consenso, pues esta técnica, no menos legítima que cualquier otra, posee no obstante ciertos límites lógicos, discutiblemente respetados por el citado precepto. Y es que el llamado consenso como técnica de elaboración legislativa se traduce en un acuerdo expreso de fijar una redacción susceptible de un «*standard* de ambigüedad interpretativa» mayor que el usual, pero en el que no puede tener cabida, como es obvio, cualquier «lectura» que al intérprete de turno se le ocurra.

La sentencia, siguiendo fielmente el esquema planteado por el recurso, tiene estructurado su razonamiento en cinco motivos que giran alrededor de otros tantos temas principales. Los motivos cuarto y quinto, por abordar cuestiones sólo indirectamente relacionadas con el tema de la enseñanza (reserva de ley orgánica, reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...) no se exponen aquí, sino en sus respectivos bloques de fuentes del Derecho, etc., de esta sección jurisprudencial. Por consiguiente, a continuación nos centraremos en la exposición del motivo primero y de su voto particular (en los que no existe declaración de inconstitucionalidad de los preceptos de la LOECE impugnados a pesar de las ostensibles diferencias entre las construcciones doctrinales realizadas en cada uno de dichos textos) y que agrupamos bajo el epígrafe «Las libertades y la enseñanza», y de los motivos segundo y tercero (en los que sí se produce declaración de inconstitucionalidad) que, por incidir los dos en la interpretación del artículo 27.7 C. E., son agrupados bajo un mismo epígrafe denominado «La participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros docentes». A título informativo del lector a continuación se indican los preceptos de la LOECE impugnados en cada uno de los tres motivos y los artículos de la Constitución que, a juicio de los recurrentes, eran violados por aquéllos:

Motivo primero: Arts. 15, 18 y 34 de la LOECE por infracción de los arts. 16.1 y 2; 20.1, b), c) y d), y 27.1 y 7 de la Constitución.

Motivo segundo: Arts. 34.2 y 3, b) y d) de la LOECE por infracción del art. 27.7 de la Constitución.

Motivo tercero: Art. 18.1 de la LOECE por infracción del art. 22.1 de la Constitución.

De todos los preceptos impugnados el Tribunal Constitucional decide en la citada sentencia declarar la inconstitucionalidad de los siguientes:

Del motivo segundo: el art. 34.3 d) y los arts. 34.3, b) y 34.2 en cuanto se refieren a centros sostenidos por la Administración con fondos públicos.

Del motivo tercero: el art. 18.1.

2. *Las libertades y la enseñanza*

2.1. *Educación y enseñanza como nociones jurídicas diferentes.* En numerosas ocasiones, unas veces de forma implícita y otras explícitamente, tanto en el texto de la sentencia como en el del voto particular al motivo primero —en adelante V. P. M. P.— se formulan las bases para la interesante diferenciación en sede jurídica de las nociones de educación y enseñanza, distinción llamada a tener gran relieve, como ha sucedido en el Derecho comparado, en la renovación teórica de la polémica y, enclada en viejas imprecisiones en su léxico, doctrina de la libertad de enseñanza. En el texto de la sentencia encontramos una referencia, quizá algo imprecisa, de esta distinción referida al ideario educativo (Fundamento Jurídico 11):

La virtualidad limitante del ideario será sin duda mayor en lo que se refiere a los aspectos propiamente educativos o formativos de la enseñanza, y menor, en lo que toca a la simple transmisión de conocimientos...

Con gran nitidez, en cambio, en el Fundamento Jurídico 5 del V. P. M. P., al hilo de la exposición del contenido del derecho de los padres reconocido en el artículo 27.3 de la C. E., se dice que:

... este derecho de los padres se proyecta directa y preferentemente sobre el ámbito de la educación más que sobre el de la enseñanza, entendida ésta como la transmisión de conocimientos científicos y aquélla como la comunicación de unas convicciones morales filosóficas y religiosas conforme a una determinada ideología.

2.2. *La libertad de enseñanza.*

1.2.2. *La libertad de enseñanza como libertad compleja.* Es asimismo de gran interés la doctrina sentada por el texto de la sentencia en torno a la naturaleza compleja de esta libertad (F. J. 7 de la S.):

... la libertad de enseñanza, reconocida en el 27.1 de la Constitución implica, de una parte, el derecho a crear instituciones educativas (artículo 27.6) y, de otra, el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla en libertad dentro de los límites del puesto docente que ocupan (art. 20.1, c). Del principio de libertad de enseñanza deriva también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que deseen para sus hijos (art. 27.3).

Concepción muy similar, a su vez, se sostiene en el V. P. M. P. (F. J. 4 y 5), aunque en este caso se incluye también como integrante de esta libertad el principio de pluralismo ideológico interno de los centros docentes públicos, y se pondera, por el contrario, de forma diferente el significado del derecho de los padres a elegir el tipo de formación religiosa o moral que deseen para sus hijos proclamado en el artículo 27.3 de la Constitución.

1.2.3. *Límites de la libertad de enseñanza.* Como consecuencia de su naturaleza compleja, en buena lógica, se infiere que de la articulación de los derechos y principios que integran la libertad de enseñanza nazcan límites para cada uno de aquéllos y, en consecuencia, también para ésta, según se puede deducir del siguiente texto del Fundamento Jurídico 7 de la sentencia:

Se trata en todos los casos de derechos que tienen límites necesarios que resultan de su propia naturaleza, *con independencia de los que se producen por su articulación con otros derechos* o de los que, respetando siempre su contenido esencial, pueda establecer el legislador.

2.3. *La libertad de cátedra.* Este derecho de libertad confusamente denominado como «libertad de enseñanza» en el art. 15 LOECE como recuerda el F. J. 4 del V. P. M. P., es analizado con gran extensión tanto en el texto de éste como en el de la sentencia, que, como reflejo de la discutible terminología introducida por dicho precepto, unas veces lo denomina como «libertad de enseñanza» y otras como «libertad de cátedra».

Así, este derecho de libertad es configurado como:

2.3.1. *Una libertad autónoma*, «una libertad frente al Estado», dice el F. J. 9 de la S., y, según el F. J. 11 del V. P. M. P., «una libertad personal» por la que

... el profesor puede expresar sin trabas su pensamiento en el centro escolar cuando esté cumpliendo desde la cátedra, entendida en sentido amplio como cualquier puesto docente, su actividad didáctica, o, eventualmente, a través del presupuesto de la docencia que es la investigación.

2.3.2. *Su sujeto titular son todos los docentes* (F. J. 9 de la S.):

... sea cual fuere el nivel de enseñanza en el que actúen y la relación que media entre su docencia y su propia labor investigadora.

2.3.3. *Y asimismo como una garantía institucional*, según se sostiene de forma explícita únicamente en el V. P. M. P. (F. J. 12):

Es este aspecto institucional de la libertad de cátedra el que la configura no sólo como un derecho individual esgrimido frente a los poderes públicos aun cuando la enseñanza se ejerza en centros privados.

2.3.4. *Su contenido es diferente según el puesto docente que se desempeñe* (F. J. de la S. y F. J. 13 del V. P. M. P.), debiendo tenerse en cuenta que éste viene determinado fundamentalmente por la acción combinada de dos factores (F. J. 9 de la S.):

La naturaleza pública o privada del centro docente, en primer término, y el nivel o grado educativo al que tal puesto docente corresponde, en segundo lugar.

2.3.4.1. *En los centros públicos de cualquier grado o nivel tiene un contenido negativo uniforme* (F. J. 9 de la S.):

... que habilita al docente para resistir a cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada...

pero también comprende un amplio contenido positivo en el nivel educativo superior, que se aminora gradualmente según se desciende a los niveles inferiores.

Y, finalmente, como consecuencia del principio de neutralidad ideológica que, de conformidad con la Constitución, debe presidir el funcionamiento de todas las instituciones públicas, nace para los docentes de los centros públicos regulados por la LOECE una importante *obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico*.

2.3.4.2. *En los centros docentes privados de libertad de cátedra «es tan plena como la de los profesores de los centros públicos»* (F. J. 10 de la S.).

Sin embargo, esta aparente categórica equiparación del contenido de la libertad de cátedra de los profesores de los centros privados con el de igual libertad de los profesores de los centros públicos queda, más adelante, en el mismo texto de la sentencia, desvirtuada por el juego limitante que sobre dicha libertad puede realizar, en base al artículo 15 LOECE, el ideario educativo, tal como después veremos

con más detalle; limitaciones que únicamente afectan a los profesores de los centros privados que han hecho uso de su derecho a adoptar el ideario:

En los centros privados, la definición del puesto docente viene dada, además de por las características propias del nivel educativo, y en cuanto aquí nos interesa, por el ideario que, en uso de la libertad de enseñanza y dentro de los límites señalados, haya dado a aquél su titular.

2.3.5. *Sus límites son los del art. 20.4 C. E. (F. J. 13 del V. P. M. P.) y el Reglamento de régimen interior no puede afectar por razón de su contenido ni a su desarrollo ni a su ejercicio (F. J. 14 del V. P. M. P.).*

En el Fundamento Jurídico 14 del voto particular —y no en el de la sentencia que mantiene silencio sobre esta cuestión— se aborda la contestación a uno de los posibles vicios de inconstitucionalidad en que, a juicio de los recurrentes, incurría el artículo 15 LOECE: el del Reglamento de régimen interior del centro docente como límite de la libertad de cátedra del profesor. La evidente inconstitucionalidad que se produciría por la violación del principio de reserva de ley establecido en favor de los derechos y libertades fundamentales por los artículos 53.1 y 81.1 de la Constitución, en el caso de que el llamado Reglamento de régimen interior llegase a afectar el contenido de la libertad de cátedra, pretende ser salvada por el voto particular negando de plano que dicho Reglamento pueda regular ninguna cuestión que pueda afectar al desarrollo o al ejercicio de dicha libertad; para explicitar este argumento el voto particular se vale en este caso concreto de la polémica técnica —rechazada por su parte por el texto de la sentencia (F. J. 6)— de la denominada «Sentencia interpretativa», por la que, primando el principio de conservación de la norma, se evita concluir en una declaración de inconstitucionalidad a cambio de que se interprete en un determinado sentido el precepto impugnado. Veamos, pues, la argumentación del V. P. M. P. (F. J. 14):

Un Reglamento de régimen interior sólo puede albergar normas de organización interna como las indicadas en el artículo 34.3 de la LOECE, o de funcionamiento (horarios, distribución del tiempo lectivo entre las diferentes materias programadas, fijación de reuniones para evaluaciones, etc.), *pero nunca normas reguladoras del ejercicio de una libertad pública*. Por ello, para salvar la constitucionalidad de la frase del artículo 15 LOECE alusiva al «reglamento de régimen interior» sólo cabe una interpretación posible: la de entender que el respeto al mismo significa el cumplimiento por parte de los profesores de las normas de organización y de funcionamiento que las afecten, pero es innegable que deben atenerse a ellos para el cumplimiento de sus obligaciones laborales, pero sin que el reglamento pueda guardar relación con el ejercicio de la libertad de cátedra, so pena de inconstitucionalidad del mismo.

Aun admitiendo que la técnica de la «sentencia interpretativa» fuera constitucionalmente posible —tema que en modo alguno se puede abordar ahora aquí— la conclusión del voto particular es bastante discutible, pues aunque la doctrina sustantiva que se desprende del mismo es intachable, los términos del artículo 15 LOECE («los profesores dentro del respeto... al Reglamento de régimen interior...») no poseen en modo alguno el suficiente margen para que puedan acoger la argumentación propuesta sin violentarse las reglas más elementales de interpretación; en consecuencia, hubiese sido más aconsejable la aceptación por el voto

particular de la consecuencia natural que se desprende de su razonamiento, al contrastarlo con el citado artículo 15 LOECE, la de la inconstitucionalidad de este precepto en su referencia al Reglamento de régimen interior como límite de la libertad de cátedra.

2.3.6. *Queda amparada por la garantía del art. 20.2 C. E. que prohíbe su restricción mediante ningún tipo de censura previa* (F. J. 13 del V. P. M. P.).

2.4. *La libertad de creación de centros docentes*

2.4.1. *Implica la inexistencia de un monopolio estatal docente y, en sentido positivo, la existencia de un pluralismo educativo institucionalizado* (F. J. 4 del V. P. M. P.).

2.4.2. *Comprende también la creación de instituciones docentes privadas fuera del ámbito de las enseñanzas regladas* (F. J. 7 de la S.).

2.4.3. *Sus límites son más estrechos que los de la libertad de expresión, pues junto al respeto a los demás derechos fundamentales y a la protección de la infancia y de la juventud que establece el artículo 20.4 C. E., el ejercicio de esta libertad posee una limitación adicional*

... impuesta en el mismo principio que la consagra, del respeto a los principios constitucionales que, como los del título preliminar de la Constitución (libertad, igualdad, justicia, pluralismo, unidad de España, etcétera), no consagran derechos fundamentales y la muy importante, derivada del artículo 27.2 de la Constitución, de que la enseñanza ha de servir determinados valores (principios democráticos de convivencia, etcétera) que no cumplen una función meramente limitativa, sino de inspiración positiva (F. J. 7 de la S.).

Pero, asimismo, cuando el ejercicio de esta libertad tiene por objeto la creación de centros docentes que han de impartir enseñanzas regladas, estos centros, además de orientar su actividad conforme al artículo 27.2 C. E.

... se han de acomodar a los requisitos que el Estado imponga para los centros de cada nivel.

2.5. *El ideario educativo*

La valoración del significado constitucional o inconstitucional del llamado «ideario educativo» (contemplado por la LOECE como un derecho de los titulares de los centros privados —art. 34.1— y como límite de la libertad de cátedra de los profesores y del derecho de participación de los padres de los alumnos en los artículos 15 y 18.1, respectivamente), constituye la encrucijada del motivo primero de la sentencia y del correlativo voto particular. De hecho, todas las anteriores consideraciones sobre la libertad y la enseñanza que hemos sintetizado *supra* no poseen, en ambos textos, otra función que la de configurar el marco constitucional de la enseñanza en el que el ideario podría, en su caso, encajarse y el ámbito que dentro de ese marco le podría corresponder.

No es de extrañar que como consecuencia de la a todas luces complejidad intrínseca a esta figura del «ideario educativo» y de su carácter polémico —suficientemente evidenciado en los debates de la LOECE— las diferencias entre el texto de la sentencia y el del voto particular sean más ostensibles que en las otras cuestiones ya expuestas. Este hecho exige, en aras de la claridad expositiva, contrastar debidamente los criterios doctrinales diferentes sostenidos por cada texto.

2.5.1. *El derecho fundamental que sirve de cobertura al reconocimiento del ideario por la LOECE*

2.5.1.1. Según el texto de la sentencia el ideario:

A) *Es la garantía constitucional de la libertad de creación de centros* (F. J. 8 de la S.).

... forma parte de la libertad de creación de centros, en cuanto equivale a la posibilidad de dotar a éstos de un carácter u orientación propios.

B) *Es un derecho autónomo del derecho reconocido a los padres en el artículo 27.3 C. E.* (F. J. 8 de la S.), ya que:

... no está limitado a los aspectos religiosos y morales de la actividad educativa.

2.5.1.2. Según el texto del V. P. M. P. el ideario:

A) *Nace del derecho de los padres formulado en el artículo 27.3 C. E.* (F. J. 7 del V. P. M. P.).

B) *No es un derecho fundamental* (F. J. 15 del V. P. M. P.).

C) *Y cumple una función instrumental respecto del derecho del artículo 73 C. E.* (F. J. 7 del V. P. M. P.).

... función que consiste en informar a los padres de qué tipo de educación moral y religiosa se imparte a los alumnos de este centro, para que aquéllos puedan escogerlo con pleno conocimiento de causa para sus hijos.

2.5.2. *Los límites del ideario educativo*

2.5.2.1. Según el texto de la sentencia (F. J. 8 de la S.):

A) *Como derivación de la libertad de creación de centros el ideario se mueve dentro de los límites de esta libertad.*

Dentro del marco de los principios constitucionales, del respeto a los derechos fundamentales, del servicio a la verdad, a las exigencias de la ciencia y a las restantes finalidades necesarias de la educación mencionadas, entre otros lugares, en el artículo 27.2 de la Constitución y en el artículo 13.1 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en cuanto se trate de centros que como aquellos a los que se refiere la ley que analizamos hayan de dispensar enseñanzas regladas, ajustándose a los mínimos que los poderes públicos establezcan respecto de los contenidos de las distintas materias, número de horas lectivas, etc., el ideario educativo de cada centro puede extenderse a los distintos aspectos de su actividad.

B) *Y está sujeto al sistema de autorización reglada*

... pues el establecimiento del ideario en cuanto determina el carácter propio del centro forma parte del acto de creación.

2.5.2.2. Según el texto del V. P. M. P.:

A) *El ideario educativo está limitado por los principios y declaraciones constitucionales* (F. J. 9 y 10 V. P. M. P.):

Sin embargo, hay algunos principios o declaraciones constitucionales que por constituir los fundamentos de la regulación constitucional de nuestro sistema educativo vinculan de manera directa y específica a los titulares de centros privados a la hora de establecer, si quieren hacer uso de la facultad que les confiere el artículo 34.1 de la LOECE, el ideario del centro. Es por ello pertinente mencionarlos aquí someramente:

... El artículo 27.2 de la Constitución contiene la definición del objetivo que debe perseguir la educación, cualquiera que sea la naturaleza, pública o privada, de cada centro docente, precepto que constituye sin metáfora el «ideario educativo de la Constitución»...

... Pues bien, la primera finalidad que este precepto constitucional asigna a la educación es el pleno desarrollo de la personalidad humana. Plenitud que es imposible sin libertad...

... Por imperativo del mismo (art. 27.2 C. E.) el alumno debe de ser educado en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales...

... uno de los principios fundamentales de la democracia es el de tolerancia...

B) *La formulación del ideario debe de ser pública, sintética e inequívoca* (F. J. 8 del V. P. M. P.):

Aunque la fijación del ideario es un derecho reconocido por el artículo 34 de la LOECE a los titulares de los centros privados, éstos no podrán alterarlo a su arbitrio, pues una vez establecido el ideario pasa a ser un elemento objetivo y propio de la institución escolar y su arbitraria modificación o sustitución por el titular conllevaría una conducta fraudulenta en relación con los padres...

2.5.3. *El ideario educativo y la libertad de cátedra*

2.5.3.1. Según el texto de la sentencia:

A) *La fórmula del artículo 15 de la LOECE no es contraria a la Constitución: La libertad del profesor es la libertad del puesto docente que ocupa en un determinado centro y ha de ser compatible con la libertad del centro del que forma parte el ideario* (F. J. 10 de la S.).

La libertad del profesor no le faculta, por tanto, para dirigir ataques abiertos o solapados contra ese ideario, sino sólo para desarrollar su actividad en los términos que juzgue más adecuados y que, con arreglo a un criterio serio y objetivo, no resulten contrarios a aquél.

B) *La virtualidad limitante del ideario es mayor en los aspectos educativos y formativos que en los que se refieren a la transmisión de conocimientos* (F. J. 10 de la S.).

C) *La conducta lícita, al margen de su función docente, de los profesores en los centros dotados de ideario propio puede ser motivo para que su titular pueda decidir romper la relación contractual entre el profesor y el centro, pues* (F. J. 11 de la S.)

... pueden ser eventualmente considerados por el titular de éste como una violación de su obligación de respetar tal ideario, o dicho de otro modo, como una actuación en exceso de la libertad de enseñanza que la LOECE (art. 15) les otorga...

D) *Los conflictos entre el titular del centro y el profesor, cuando se produzca lesión de derechos fundamentales o de libertades públicas, pueden resolverse ante el Tribunal Constitucional por la vía de amparo* (F. J. 10 de la S.).

Este meritorio y progresivo criterio doctrinal del texto de la sentencia —de extender al amparo constitucional hasta los actos producidos por personas privadas que eventualmente puedan lesionar derechos fundamentales— es aún llevado más lejos en el Fundamento Jurídico 11, al atraer también a la jurisdicción del Tribunal Constitucional del recurso de amparo los conflictos que se produzcan entre el centro y el profesor con motivo de actos derivados de la conducta lícita de éste; sin embargo, se echa en falta en este punto que tanta trascendencia práctica puede tener una fundamentación más precisa que la dada por el texto de la sentencia:

Sólo la jurisdicción competente y también, en último término, este mismo Tribunal, a través del recurso de amparo, podrán resolver los conflictos que así se produzcan, pues aunque ciertamente la relación de servicio entre el profesor y el centro se extiende, en principio, a las actividades que al margen de ella lleve a cabo, la posible notoriedad y la naturaleza de estas actividades, e incluso su intencionalidad, pueden hacer de ellas parte importante e incluso decisiva de la labor educativa que le está encomendada.

2.5.3.2. Según el texto del V. P. M. P.:

A) *No existe una radical y rigurosa incompatibilidad entre libertad de cátedra y libertad de creación de centros privados ni se puede someter jerárquicamente a la primera en beneficio de otros derechos, como los de los artículos 27.3 y 27.6, que tienen igual rango o del derecho del artículo 34.1 de la LOECE, que es de rango inferior* (F. J. 15 V. P. M. P.).

B) *El «respeto al ideario» que exige el artículo 15 de la LOECE no es «veneración» ni «acatamiento», sino que por respeto debe de entenderse «deber de discreción»* (F. J. 15 V. P. M. P.)

... de consideración y de reserva que ha de informar la conducta profesional de aquellos profesores de un centro privado que no se sientan identificados con el ideario de tal centro.

Sólo cuando un profesor pusiera en peligro, en uso de su libertad de cátedra, el carácter ideológico propio del centro por medio de enseñanzas hostiles a su contenido axiológico podría decirse que violaba el debido respeto al ideario al influir en la formación religiosa y moral

de sus alumnos en sentido contrario al que los padres eligieron para sus hijos cuando escogieron aquel centro.

C) *No pueden considerarse como vulneraciones las simples y aisladas discrepancias que a propósito de algún aspecto del ideario manifieste el profesor dentro de su normal actividad escolar* (F. J. 16 del V. P. M. P.).

D) *Los profesores no incumplen su deber de respeto si en uso de su libertad ideológica y religiosa (art. 16.1 C. E.) se inhiben o niegan a colaborar en prácticas o actividades religiosas con las que no se sienten identificados* (F. J. 17 del V. P. M. P.).

E) *No están capacitados los titulares de los centros para exigir a los profesores una adhesión explícita al ideario para ser contratados por el centro* (F. J. 17 del V. P. M. P.), pues esta exigencia

... comporta que la simple invitación a prestar su adhesión a aquél implique una violación del artículo 16.2 de la Constitución, por constituir una forma indirecta, pero coactiva por sus previsibles consecuencias laborales, de interrogatorio sobre la ideología, religión o creencias del profesor de que se tratase.

F) *Las conductas lícitas de los profesores al margen de la institución escolar no pueden ser consideradas contrarias al ideario del centro ni causa justa para la rescisión de su contrato laboral* (F. J. 18 del V. P. M. P.).

G) *El ideario no puede servir de cobertura para que los titulares de los centros privados puedan inducir a los profesores a renunciar al ejercicio pleno de sus derechos fundamentales* (F. J. 19 del V. P. M. P.).

H) *Para la jurisdicción por el Tribunal Constitucional de los conflictos entre los titulares de los centros privados y los miembros de la comunidad educativa es preciso que aquéllos se plasmen en un acto de los poderes públicos* (F. J. 3 del V. P. M. P.).

2.5.4. *El ideario educativo y los derechos de los padres de los alumnos*

2.5.4.1. Según el texto de la sentencia (F. J. 12 de la S.):

A) *Los padres, al haber elegido libremente para sus hijos un centro con un ideario determinado, están obligados a no pretender que el mismo siga orientaciones o lleve a cabo actividades contradictorias con tal ideario, aunque, no obstante,*

... puedan pretender legítimamente que se adopten decisiones que, como antes se indicaba respecto de la libertad de enseñanza que la ley otorga a los profesores de este género de centros, no pueden juzgarse, con arreglo a un criterio serio y objetivo, contrarias al ideario.

B) *La amplia libertad que la C. E. deja al legislador ordinario para regular la participación de los padres de los centros privados sostenidos con fondos públicos no permite considerar inconstitucional la limitación que el artículo 18.2 de la LOECE impone al derecho de aquéllos el respeto al ideario del centro.*

2.5.4.2. Según el texto del V. P. M. P.:

A) *El carácter objetivo del ideario debe permitir a los padres de los alumnos que en el ejercicio de su derecho de participación, contemplado en el artículo 27.7 C. E., puedan expresar críticas contra aquél* (F. J. 12 del V. P. M. P.)

... siempre que las expongan en forma razonada y discreta, y con la intención de, como indica el mismo artículo 12.8.c) de la LOECE, colaborar en la labor educativa del centro docente...

B) *El derecho a establecer el ideario debe de ceder, en algunos casos, en beneficio de otros derechos fundamentales con los que entre en colisión: así ocurriría si en un determinado marco de convivencia sólo hubiera centros privados financiados con fondos públicos dotados de un mismo ideario. En tal supuesto (F. J. 21 y 22 del V. P. M. P.),*

... en defensa del derecho fundamental de los padres, los titulares de esos centros privados no podrán establecer en ellos ideario educativo pues de tenerlo quedaría sin virtualidad social, sin «realidad efectiva», el derecho de los padres discrepantes con el hipotético ideario. Por el contrario, la inexistencia de éste dotará de mayor amplitud la libertad de cátedra de los profesores y permitirá la aplicación extensiva del artículo 23 de la LOECE a estos centros privados sostenidos con fondos públicos.

3. *La participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros docentes*

Los motivos segundo y tercero de la sentencia abordan, con un despliegue argumental más conciso que en el motivo expuesto, cuestiones relacionadas con el Derecho que el artículo 27.7 C.E. reconoce a los profesores, padres y, en su caso, a los alumnos a intervenir en el control y gestión de los centros docentes sostenidos por la Administración con fondos públicos. De las declaraciones de inconstitucionalidad a las que, aceptando en parte las tesis propuestas por los recurrentes, llega el alto Tribunal en estos motivos y de las consideraciones realizadas al hilo de la fundamentación de aquéllas, se desprende una básica, aunque aun insuficiente, doctrina que contribuye a concretar la un tanto vaga declaración del citado precepto constitucional.

3.1. *En el ejercicio de la amplia libertad que el artículo 27.7 otorga al legislador ordinario para su desarrollo, éste queda vinculado por ciertos límites (reserva de ley, respeto del contenido esencial) que no han sido debidamente respetados por el artículo 34 de la LOECE en su regulación de los centros privados sostenidos con fondos públicos, pues si bien el legislador, en uso de esa libertad, ha establecido una estructura orgánica básica de los centros públicos que puede ser completada reglamentariamente, pero que precisa con cierto detalle la composición de los principales órganos de gobierno y el contenido esencial de sus atribuciones (F. J. 15), en cambio,*

respecto de los centros privados sostenidos con fondos públicos (concepto que no define y en el que introduce, además, como más adelante se señalará, un elemento que se presta al equívoco) se limita a hacer una definición general de tales órganos y de sus funciones genéricas, dejando su regulación, como se ha dicho, al «estatuto o reglamento de régimen interior»... Por ello al remitir al reglamento de régimen interior materias reservadas a la ley el precepto es inconstitucional y nulo.

y, además,

La ausencia de toda precisión acerca de cuál haya de ser el procedimiento de elaboración y aprobación de estos «estatutos de régimen interior» y las atribuciones concretas de los órganos colegiados en los que participan profesores y padres, la probabilidad de que en el centros de nueva creación tales cuerpos normativos sean establecidos directamente por el mismo titular y las diferencias de apreciación, en fin, que cabe la posibilidad se den entre el titular del centro y los demás componentes de la comunidad educativa en cuanto al alcance que debe darse a este derecho a intervenir en el control y gestión que la Constitución garantiza, *no permiten considerar suficientemente garantizado el ejercicio del derecho mediante la simple remisión de su regulación a estas normas del reglamento de régimen interior.*

3.1.1. *Es, por tanto, en virtud de dichas razones, inconstitucional la regulación de los centros privados sostenidos con fondos públicos contenida en el artículo 34.3.d) de la LOECE (F. J. 17).*

3.1.2. *Y tampoco es constitucional la regulación de los apartados 2 y 3.b) del artículo 34 enunciada en general para todo tipo de centros privados, en la medida que sea aplicable a los centros privados sostenidos con fondos públicos, pues, además de los argumentos anteriormente expresados la sentencia abunda en estas otras razones (F. J. 17):*

El tratamiento indiferenciado en un mismo artículo de la ley de dos distintos tipos de centros origina, como ya se señaló en el apartado 14, una especial dificultad para hacer un pronunciamiento claro e inequívoco de la constitucionalidad de los preceptos impugnados. Los apartados 2 y 3.b) del artículo 34 son constitucionalmente inobjetables en cuanto referidos a los centros privados no sostenidos por fondos públicos, pero no reúnen, en cambio, los requisitos mínimos indispensables para considerarlos adecuados a la Constitución cuando han de ser utilizados como regulación del derecho que ésta otorga a los diversos componentes de la comunidad educativa para intervenir en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, concepto, por lo demás, al que el legislador no ha dotado de la concreción necesaria para que resulte jurídicamente utilizable.

3.2. *Es correcta la concreción del derecho de participación de los padres que realiza el artículo 18.1 de la LOECE al referirlo a los órganos colegiados del centro escolar (F. J. 18), pues*

... este cauce institucional parece razonable, ya que las decisiones más importantes para la comunidad escolar habrán de tomarse en tales órganos de gobierno...

Sin embargo, la sentencia deja también abiertas otras vías para el ejercicio de ese derecho, pues

... ello no excluye, como es obvio, la realización individual por cada uno de los titulares del derecho fundamental del artículo 27.7 de aquellas

gestiones (tales como conversaciones con los profesores o quejas formuladas por algún padre al titular o director del centro, etc.) tendentes a resolver problemas no atribuidos a la competencia de algún órgano colegiado.

3.3. *No es constitucional la exigencia del artículo 18.1 de la LOECE de pertenencia a una asociación de padres para que éstos puedan ejercitar el derecho de participación en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que les reconoce el artículo 27.7 C. E.*

Esta conclusión es fundamentada por el Tribunal Constitucional en base a una doble argumentación. Por una parte:

Es cierto, además, que *el derecho de participación reconocido por la Constitución en el artículo 27.7 está formulado sin restricciones ni condicionamientos* y que la remisión a la ley que haya de desarrollarlo (que es la presente Ley orgánica) no puede en modo alguno entenderse como una autorización para que ésta pueda restringirlo o limitarlo innecesariamente, y como esto es lo que indebidamente hace el artículo 18.1 de la LOECE al exigir el cauce asociativo, hay que declarar que tal precepto es inconstitucional y que los padres podrán elegir sus representantes y ser ellos mismos elegidos en los órganos colegiados de gobierno del centro por medio de elecciones directas...

Y, por otra parte:

Como afirman los recurrentes y sostiene unánimemente la doctrina y abundantes sentencias de Tribunales Constitucionales como el alemán (sentencia de 18 de diciembre de 1974) y el italiano (sentencia núm. 69/1962, de 7 de junio) *el derecho de asociación, reconocido por nuestra Constitución en su artículo 22.1 comprende no sólo en su forma positiva el derecho de asociarse, sino también en su faceta negativa, el derecho de no asociarse.*