



BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

GACETA DE MADRID

Depósito Legal M. 1 - 1958

Año CCCXXI

Jueves 13 de agosto de 1981

Suplemento al núm. 193

SUMARIO

	PAGINA		PAGINA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL			
Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 25/1981. Sentencia de 14 de julio de 1981.	1	Sala Primera. Recurso de amparo número 193/1980. Sentencia de 24 de julio de 1981.	22
Sala Segunda. Recurso de amparo números 203 y 216/1980. Sentencia de 17 de julio de 1981.	6	Sala Primera. Recurso de amparo número 113/1980. Sentencia de 28 de julio de 1981.	24
Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 38/1981. Sentencia de 20 de julio de 1981.	12	Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 40/1981. Sentencia de 28 de julio de 1981.	27
Sala Primera. Recurso de amparo número 46/1981. Sentencia de 23 de julio de 1981.	18	Corrección de errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional, publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 172, de fecha 20 de julio de 1981.	31
Sala Primera. Recurso de amparo número 25/1980. Sentencia de 24 de julio de 1981.	20		

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18418 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 25/1981.—Sentencia de 14 de julio de 1981.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco, representado por el Procurador don Juan Corujo y López de Villamil, contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, «sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2.º de la Constitución», en el que ha comparecido el Abogado del Estado en representación del Gobierno, siendo Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra.

I. ANTECEDENTES

1. El Parlamento Vasco, en virtud de acuerdo adoptado en sesión ordinaria celebrada el día 12 de febrero de 1981, aprobó una proposición no de Ley en la que se acordaba interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución Española (CE).

En ejecución de dicho acuerdo y en virtud del poder especial otorgado por el señor Presidente del Parlamento Vasco al Procurador don Juan Corujo y López de Villamil, asistido del Letrado don Ramón Varela Gorostiaga (Letrado Mayor y Secretario general de dicho órgano legislativo), se presentó el día 27 de febrero del corriente año, recurso de inconstitucionalidad contra la mencionada Ley Orgánica, interesando su declaración de nulidad y subsidiariamente la de sus artículos 1.º a 6.º, ambos inclusive.

A dicho recurso se acompañaba certificación del acuerdo adoptado por el Pleno del Parlamento Vasco y copia autorizada y legalizada de la escritura de poder especial.

El 11 de marzo siguiente, presentó el mismo Procurador escrito rectificando errores padecidos en el anterior.

2. El acuerdo adoptado por el Parlamento Vasco tomaba como base para la interposición del recurso el artículo 162.1.a) de la CE y las normas que lo desarrollan en los artículos 32 y siguientes de la LO número 2/79.

El recurso trata, en primer lugar, de la legitimación, remitiéndose, como el acuerdo del Parlamento Vasco, al artículo 162 de la CE, que la reconoce «en su caso» a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, precepto refrendado en apartado c) del artículo 28 del Estatuto Vasco; y asimismo al artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), según la cual (apartado 2) están también legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas contra las leyes del Estado «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía».

Entiende al respecto el recurrente que la Ley Orgánica referida afecta al ámbito de autonomía del Parlamento Vasco porque la suspensión de derechos que establece afecta fundamentalmente a ciudadanos residentes en la Comunidad Autónoma Vasca, «al producirse en este territorio gran parte de las acciones sometidas a su ámbito de aplicación». Alega al respecto el artículo 9.º2, apartados a) y d), a tenor del cual los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos, en relación con el 9.º1 («los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos del País Vasco son los establecidos en la Constitución»), deduciendo de ellos que cuando los poderes públicos vascos entiendan que alguna disposición los restringe, limita o anula, deberán adoptar las medidas y remover los obstáculos para que la libertad del individuo sea efectiva y real, en este caso, promover el recurso de inconstitucionalidad.

Afirma también el recurrente en orden a la legitimación que la Ley Orgánica impugnada, en su artículo 6.º con su referencia a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Audiencia Nacional, además de infringir el artículo 117.5 de la Constitución Española, vulnera el 152 (apartado 1) de la misma

en lo relativo al Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas y, en este caso, el artículo 14.1.b) del Estatuto Vasco, a tenor del cual «la competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende: (...) en el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión».

3 Entrando en el fondo, el recurrente solicita la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica impugnada y subsidiariamente la nulidad de los artículos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º y 6.º de la misma.

El artículo 1.º, a su juicio, infringe el artículo 9.º de la Constitución y resulta asimismo contradictorio con el artículo 10.1 y el artículo 53.1 de ésta, por cuanto lesiona los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; pues entiende que el ámbito de aplicación de la Ley alcanza a los delitos que el Código Penal califica como terroristas, y que términos como «terrorismo» o «seguridad ciudadana» no quedan definidos, dando lugar a ambigüedad en su aplicación. El demandante estima que este artículo es técnicamente desafortunado y amplía el horizonte de la persecución penal hacia supuestos no contemplados en el Código Penal.

El artículo 2.º, para el recurrente, resulta inconstitucional por las conexiones que mantiene en su apartado 1 con el precedente.

La inconstitucionalidad del artículo 3.º de la Ley Orgánica impugnada se pide por su dimensión contradictoria con los artículos 10, 15, 17.3 y 53.1, así como el 55.2 de la Constitución. La posibilidad de que el artículo 55.2 de la Constitución haga posible que una Ley orgánica suspenda determinados derechos no es suficiente garantía de constitucionalidad de un precepto facultativo, toda vez que la disposición aludida no concreta el alcance de la suspensión de los derechos fundamentales.

Por un lado, dice la demanda que la cláusula de la detención gubernativa durante un plazo de diez días supone en la práctica la derogación del derecho a no declarar y una coacción moral, lo cual no respeta el contenido esencial del derecho suspendido y va contra lo dispuesto en el artículo 9.º del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos de 16 de diciembre de 1966, ratificado por España. También sostiene que el artículo 3.º de la Ley impugnada viola el artículo 17.3 de la Constitución, que no puede ser objeto de suspensión, pues la disposición aludida equivale a eliminar prácticamente el derecho a la asistencia al detenido. Sobre la base de lo dispuesto en los artículos 9.º y 53.1 de la Constitución, debe entenderse que éste impone su prevalencia e impide cualquier interpretación del ordenamiento jurídico contradictorio con los valores constitucionales.

En cuanto a los artículos 4.º y 5.º de la Ley impugnada, infringen, en opinión del recurrente, el artículo 9.º de la Constitución en relación con el 18.2 y el 55.2, por no respetarse el contenido esencial del derecho objeto de suspensión.

Por último, el artículo 6.º infringe, según la demanda, los artículos 117.5 y 6, 24.2 y 53.1 de la Constitución, así como los artículos 14.1.b) y 34.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, por cuanto rompe el principio de unidad jurisdiccional, al someter las respectivas causas criminales a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Audiencia Nacional, desconociendo la jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco establecido por las mencionadas disposiciones constitucionales y estatutarias y que la competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende, en el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.

4. Por providencia de 27 de marzo de 1981, el Tribunal admitió a trámite la demanda y acordó dar traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas sobre la admisibilidad de dicho recurso y, en su caso, sobre el fondo del mismo.

5. Por escrito de 7 de abril el Presidente del Congreso acusó recibo de la resolución anterior y participó que no se formularía ni formularía alegaciones.

6. El Presidente del Senado, mediante escrito del mismo día, acusó asimismo recibo y solicitó se tuviese por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la LOTC.

7. El día 8 de abril el Abogado del Estado se personó ante el Tribunal en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga del plazo previsto en el artículo 34.2 de la LOTC, por espacio de siete días hábiles, para formular las alegaciones.

Mediante providencia de 10 de abril, el Tribunal acordó tener por personado al Abogado del Estado en nombre del Gobierno y concederle la prórroga solicitada, a contar desde la expiración del plazo señalado en la providencia de 27 de marzo.

El 27 de abril, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, presentó su escrito de alegaciones.

El Abogado del Estado pide la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación para su ejercicio, por no cumplirse la condición que el artículo 32 de la LOTC pone al mismo: la «afectación» de la Ley «al propio ámbito de autonomía» no puede confundirse con el hecho de que la Ley tenga vigencia en el País Vasco. La Ley 11/1980, es una Ley general que afecta a

todos los que se hallan en territorio español (artículo 8.º del CC). Incluso en la hipótesis de que la Ley tuviere en el País Vasco su aplicación más frecuente no cabe interpretar el concepto legal de «propio ámbito de autonomía» como expresivo de un criterio de intensidad meramente cuantitativo.

El ámbito de autonomía como ámbito legal queda definido por el conjunto de competencias atribuidas a la actuación de los órganos comunitarios autonómicos en sus estatutos de acuerdo con la Constitución.

Refiriéndose a la alegación del artículo 9.º a) y d) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que invoca el demandante, arguye que viene a reproducir prácticamente lo establecido en el artículo 9.º de la CE, que atañe a todos los poderes públicos. El mismo artículo 9.º enmarca las atribuciones en cuestión de los poderes públicos vascos «en el ámbito de su competencia», sin que aquéllas puedan incidir, y por consiguiente, justificar la legitimación, cuando la competencia ejercida cuyo resultado se impugna es la aplicación y desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución, por medio de la Ley Orgánica que contempla el referido precepto constitucional.

En cuanto al artículo 14.1.b) del Estatuto Vasco, no se refiere, según el Abogado del Estado, a los órganos jurisdiccionales del País Vasco, ni menos aún configura a éstos como órganos autonómicos, lo que contradiría abiertamente el principio establecido en el artículo 159.1.5.º de la Constitución, que define la Administración de la Justicia como competencia exclusiva del Estado, sino que —y en calidad de Ley estatal— define el ámbito de jurisdicción de los juzgados y los tribunales en el País Vasco.

Por último, el representante del Gobierno añade que la legitimación del Parlamento Vasco sólo entraría en juego cuando dentro de la Comunidad Autónoma resultaran afectadas sus competencias como órgano autonómico.

8. Entrando en el fondo, el Abogado del Estado ve, con carácter general, dos defectos de planteamiento en el escrito de demanda, a saber, las fundamentaciones impugnatorias basadas en una eventual arbitrariedad en la aplicación de la Ley en cuestión, y la continua remisión a una serie de artículos de la Constitución que se reputan infringidos, en detrimento del artículo 55.2, a cuyo amparo se ha promulgado la LO 11/80. El riesgo de que una norma sea incumplida no es, a su juicio, algo que pueda jugar dentro de los parámetros de la constitucionalidad, y entiende que lo que se habría de haber demostrado es la incompatibilidad entre el precepto impugnado y la norma constitucional que de un modo directo lo legitima.

Refiriéndose a los artículos 1.º y 2.º de la LO impugnada, considera el representante del Gobierno que los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos permanecen intactos, y que lo único que hay es una diversa legalidad constitucional aplicable a los derechos fundamentales, sin que quepa hacer intervenir aquí lo relativo al contenido esencial. Los términos «bandas armadas» y «elementos terroristas» son los que utiliza la propia Constitución (artículo 55.2) y la Ley impugnada se limita en principio a reproducirlos, en función de la actuación investigadora cuando se incide gravemente en la seguridad ciudadana. Aduce asimismo una conformidad con el Convenio europeo sobre terrorismo de 27 de enero de 1977, ratificado por España. Niega por último conexión en sentido técnico del artículo 2.º con el 1.º de la referida LO.

El Abogado del Estado arguye en relación con el artículo 3.º de la Ley, que los derechos a que alude el recurrente se pueden conculcar efectivamente con la Ley 11/1980 o sin ella, pero lo que importa es que la Ley Orgánica impugnada no los conculca. El artículo 17.3 de la Constitución incluye una previsión normativa de futuro con margen de discrecionalidad al legislador orgánico, y entre tanto se salva el derecho de defensa que afecte al detenido o preso.

En cuanto a los artículos 4.º y 5.º de la LO recurrida, entiende el representante del Gobierno que no está justificado hablar del contenido mínimo de los derechos suspendidos, ya que tal contenido es el que resulta del propio artículo 55.2 de la Constitución, y el artículo 53.1 se refiere a las restricciones legales de los derechos fundamentales y no a las restricciones que deriven de la propia Constitución.

Por lo que respecta al artículo 6.º de la LO 11/1980, hay una clara identidad entre él y el artículo 1.º del Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, que confiaba a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Audiencia Nacional los delitos de terrorismo. La norma legal impugnada no conculca a su entender el principio de unidad jurisdiccional (artículo 117.5 de la Constitución), siendo los órganos que menciona el artículo órganos integrados en el Poder Judicial, previamente determinados por la Ley, por lo que responden al concepto de órganos comunes de la jurisdicción ordinaria, aunque con una competencia especializada. La determinación de la constitución, definición de sede, funcionamiento y competencia de los Tribunales compete de manera exclusiva a la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la que se refiere el artículo 122.1 de la Constitución. Además, según el Abogado del Estado, ni los Juzgados de Instrucción ni la Audiencia Nacional, «representan instancia o grado diferente» de los órganos colegiados con competencia penal o contencioso-administrativa que existen en el País Vasco (párrafo del Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero).

En conclusión, pide el representante del Gobierno se declare por el Tribunal la inadmisibilidad del recurso interpuesto y subsidiariamente sea desestimado en cuanto al fondo.

9. Por providencia de 19 de mayo de 1981, se acordó tener por presentados los escritos de los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados y el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, y señalar para la deliberación del recurso el día 26 del mismo mayo.

10. Por resolución de 4 de junio de 1981, ante la complejidad de las cuestiones planteadas en el recurso, se acordó ampliar por treinta días más el plazo para dictar sentencia hasta el máximo permitido por el artículo 34.2 de la LOTC.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento Vasco contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, plantea en su primera parte la cuestión de la legitimación, tratando de ella específicamente y tomando como base de la misma el artículo 162.1.a) de la Constitución y su desarrollo en el artículo 32.2 de la LOTC.

La primera de las disposiciones citadas—recogida en el apartado c) del artículo 28 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco—establece que, en su caso, las Asambleas de las Comunidades Autónomas están facultadas para interponer el recurso de inconstitucionalidad. La segunda de estas disposiciones ratifica la legitimación de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto, para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía».

Aunque el Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones, sólo hace mención del artículo 32.2 de la LOTC, existe, en definitiva, acuerdo entre las partes sobre la base jurídica en que se sustenta la legitimación para entablar el recurso. Para ambas, la admisibilidad del recurso depende de que la Ley Orgánica 11/1980, aquí impugnada, pueda afectar al ámbito de autonomía del País Vasco.

La discrepancia entre el recurrente y la representación del Gobierno, en este punto, surge en el momento de apreciar si en el caso presente se da o no se da esta afectación.

2. La primera cuestión a esclarecer en el presente recurso es, pues, la legitimación del Parlamento Vasco para interponerlo.

Como se ha dicho anteriormente, las normas que a tal efecto han sido invocadas son el artículo 162.1, a), de la Constitución y el 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal. Pero, antes de entrar en su consideración, es conveniente recordar que en el proceso constitucional la legitimación no se establece en términos abstractos, sino que se formula para un actor concreto (por ejemplo, órgano o fracción de órgano), en relación con un determinado tipo de acción (por ejemplo, recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia), referida, a su vez, a una clase concreta de actos o normas. Estos términos están en nuestro caso previamente determinados por las normas constitucionales a un nivel de generalidad desarrollado y precisado por la Ley Orgánica de este Tribunal.

Partiendo de este supuesto, es pertinente examinar la relación entre los artículos 162.1, a), de la Constitución y el 32.2 de la Ley Orgánica, de un lado, y los artículos 161.1, a), de la Constitución y el 27.2 de la referida Ley Orgánica, de otro. En el artículo 161.1, a), de la Constitución se define genéricamente el objeto del recurso de inconstitucionalidad; en el artículo 27.2 de la Ley Orgánica se concretizan mediante su enumeración las clases de normas que pueden ser objeto de recurso. En paralelismo u homología con los mencionados preceptos, el artículo 162.1, a), de la Constitución enumera los órganos o fracciones de órganos legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, y en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica se especifica la conexión entre los titulares de la acción de inconstitucionalidad y los posibles objetos de éste, con lo cual el concepto de legitimación que el texto constitucional formula en términos muy amplios o genéricos adquiere su sentido técnico concreto.

La protección de las Comunidades Autónomas frente a actos de los poderes centrales del Estado que ellas estimen contrarios a su interés propio puede procurarse, en cuanto a protección haya de buscarse ante este Tribunal, a través de dos vías específicas, la del conflicto de competencias y la del control de constitucionalidad, que son complemento la una de la otra.

En términos generales, hay conflicto de competencia cuando dos órganos se consideran igualmente competentes o incompetentes para proveer en un determinado asunto, y control de constitucionalidad de las normas cuando se comprueba la validez de una norma contrastándola con otra de nivel superior en los términos del artículo 28.1 de la LOTC, sin que se pretenda el ejercicio de la competencia normativa por parte del que impugna la validez.

En el caso planteado, estamos ante un recurso de inconstitucionalidad. No se trata de que la Comunidad Autónoma vasca recabe para sí la potestad de dictar normas, sino de un ejercicio del control de la constitucionalidad de una norma.

3. La precisión que en el apartado 2.º del artículo 32 se hace de la legitimación de los órganos superiores de las Comu-

nidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía es una concreción que deriva, lógicamente, de la integración del artículo 162.1, a), de la Constitución con otras normas de la misma relativas al régimen de las autonomías y a su respectivo alcance, especialmente los artículos 2.º, 97, 137, 138, 149.3 y 155.

Este Tribunal, en su sentencia de 2 de febrero de 1981, tuvo ya ocasión de indicar que la autonomía reconocida, entre otros Entes, a las Comunidades Autónomas, por el artículo 137 de la Constitución, se configura como un poder limitado, que no es soberanía. La autonomía se reconoce a los Entes territoriales enumerados en aquel artículo para la «gestión de sus propios intereses», lo cual exige que se dote a cada Ente de «todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo». En el caso de las Comunidades Autónomas, que, como recuerda la mencionada sentencia, gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los Entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política, cualquiera que sea el ámbito autonómico, éste queda fijado por el Estatuto, en el que se articulan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma dentro del marco establecido en la Constitución (artículo 147.1); de tal suerte que la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas (artículo 149.3).

En la misma línea, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional (artículo 2.º). Dicha autonomía queda vinculada, para cada una de las Entidades territoriales, como ya se ha señalado, a la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137); principio éste que figura significativamente a la cabeza de los «principios generales» que informan la organización territorial del Estado, que en los capítulos siguientes se regula en los niveles de la Administración Local y de las Comunidades Autónomas. Aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno (artículos 97, 155), llamado, asimismo, prioritariamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad (artículo 138), junto a las Cortes Generales (artículo 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 de su Ordenamiento jurídico (artículo 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 les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales.

En función de ello, es coherente que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley corresponda sólo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses públicos generales (artículo 32.1) y que la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que las afecten (artículo 32.2).

La respuesta a la cuestión que en este recurso se nos plantea acerca de la legitimación del Parlamento Vasco para recurrir contra la Ley 11/1980 exige, en consecuencia, analizar las posibles conexiones existentes entre dicha Ley y el ámbito de autonomía propio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

4. De las razones alegadas para fundar la legitimación por el recurrente, la primera, según la cual «la suspensión de derechos que se establece afecta, fundamentalmente, a ciudadanos residentes en la Comunidad Autónoma, por ser el País Vasco uno de los principales focos de atención de la Ley», no puede considerarse admisible, por cuanto viene a confundir, como señala el Abogado del Estado, la «afectación al propio ámbito de autonomía» con el hecho de que la Ley tenga vigencia en el País Vasco de igual manera que la tiene en el resto del territorio nacional. La Ley no se refiere a ninguna parte del territorio en concreto, sino que su ámbito se extiende a todo el del Estado, lo cual está en consonancia con el hecho de que las actuaciones que contempla, aun en el supuesto de que estuvieran más presentes en una parte del territorio nacional, alcanzan en sus efectos al de todo el Estado y afectan a la estabilidad del conjunto del Ordenamiento constitucional. El concepto de «propio ámbito de autonomía» no puede reducirse a un criterio meramente cuantitativo. Tal planteamiento llevaría a reservar o privilegiar la legitimación para impugnar una Ley general del Estado a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial fuera presumible una mayor incidencia de la misma; lo cual conduciría a consecuencias inadmisibles.

Por otra parte, es preciso distinguir lo que motiva una ley, es decir, la circunstancia concreta que mueve al legislador a establecerla, y la validez general y objetiva que, una vez promulgada, adquiere con respecto a dicha circunstancia.

5. La segunda razón en la que se produce el desacuerdo de los comparecidos en orden a la legitimación de la Comunidad Autónoma hace referencia a la interpretación del alcance del artículo 9.º, apartado 2, a) y c), del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en cuya virtud los poderes públicos vascos, «en el ámbito de su competencia», «velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos» y «adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad de individuo y de los grupos en que se integra sean efectivos y reales».

Esta disposición, que figura en el título preliminar del Estatuto y no en el título I, que es el consagrado a las competencias del País Vasco, reproduce esencialmente (y en parte literalmente) lo establecido en el artículo 9.º, 2, de la Constitución y se sitúa en un contexto general de estado de derecho plasmado en el artículo 9.º, 1, de la misma, por virtud del cual «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico», y en el 53.1, que señala que los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II de título I «vinculan a todos los poderes públicos».

El artículo 9.º 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 aquella. Antes bien, lo que hace este precepto es concretar con respecto a los poderes públicos vascos unas obligaciones impuestas por la Constitución 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.º 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 y autonómicos, en el ejercicio de las atribuciones que a cada uno de ellos reconoce el Ordenamiento jurídico. No podría ser de otra manera, si se tiene en cuenta que, con arreglo a la Constitución, «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» es materia de la exclusiva competencia del Estado (artículo 149.1, 1.º), y que «todos los españoles tiene los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado» (artículo 139.1).

Que esto es así lo demuestra el propio artículo 9.º del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que, al aludir a los deberes reseñados de los poderes públicos vascos, precisa que éstos se desarrollarán «en el ámbito de su competencia». Se pone con ello de relieve que el precepto no puede ser entendido autónomamente como una norma habilitante de competencia, sino que debe ser puesto en relación con los restantes preceptos del Estatuto que determinan las correspondientes competencias.

Por estas razones, lo dispuesto por el artículo 9.º del Estatuto de Autonomía no permite sostener que el recurrente está investido de legitimación en el presente caso.

En la línea de las anteriores consideraciones es preciso tener en cuenta que la Constitución reserva a las Cortes Generales todo cuanto se refiere al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, que constituyen el fundamento mismo del orden político-jurídico del Estado en su conjunto, como les reserva también su posible suspensión, sobre la base del artículo 55.2, aplicación del cual es la Ley Orgánica 11/1980 recurrida.

Ello resulta lógicamente del doble carácter que tienen los derechos fundamentales. En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un «status» jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (artículo 1.º).

Esta doble naturaleza de los derechos fundamentales, desarrollada por la doctrina, se recoge en el artículo 10.1 de la Constitución, a tenor del cual «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social». Se encuentran afirmaciones parecidas en el derecho comparado y, en el plano internacional, la misma idea se expresa en la Declaración universal de derechos humanos (párrafo, párrafo 1.º) y en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del Consejo de Europa (párrafo, párrafo 4.º).

En el segundo aspecto, en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado social y democrático de Derecho, y atañen al conjunto estatal. En esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. Puede decirse que los derechos fundamentales, por

cuanto fundan un «status» jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el artículo 155 de la Constitución, compete al Estado. Los derechos fundamentales son así un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos atañe por igual. Establecen por así decirlo una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna.

También la eventual limitación o suspensión de derechos fundamentales tiene una dimensión nacional. Esta limitación o suspensión de derechos fundamentales en una democracia sólo se justifica en aras de la defensa de los propios derechos fundamentales cuando determinadas acciones, por una parte, limitan o impiden de hecho su ejercicio en cuanto derechos subjetivos para la mayoría de los ciudadanos, y por otra, ponen en peligro el ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, es decir, el Estado democrático. Se trata, como es sabido, de uno de los más complejos problemas de los ordenamientos jurídicos democráticos. Las constituciones y las legislaciones de los países democráticos han tenido que enfrentarse con él, así como convenios internacionales, en particular el ya mencionado Convenio europeo relativo a la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (arts. 8.º-2, 9.º-2, y otros). La Constitución española de 1978 lo hace, en su artículo 55.2, a tenor del cual «una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas», añadiendo que «la utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha Ley Orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes». Tratándose, como se ve, de una ley orgánica de carácter facultativo y no preceptivo, y con independencia de cual sea su contenido normativo, el juicio acerca de su conveniencia o necesidad corresponde a las Cortes Generales.

Por tanto, la Ley Orgánica 11/1980, por su contenido y ámbito nacionales, no afecta específicamente a la autonomía de las Comunidades Autónomas en cuanto tales, y consecuentemente su posible inconstitucionalidad sólo podría ser planteada directamente por los legitimados por el artículo 32.1 de la LOTC.

6. Por último, la parte actora alega para fundamentar su legitimación que el artículo 6.º de la Ley Orgánica 11/1980 impugnada, que atribuye la instrucción, conocimiento y fallo de las causas en ella contempladas exclusivamente a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Audiencia Nacional, incide en el artículo 14.1, b), del Estatuto Vasco, según el cual la competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco se extiende, en el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y de revisión.

Es de advertir, sin embargo, como sostiene la representación del Gobierno, que tampoco este precepto reconoce competencias a la Comunidad Autónoma. El artículo 14 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco se limita a fijar «la competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco». Se habla de órganos jurisdiccionales en el País Vasco y no del País Vasco, con lo cual se indica por el propio Estatuto que las competencias de los órganos jurisdiccionales no son competencias de la Comunidad Autónoma, que se correspondan con la esfera de sus intereses propios. Ello está en congruencia con el hecho de que, según la Constitución, los Jueces y Magistrados, integrantes del Poder Judicial, son independientes (art. 117.1), la organización y funcionamiento de los Tribunales se efectúa sobre la base del principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5), y de un modo más general con que la Administración de Justicia es materia de la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1, 5.º). En el título III del Estatuto Vasco, el artículo 34 establece que dicha Administración en el País Vasco «se estructurará de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial».

Por ello, el precepto citado del artículo 14 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco 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, sobre la base y en el marco del artículo 152.1 de la Constitución, que en su tercer párrafo incluye precisamente la expresión «órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma». Se subraya con ello que la relación 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 continúan siendo competencias del Poder Judicial único existente en el Estado.

La disposición en cuestión no supone, pues, que los órganos jurisdiccionales en la Comunidad Autónoma tengan que asumir todas las competencias en materia penal, como se desprende de la expresión «en su caso» y de la exigencia de que para poder conocer de las «sucesivas instancias procesales» la primera de

ellas esté atribuida a órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma (art. 152.1, tercer párrafo). En el supuesto de los delitos contemplados por la Ley Orgánica 11/1980, el carácter de los mismos, su complejidad y sus conexiones, su finalidad encaminada a perturbar el orden constitucional, han determinado normas de atribución competencial que también han existido y existen para otros hechos delictivos de especial significación, que suponen una singularidad respecto de la norma de atribución de la competencia criminal por el lugar en que se comete el delito. Tales normas no afectan a la autonomía de la Comunidad Autónoma, ya que se enmarcan en la regulación general del «ius puniendi» y de las competencias de los Tribunales de Justicia para el conocimiento de los hechos delictivos, que corresponde al Estado (art. 149.1, 5.º y 6.º).

La conclusión a que debe llegarse es que el artículo 14 del Estatuto Vasco, en términos generales, no atañe a la posibilidad de que, cuando razones institucionales lo justifiquen, el ordenamiento jurídico, sin lesión alguna constitucional o estatutaria, pueda residenciar el conocimiento en un órgano central aunque el asunto comprenda puntos de conexión con el referido ámbito territorial.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

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

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a catorce de julio de mil novecientos ochenta y uno.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Firmados y rubricados.

Voto particular formulado por los Magistrados señores: Latorre, Díez de Velasco, Tomás y Valiente y Fernández Viagas

1. Nos consideramos en el deber de disentir —al amparo del artículo 90.2 de la LOTC— de esta sentencia, según la opción discrepante que defendimos en la deliberación, tanto por lo que se refiere a la decisión adoptada como a su fundamentación. Nuestra discrepancia se centra, en efecto, en estimar que el Parlamento Vasco está legitimado para interponer el presente recurso, lo que nos obligaría a decidir respecto al fondo. No obstante, al no hacerlo así la sentencia de que disintimos, ni habersé debatido la cuestión de fondo, hemos de limitar nuestra argumentación discrepante al contenido de la resolución.

2. El artículo 162.1, a), de la CE establece que están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad «los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y en su caso —esto es, cuando existan— las Asambleas de las mismas», que de este modo participan en la defensa del más alto interés general: la primacía de la Constitución.

En conexión con el 162.1, a), de la CE, el artículo 32.2 LOTC especifica que los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra Leyes del Estado siempre que éstas «puedan afectar a su propio ámbito de autonomía», precepto que significa que la Ley en cuestión será impugnada por una Comunidad Autónoma siempre que potencialmente concierna (es decir, no sólo cuando afecte —art. 63.1 LOTC—, sino cuando «pueda afectar») a su ámbito de autonomía, expresión ésta más amplia que la suma o serie de competencias asignadas en el correspondiente Estatuto y en la Constitución a la Comunidad, pues abarca también la defensa de sus intereses políticos específicos. Con tal de que se dé este punto de conexión exigido por el 32.2 LOTC las Comunidades Autónomas podrán impugnar una Ley del Estado y al hacerlo estarán actuando no en defensa de una competencia suya presuntamente vulnerada, lo que constituye la esfera propia del conflicto positivo de competencia (art. 60 y ss. LOTC), sino en defensa del orden constitucional.

3. Cuando el artículo 137 de la Constitución reconoce a las Comunidades autonomía para «la gestión de sus respectivos intereses» comprende los intereses jurídico-administrativos (competencias en sentido estricto) y los intereses políticos consagrados en la Constitución y en sus respectivos Estatutos: iniciativa

legislativa (art. 87.2 de la CE); reforma constitucional (166); representación directa en el Senado (art. 69.5); planificación de la actividad económica (art. 131.2). En todos estos casos no se restringe la defensa de sus intereses peculiares, sino que actúan en colaboración con otros órganos constitucionales del Estado, promoviendo los intereses generales. Cualquier norma que pudiera incidir en este ámbito determina la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

Así sucede cuando el artículo 14 de su Estatuto determina la competencia de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco. Evidentemente, los órganos autónomos carecen de competencia sobre los tribunales, pero eso no excluye el derecho y la obligación de las autoridades correspondientes a sostener que la organización judicial del Estado en el País Vasco se acomode a lo dispuesto en el Estatuto, porque, por imperativo de su artículo 9.2, los poderes públicos vascos velan por el adecuado ejercicio de los derechos fundamentales de los que tengan la condición política de vascos. En la medida en que el artículo 6.º de la Ley 11/1980 atribuye la instrucción, conocimiento y fallo de las causas criminales a que dicha Ley se refiere, exclusivamente, a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Audiencia Nacional, incide en el ámbito autónomo vasco aun cuando referido a materia de la exclusiva competencia del Estado. Las autoridades vascas no pueden contradecir el principio de unidad jurisdiccional ni pueden discutir que los órganos jurisdiccionales en el País Vasco sean órganos estatales, pero sí pueden sostener, por afectar al interés público en el País Vasco, que la competencia de la jurisdicción penal por delitos cometidos en el territorio de esta Comunidad comience y se agote en órganos estatales con sede en la misma. Si ésta es, o no, una interpretación correcta del artículo 14 del Estatuto, es algo que concierne a la cuestión de fondo y que no se puede decidir sin entrar a conocer de esta cuestión.

4. Pero aun si redujéramos la expresión «ámbito de autonomía» al plano jurídico-administrativo, la Ley impugnada podría afectar a las competencias que el artículo 13 del Estatuto reconoce a la Comunidad Autónoma, en relación con la Administración de Justicia; competencia que comprende todas las facultades que las leyes orgánicas del Poder Judicial reconocen, reservan o atribuyen al Gobierno. Entre las mismas se encuentra el gobierno del funcionamiento de la justicia, parte del cual es policía judicial, sometida a los tribunales en este aspecto y al Gobierno vasco en cuanto a su «status» de funcionario.

Finalmente, la Ley recurrida pudiera afectar al régimen de la policía autónoma, cuando actúa para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, porque tiene obligación de colaborar con los cuerpos de seguridad del Estado, y, a tal efecto, no puede desconocer la aplicación de esta Ley y las facultades excepcionales que se ponen en manos de dichos cuerpos; tanto más cuando, por imperativo del artículo 17.4, del Estatuto, para la coordinación entre la policía autónoma y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado existirá una Junta de seguridad formada por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma, que no pueden ignorar la Ley debatida y han de adecuarse a la misma, en el ejercicio de las facultades de la Junta. El propio artículo 17, en su número 5, epígrafes a) y b), determina que las policías autónomas del País Vasco, inicialmente, estarán constituidas por los cuerpos de Miñones y Miqueletes. Pues bien, el Real Decreto de 29 de diciembre de 1980 que los restablece y regula, les obliga —artículo 4.º— a velar por el cumplimiento de las leyes estatales. No se puede decir, por tanto, que una Ley estatal como la impugnada que, tan directamente se refiere a la policía, no les concierne.

Cuando el fundamento quinto de la sentencia alude a la suspensión de «derechos fundamentales» y a la previsión constitucional de una posible Ley orgánica para regular aquella suspensión, tales consideraciones estimamos que no inciden sobre la única cuestión deliberada por el Tribunal y tratada en la sentencia —esto es, la legitimación del recurrente—, ni justifican la constitucionalidad del contenido de la Ley impugnada. Su existencia, sin duda, está amparada por el artículo 55.2 de la Constitución, pero la previsión constitucional de una Ley y la ulterior promulgación de la misma por las Cortes Generales son dos premisas de las cuales no puede inferirse, sin más, la conformidad con la Constitución del «contenido» de la Ley en cuestión, que en este caso es la Ley 11/1980.

En consecuencia, estimamos que la Ley impugnada puede afectar al ámbito de autonomía del País Vasco, y que, por tanto, el Parlamento de dicha Comunidad Autónoma está legitimado para interponer el recurso de inconstitucionalidad, y que este Tribunal debió entrar a conocer en el fondo del asunto planteado.

Madrid, veinte de julio de mil novecientos ochenta y uno.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Tomás y Valiente.—Plácido Fernández Viagas.—Firmados y rubricados.