

se por inconstitucionalidad la evolución en el criterio de interpretación de la legalidad, que constituye, junto con la modificación normativa uno de los instrumentos para la adaptación del Derecho a la cambiante realidad, ni puede en concreto impugnarse en la actualidad una modificación conducente a un criterio ya consolidado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA.

625 Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 88/1984
Sentencia núm. 122/1984, de 14 de diciembre.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdagué, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA.

En el recurso de amparo núm. 88/1984, promovido por don Julio Calvillo y Martínez de Arenaza (hoy su viuda doña María Rosa Urabayen Friede) en su propio nombre y derecho, contra las resoluciones del Ministerio de Justicia, de 9 de julio de 1981 y 23 de marzo de 1982, sobre aplicación de la amnistía, por presunta violación en ellas del art. 14 de la Constitución.

En el proceso de amparo han sido partes el Fiscal general del Estado y el Abogado del Estado, y ha sido ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo.

I. ANTECEDENTES

Primero.—El 6 de agosto de 1937 se impuso a don Julio Calvillo Martínez de Arenaza, en un expediente de depuración política, una sanción de suspensión de empleo y sueldo, por período de seis meses, en su cargo de Abogado Fiscal de ascenso, así como su traslado a Fiscalía distante de las Provincias Vascongadas.

Segundo.—Promulgada la Ley de Amnistía 46/1977, de 15 de octubre, solicitó el señor Calvillo que le fueran aplicados sus beneficios, con reintegración en la plenitud de los derechos activos y pasivos que le pudieran corresponder, y, en especial, el abono de los haberes correspondientes al tiempo en que cumplió la sanción, computándose los mismos con arreglo a los que actualmente tienen asignados los funcionarios del Ministerio Fiscal de la categoría y antigüedad que ostentaba el solicitante del amparo cuando sufrió la suspensión.

El Ministro de Justicia, por resolución de 9 de junio de 1981, le concedió los beneficios de la amnistía, salvo en lo que respecta a la petición de abono de haberes correspondientes al tiempo en que estuvo suspenso. Consideró el Ministro que en el art. 7.º apartado a), de la Ley de Amnistía 46/1977 que previene que «los funcionarios repuestos no tendrán derecho al percibo de haberes por el tiempo que no hubieren prestado servicios efectivos», había que entender que la frase «funcionarios repuestos» incluye no sólo a quienes fueron sancionados con la separación del Cuerpo, sino también a aquéllos a quienes se les impuso una sanción distinta. Interpuesto recurso de reposición, se confirmó, por resolución de 23 de marzo de 1982, «la improcedencia de acceder a lo solicitado en punto a la percepción de los haberes correspondientes al período en que estuvo suspendido de empleo y sueldo en 1937».

Tercero.—Contra esta última resolución interpuso el señor Calvillo recurso contencioso-administrativo, que fue tramitado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, quien lo desestimó en sentencia de 2 de diciembre de 1983, por los mismos fundamentos de las resoluciones administrativas impugnadas.

Declaró además la Sala que no se había atentado el principio de igualdad ante la Ley, porque el art. 7.º a), de la Ley de Amnistía establece un régimen jurídico sin discriminaciones para todos los funcionarios sancionados por motivaciones políticas.

Cuarto.—Contra la sentencia de la Audiencia Nacional interpuso el interesado recurso de amparo, en cuyo escrito de demanda señala que la interpretación que se ha dado al art. 7.º a), de la Ley de Amnistía es inconstitucional, en cuanto vulnera el art. 14 de la Constitución, en sus apartados 1.º y 2.º, y, subsidiariamente, que si se estima constitucional, la interpretación sería inconstitucional —por inconstitucionalidad sobrevenida— el propio art. 7.º a), de la Ley de Amnistía.

Ha decidido:

Denegar los amparos solicitados por doña Carmen Cruz Cruz, doña Carmen Torres Suárez y doña Ana García Arrocha.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 12 de diciembre de 1984.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdagué.—Firmados y rubricados.

Para el actor, son jurídica y económicamente distintas las situaciones del funcionario suspenso de sueldo y la del funcionario separado de su cargo. El funcionario separado percibe pensión de jubilación y deja de estar sujeto al régimen de incompatibilidades, mientras que el suspenso sigue sometido a todas las cargas y prohibiciones y la Hacienda se embolsa su sueldo, con lo que se produce un enriquecimiento injusto de la Administración.

De todo ello concluye que la resolución impugnada vulnera el artículo 14.1 de la Constitución, ya que otorga el mismo trato desfavorable de privación de haberes a dos supuestos diferentes.

La resolución impugnada vulnera también —a su juicio— el artículo 14.2 de la Constitución y produce una discriminación por razón de opinión, ya que si llega a prosperar la interpretación dada, resultaría que los funcionarios afectados al Movimiento Nacional y al régimen político fenecido percibirían todos los haberes, mientras que los desafectos al Movimiento no percibirían los haberes correspondientes al tiempo de cumplimiento de las sanciones políticas que se les impusieron.

Subsidiariamente, postula el actor que se aprecie la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente derogación del art. 7.º a), de la calendarada Ley de Amnistía por vulnerar el art. 14 de la Constitución, en cuanto supone una desigualdad entre los afectados y desafectos al régimen anterior (art. 14.2), privando de la percepción de haberes sólo a estos últimos.

Esta desigualdad es discriminatoria —en su opinión— en cuanto viola un principio general del derecho, cual es el de reconocer el derecho al percibo de haberes cuando la falta de prestación del servicio es imputable a la Administración, contradice la naturaleza, finalidad y eficacia de la institución misma de la amnistía y carece de fundamentación atendible. La razón aducida en la tramitación parlamentaria de la Ley de Amnistía para justificar el precepto no puede admitirse, porque el hecho aducido no está probado; no constituye un fundamento objetivo; no es razonable y la solución que ofrece resulta desproporcionada.

En su virtud, pide que se le otorgue el amparo solicitado para que se le reconozca el derecho a percibir los seis meses de haberes correspondientes al tiempo en que cumplió la sanción política que le fue impuesta, calculando su cuantía en forma actualizada y, en su caso, con abono de los intereses correspondientes.

Quinto.—Admitida a trámite la demanda de amparo de don Julio Calvillo Martínez de Arenaza se acordó sustanciarlo de acuerdo con lo prevenido en los arts. 51 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal, y, en virtud de ello, una vez recabadas las actuaciones se dió vista de las mismas a las partes a fin de que formularan las correspondientes alegaciones.

El solicitante del amparo en sus alegaciones ratifica lo que alegó en su demanda, ya que, dado el corto lapso de tiempo transcurrido desde ella, apenas se han producido novedades que afecten a los abundantes antecedentes jurisprudenciales aducidos en apoyo de su pretensión de amparo. La doctrina del Tribunal sobre el principio de igualdad jurídica, sobre el que gira la demanda, ha sido confirmada, en uno u otro extremo, por sentencias posteriores, que pueden ser omitidas, porque no hacen más que insistir en la doctrina sentada anteriormente por el Tribunal.

La doctrina contencioso-administrativa sobre la naturaleza jurídica de la amnistía, pilar de la demanda, aparece corroborada —dice el recurrente— por la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 27 de junio de 1982. Según dicha sentencia, la amnistía implica la «derogación retroactiva de la norma tipificante de concretos hechos», la «retroactiva carencia de tipicidad de los hechos expedientados» de modo que «la aplicación retroactiva de la amnistía... constituye y convierte en contrario a derecho el acto sancionador».

El Fiscal, en sus alegaciones, subraya que en este caso concreto el único precepto de la Constitución que se alega como transgredido es el 14, sobre la igualdad de todos los españoles ante la Ley. Por consiguiente, el análisis ha de quedar circunscrito a si se ha producido quebranto de este principio precisamente por el artículo 7.º a), de la Ley de Amnistía, ya sea en su aplicación, efectuada por la Administración y confirmada por la jurisdicción, ya en el propio precepto que adolece de inconstitucionalidad sobrevenida. Este es,

esquemático, el planteamiento de la demanda, que es propio del recurso de amparo, cualquiera otra consideración, ajena a esta coordenada, por impropia de este recurso, ha de ser rechazada.

La demanda —dice el Fiscal— impugna doblemente el art. 7.º a) de la Ley de Amnistía, partiendo en ambos casos de una vulneración del derecho a la igualdad. Si el precepto es constitucionalmente válido, la interpretación que se ha hecho de él, ya se le considere extensiva o análoga, es infractora del art. 14 de la Constitución, además de ilegal y antinatural, defectos éstos ajenos a la naturaleza de este recurso. Y para el caso de que se estime que la interpretación dada es constitucionalmente correcta, con carácter subsidiario (que no se cohoneste bien con el planteamiento meramente hipotético de la anterior alternativa, se alega la inconstitucionalidad sobrevvenida del precepto meritado por lesionar de igual manera el derecho a la igualdad. El actor examina primero la inconstitucionalidad de la interpretación y después la del precepto mismo y a este orden se atiene el Fiscal al oponerse.

La interpretación dada al alcance de los efectos económicos de la amnistía, según el actor, vulnera la igualdad, desde el momento en que, siendo extensiva o análoga, se aplica no sólo a los funcionarios separados, que son los mencionados en el precepto en cuestión, sino también a los suspensos, que es su caso. Quedan, pues, equiparados jurídicamente separados y suspensos —situaciones jurídico-administrativas perfectamente diferenciadas— con daño del principio de igualdad y en perjuicio del recurrente que se ve incluido donde no corresponde y privado, por ello, de unos derechos económicos de que la Ley no le excluye.

Tal planteamiento adolece de una primera tacha, como es dar sin más, dimensión constitucional a un problema de interpretación de leyes que corresponde siempre a la jurisdicción. Si se plantea ante un Tribunal una contraposición de tesis —aquí si los funcionarios suspensos están incluidos o no en la Ley de que se trata— la elección de una, siempre que sea razonada, no puede suponer con relación a la rechazada lesión del principio de igualdad. No es, sencillamente, éste el alcance que el art. 14 le da a la igualdad. La Audiencia Nacional explicó y dio razones lo bastante motivadas de su decisión para que pueda ser tildada esta de lesiva, ni de la igualdad, ni de la tutela judicial, donde, de ordinario, suelen situarse los problemas de interpretación de leyes por los juzgadores.

La segunda tacha de este planteamiento reside en que parte del axioma de que el art. 14 prohíbe que casos diferentes reciban una solución idéntica, proposición cuando menos harto discutible.

Para el actor —dice el Fiscal— la interpretación de la amnistía que se ha hecho supone discriminación por razón de opinión, puesto que los funcionarios afectos a lo que se llamó Movimiento Nacional permitieron todos sus haberes, en tanto que el sancionado, que lo fue por no ser afecto, ha dejado de percibirlos, y perpetuar esta situación —se razona— ignorando los efectos *ex tunc* de una amnistía es discriminar a los segundos. Tampoco este razonamiento es aceptable para el Fiscal. La desigualdad podría estar en que los amnistiados —situación fáctica idéntica— fueran tratados de modo desigual, pero no es éste el caso; es precisamente la proposición del actor, que quiere distinguir entre separados y suspensos, la que podría introducir un factor una injustificada desigualdad, siempre, como es natural, atendiendo a la redacción del precepto que comentamos, que excluye la reposición económica de los amnistiados.

El segundo motivo de impugnación se refiere al art. 7.º a), de la Ley de Amnistía, pues —según el recurrente— viola, en su contenido, el derecho a la igualdad. Dicho precepto es contrario a la Constitución con inconstitucionalidad sobrevvenida. No hay reparo formal a que un particular pueda deducir una pretensión directa de inconstitucionalidad, aunque limitada a leyes que lesionan los derechos susceptibles de amparo y en los casos que el recurrente haya experimentado una lesión concreta y actual de su derecho y siempre que sean inescindibles el amparo constitucional y la inconstitucionalidad de la Ley, como puede leerse en la sentencia del Tribunal Constitucional 41/1981, confirmada más tarde, entre otras, por la 65/1983. De suerte que si se aprecia lesión del derecho de igualdad en lo que al actor atañe, podrá suscitarse la constitucionalidad del precepto que la ocasiona. Ahora bien, la desigualdad pretendida no resulta acreditada. Lo que se hace ahora es una repetición de lo que se expuso en la otra alternativa de interpretación inconstitucional, que al privar a los suspensos de sus haberes que percibieron los no sancionados, como las sanciones tuvieron un origen ideológico —afección o desafección al sistema político instaurado tras una guerra—, se mantiene una discriminación injustificada entre unos y otros por motivos de opinión. No es válida esta comparación a los efectos que ahora importan. La Ley de Amnistía incurriría en inconstitucionalidad si tratase desigualmente a los amnistiados, pero de ella no se deriva trato diferente entre los amnistiados y los que no lo son, porque no fueron objeto de sanción, esta es una situación consecuencia de la dura realidad de la historia que la referida Ley ni crea ni puede

hacer desaparecer. Es a esta igualdad dentro de la amnistía, o amnistía desde la igualdad para los casos contemplados, a lo que se refiere en su doctrina el Tribunal Constitucional.

Si no se aprecia lesión de la igualdad, no se puede entrar en el análisis de la inconstitucionalidad de la Ley. Huelga, pues, toda referencia que pueda hacerse a la naturaleza de la amnistía, de ahí hay que abandonar las «valetudinarias teorías» de la *clementia principis* o del derecho de gracia para atribuirle una dimensión de estricta justicia.

Según el Abogado del Estado es previa la interpretación y aplicación del art. 7.º a), de la Ley 47/1977 en los actos de los poderes públicos objeto del recurso.

La unidad del ordenamiento y la supremacía de la Constitución impiden establecer la distinción entre jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria, refiriendo la primera al plano de la constitucionalidad y la ordinaria al de la simple legalidad, ámbitos no siempre de fácil discernimiento.

El error atribuido a los poderes públicos, en la interpretación y aplicación de un precepto legal únicamente alcanza relevancia en sede de amparo constitucional, en tanto que de aquél se derive lesión de alguno de los derechos fundamentales comprendidos en el ámbito de los protegidos por esta singular garantía procesal.

Desde este planteamiento la primera argumentación del recurrente imputa a la interpretación y aplicación (que él califica de «análoga») efectuada por la Administración y confirmada por el órgano judicial, la lesión del derecho a la igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución Española.

La sentencia 63/1983, de 20 de julio, en su fundamento segundo, precisa la razón derogatoria retroactiva de unas normas y de los efectos anudados a las mismas a que responde la legislación de amnistía en la que se integra la Ley 46/1977, proclamando la sujeción, también en este ámbito, del legislador —por extensión de los poderes públicos que han de interpretar y aplicar sus normas— a la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento.

Dicha naturaleza de las normas de amnistía y su efecto de derogación «que en el más intenso de sus objetivos tenderá a reconstruir la situación anterior», no impide, sin embargo, que «el efecto reintegrador» sea más limitado.

En la perspectiva de si, vigente el precepto, la interposición y aplicación del mismo por los poderes públicos lesiona el derecho fundamental reconocido en el art. 14 de la C.E., debe indicarse: que la aplicación del art. 7.º a), de la Ley 46/1977 al supuesto de hecho en que consiste la situación del recurrente, no se hace descansar en una operación de interpretación análoga. La Administración, primero, el órgano judicial, después, entienden que ese supuesto de hecho está, en sí mismo, comprendido en la norma aplicada; que las diferencias existentes entre la separación del servicio y la suspensión de empleo y sueldo (situaciones ambas contempladas en el art. 7.º a), de la Ley 46/1977) no impiden apreciar una nota común, la no prestación efectiva del servicio y por ende la no retribución del mismo, y que sobre esa nota común la aplicación a ambos supuestos del segundo inciso del art. 7.º a), de la Ley número 46/1977 («los funcionarios repuestos no tendrán derecho al percibo de haberes por el tiempo en que no hubieren prestado servicios efectivos, pero se les reconocerá la antigüedad que les corresponda como si no hubiera habido interrupción en la prestación de los servicios»), dejando para la siguiente alegación el análisis acerca de la compatibilidad de la norma con el valor constitucional de la igualdad, no permite apreciar discriminación puesto que se previene idéntico tratamiento normativo (no percepción de haberes activos) para situaciones en que concurre idéntico supuesto de hecho (falta de prestación efectiva del servicio, ya sea por causa de sanción de separación del servicio, ya sea por causa de sanción de suspensión de empleo y sueldo). Carece por ello de congruencia la referencia como *tertium comparationis* a unos funcionarios que, ingresados en la carrera fiscal en julio de 1933, por no haber sido sancionados en ningún momento, se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la legislación de amnistía.

Sobre la inconstitucionalidad del art. 7.º a), de la Ley 46/1977, dice el Abogado del Estado que es reiterada la jurisprudencia del Tribunal con arreglo a la cual, informando la Constitución todo el ordenamiento jurídico, las normas anteriores a aquélla han de ser valoradas e incluso reinterpretadas desde la propia norma constitucional.

El ámbito de la «interpretación conforme» no es sin embargo limitado. Es por ello plausible el planteamiento de la demanda cuando tras pretender (sin fundamento, según se ha intentado razonar en la anterior alegación) la inconstitucionalidad de la interpretación y aplicación de un precepto preconstitucional, trata subsidiariamente de demostrar la inconstitucionalidad sobrevvenida de la norma.

En este punto parece necesario examinar la naturaleza jurídica de las normas de amnistía. La sentencia 63/1983, de 20 de julio, precisa: a), el fundamento de la amnistía «alumbra por la idea de una negación de las consecuencias substanciales de un derecho

anterior cuya corrección se hizo indispensable, y b), que el ejercicio del poder que se traduce en las normas de amnistía está vinculado al principio de igualdad.

Pero tales consideraciones y el más intenso de los objetivos de la amnistía, la derogación retroactiva tendente a reconstruir la situación anterior a las normas que se derogan, no pueden hacer desaparecer la eficacia constitutiva de las normas de amnistía.

La realidad histórica y la circunstancia —reseñada, por ejemplo, en el fundamento 6 de la sentencia de 28 de julio de 1981— de que la promulgación de la Constitución no ha roto la continuidad del orden jurídico preconstitucional, determinan que la amnistía —aun persiguiendo el objetivo de la completa derogación retroactiva de ciertas normas y de los efectos anudados a ella— sirva a esa finalidad mediante la constitución de nuevas situaciones jurídicas. Dicho en otros términos, la legislación de amnistía no comporta ruptura de la continuidad del orden jurídico, no establece un paréntesis en razón del cual sean, en sí mismas, las normas anteriores a las derogadas por la propia legislación de amnistía, las que recobran vigencia (frente al principio del art. 2.2 del Código Civil) aparezcan como títulos inmediatos de los derechos que asisten a los beneficiarios de la amnistía. El derecho de los amnistiados encuentra su título de atribución en la norma de amnistía, la cual podrá integrar, más o menos completamente, dentro de su supuesto de hecho o como parte de su consecuencia normativa, a alguna norma —en sí misma carece de vigencia— derogada o simplemente desconocida como tal norma jurídica por las que a su vez se derogan con la amnistía.

Con arreglo a este criterio: a), el objetivo más intenso perseguido por la amnistía, la completa derogación retroactiva de unas normas y de los efectos anudados a ellas, no implica necesariamente que la técnica jurídica empleada sea la de la «reviviscencia» de las normas derogadas por las que a su vez se derogan con la amnistía, y b), en consecuencia de ello, el mencionado fundamento o principio inspirador de la amnistía es compatible con la limitación de sus efectos reintegradores; esto es, podrá ocurrir que, a pesar de la amnistía y dado la eficacia constitutiva o atributiva de ella, el régimen jurídico resultante de la misma no incluya la totalidad de los efectos que se deducirían de la aplicación sin interrupción de las normas que quedaron afectadas por la ruptura que supuso la guerra civil.

Existe por todo ello derogación con cierta eficacia retroactiva, pero no declaración de nulidad que, por principio, con completos efectos *ex tunc* devuelva la situación jurídica a la existencia antes de la promulgación de las normas derogadas por la amnistía.

En el ejercicio de este poder, el legislador queda vinculado por el valor constitucional de la igualdad. Lo es igualmente, por tanto, que, tratándose aquí de una ley preconstitucional, en la medida en que la misma resultase discriminatoria habría de entenderse incurso en inconstitucionalidad sobrevenida.

El rechazo de la discriminación, el ajuste a los principios y valores constitucionales, entre ellos el de la igualdad, cabrá referirlo a los supuestos de hecho o a las consecuencias normativas. En los dos supuestos que habrán de confrontarse (los funcionarios sancionados con separación del servicio y los funcionarios sancionados con suspensión de empleo y sueldo) existe la nota común de la no prestación de servicio efectivo. El efecto, la consecuencia normativa cuestionada, consistente en el no abono de las retribuciones correspondientes a ese período de no prestación de servicio efectivo, no lesiona por ello la igualdad ante la Ley.

El problema que suscita el recurrente en relación a los funcionarios «afectos» o «vencedores» no parece que se encuentre bien situado en el ámbito del art. 14 de la C.E., ya que los funcionarios no sancionados, ajenos por tanto al ámbito de aplicación de cualquier norma de amnistía, no pueden tomarse como parámetro de referencia para dilucidar si las previsiones de la legislación de amnistía —obviamente respecto a los supuestos de hecho que le son propios— incurrir o no en discriminación, ya por dar un trato igual a situaciones desiguales (lo que según se ha visto no ocurre, dada la idéntica no prestación de servicios por los funcionarios suspendidos y separados), ya porque a supuestos iguales se les dé un trato desigual (lo que tampoco ocurre, pues la regla del segundo inciso del art. 7.º 1), de la Ley 46/1977 comprende a suspendidos y separados).

Cabría pensar en la necesidad de «una razón jurídicamente atendible», no ya desde el punto de vista de la igualdad, sino para fundamentar esta limitación del efecto reintegrador de la amnistía, pero:

a) Se trataría de una consideración enteramente ajena al derecho fundamental cuya lesión invoca el recurrente, y por ende al ámbito propio del amparo constitucional.

b) La fundamentación (sin duda relacionada con el carácter limitado de los fondos públicos) remitiría a consideraciones de política legislativa, en suma a la mayor o menor generosidad —y viabilidad en cada momento— de los tratamientos legislativos, lo que en definitiva lleva a concluir también por esta vía, y a

semejanza de lo resuelto por ese alto Tribunal en su sentencia número 63/1983, la inidoneidad del recurso de amparo para obtener una decisión, propio del legislador, sobre un mayor alcance de los efectos de la amnistía.

Sexto.—Por medio de escrito de 12 de julio de 1984, la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Criado Bedoya, acreditando la representación de doña María Rosa Urabayen Priede, puso en conocimiento el fallecimiento de don Julio Calvillo Martínez de Arenaza, ocurrido el día 19 de junio de 1984, y solicitó que se tuviera por comparecida a su viuda, doña María Rosa Urabayen Priede, continuando con ella la sustanciación del procedimiento, lo que, tras oír al Abogado y al Ministerio Fiscal, el Tribunal acordó.

Por providencia de 31 de octubre se señaló para deliberación y votación del recurso el día 5 de diciembre siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—El problema de este asunto gira en derredor de la inteligencia del art. 7.º de la Ley de 5 de octubre de 1977, que concedió una amnistía. Dicho art. 7.º establecía lo siguiente:

«Los efectos y beneficios de la amnistía a que se refieren los cuatro primeros artículos serán en cada caso los siguientes:

a) La reintegración en la plenitud de todos sus derechos activos y pasivos de los funcionarios civiles sancionados, así como la reincorporación de los mismos a sus respectivos cuerpos si hubieran sido separados. Los funcionarios repuestos no tendrán derecho al percibo de haberes por el tiempo que no hubieran prestado servicios efectivos, pero se les reconocerá la antigüedad que les corresponda como si no hubiera habido interrupción en la prestación de servicios.»

El demandante pretende que la interpretación de la norma antes reseñada, tanto la dada en vía administrativa como contenciosa, es inconstitucional, porque vulnera el art. 14 de la Constitución. Son diferentes las situaciones del funcionario separado y del funcionario suspenso, y la interpretación que combate es discriminatoria, en cuanto concede el mismo trato a situaciones diferentes. Produce también una discriminación por razón de opinión en cuanto que el demandante —por no haber sido adicto al Movimiento Nacional— va a percibir menos haberes que sus compañeros de promoción afectos al régimen anterior.

Subsidiariamente postula que habría que apreciar la inconstitucionalidad sobrevenida, y consiguiente derogación, del repetido art. 7.º a), por desigualdad discriminatoria que produce en favor de los afectos al régimen anterior y otras razones.

Segundo.—Frente a la tesis del recurso es pertinente recordar la doctrina de este Tribunal que se contiene en el auto de esta Sala de 18 de mayo de 1983, según el cual «el análisis desde la perspectiva constitucional de la defensa de los derechos y libertades susceptibles de amparo, no podrá dirigirse a enjuiciar la corrección hermenéutica que... ha hecho el Ministerio de Justicia, y en sede jurisdiccional, la Sala indicada, sino que tendrá que ceñirse al análisis en la medida que dicha interpretación pudiera hacer quebrar el principio de igualdad, porque la interpretación como tarea que pertenece al proceso de aplicación de la Ley, y por ende, de juzgar, en tanto en cuanto no incida en el contenido constitucional, corresponde a los Juzgados y Tribunales.»

En igual sentido se orienta, entre otros, el auto de esta misma Sala de 2 de enero de 1983.

De todo ello resulta que la jurisdicción de amparo constitucional no debe entrar a enjuiciar la interpretación que el Ministerio de Justicia ha dado, y la Audiencia Nacional confirmada, sobre el artículo 7.º a), de la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977. En su virtud, para este proceso, la expresión «funcionarios repuestos» incluye a los depurados políticos con la sanción de separación, y también a los que, como el recurrente, sólo hubieron de sufrir suspensión de empleo y sueldo.

Tercero.—Centrada y limitada así la cuestión no resulta quebrado el principio de igualdad. Asiste la razón al recurrente cuando alega que distinta es la situación del suspenso y la del separado, pero ambos supuestos se equiparán si se atiende al denominado principio del «servicio prestado».

La relación funcional es estatutaria y unilateral en cuanto al acto de nombramiento, pero es sinalagmática en lo que a los recíprocos deberes y derechos de la Administración y del funcionario se refiere.

El Tribunal Supremo, al aplicar la Ley de Amnistía a casos similares, no ha reconocido en ningún supuesto el derecho a las retribuciones que «no son debidas si los servicios no han sido prestados» (S.T.S. de 26 de septiembre y 7 de octubre de 1978), o, en otros términos, «si falta el servicio prestado el salario no es debido» (S.T.S. de 25 de enero de 1979).

Por los mismos fundamentos existe diferencia entre quienes percibieron todos sus haberes a lo largo de la carrera profesional y el recurrente, que se ha visto privado de parte de ellos por una sanción política. Pero esta consecuencia, debida a una declaración clara y terminante de la Ley, encuentra una fundamentación

razonable en el citado principio de los «servicios efectivos». La jurisprudencia invocada de contrario es irrelevante y puede bastar esa razonable justificación para excluir la invocada inconstitucionalidad sobrevenida ex art. 14 de la C.E.

A mayor abundamiento, parece que no es dable invocar una pretendida justificación de la institución de la amnistía como determinante de que la falta de prestación de servicios devenga acto antijurídico imputable a la Administración. La amnistía extingue la punibilidad y los efectos penales que el delito o infracción produce como hecho penal o sancionable, pero no los efectos que el delito o infracción produce como hecho simple. Extingue la sanción y la falta pero no la omisión legal del trabajo a la que el legislador ha conectado explícitamente la omisión de la retribución.

Cuarto.—La desestimación del presente recurso de amparo por las razones que quedan expuestas en los fundamentos anteriores hace innecesario entrar a debatir el problema, no especialmente discutido en este asunto, sobre la posibilidad de sucesión *mortis causa* en los derechos fundamentales y en la posición procesal ocupada en un recurso de amparo, así como si esa sucesión, en su

caso, pueda favorecer al cónyuge viudo con independencia de las normas rectoras de la sucesión de que se trata.

FALLO

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

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por doña María Rosa Urabayen Priode.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 14 de diciembre de 1984.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdagué.—Firmados y rubricados.

626 Pleno. Conflicto positivo de competencia núm. 568/1983. Sentencia núm. 123/1984. de 18 de diciembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Ángel 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 Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdagué, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 568/1983, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, frente al Gobierno vasco, en relación al Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los Centros de Coordinación Operativa. Ha comparecido en el conflicto el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don José Joaquín Portuondo Herreñas, y ha sido ponente el Magistrado don Luis Díez Picazo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 30 de julio de 1983, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, planteó conflicto constitucional positivo de competencia, haciendo expresa invocación de lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución, contra el Decreto del Gobierno vasco núm. 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los llamados Centros de Coordinación Operativa («Boletín Oficial del País Vasco núm. 37, de 29 de marzo de 1983»), y solicitó que, con anulación del referido Decreto, se declarara la titularidad estatal de la competencia ejercitada por la Comunidad Autónoma.

Los antecedentes que dan lugar al planteamiento del referido conflicto, según los expone el Abogado del Estado, son los siguientes:

a) El Decreto 34/1983, de 8 de marzo, configuró unos llamados «Centros de Coordinación Operativa» como un servicio administrativo dependiente del Departamento de Interior del Gobierno vasco (art. 1.º), con la finalidad de organizar y coordinar la actividad de cualesquiera organismos o entidades de naturaleza pública o privada en caso de incidente o emergencia para la seguridad de las personas, sus bienes y derechos (art. 2.º). Para el cumplimiento de tal finalidad se inviste a dichos Centros de competencias administrativas, concebidas de una manera genérica, por la vía de un deber de prestación de colaboración (art. 3.º) y pormenorizadas con algún detalle en el art. 4.º mediante el enunciado de funciones de coordinación, estudio, planificación, información, documentación y otras análogas.

b) Publicado el Decreto el 29 de marzo de 1983, el Consejo de Ministros, en su reunión de 25 de mayo de 1983, acordó formular requerimiento al Consejo del Gobierno del País Vasco, al amparo de lo dispuesto en el art. 62, en relación con el 63, ambos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT), y a los fines previstos en dichos preceptos, por entender que el ejecutivo autónomo había incurrido en incompetencia al dictar el citado Decreto.

El requerimiento de incompetencia del Gobierno se basaba en que las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de

seguridad ciudadana, atribuidas a la misma con el alcance previsto en el art. 149.1.29 de la Constitución y 17 del Estatuto de Autonomía, son por sí mismas insuficientes para habilitar la adopción del Decreto 34/1983, habida cuenta de que, tanto por su materia como por su finalidad, el contenido del Decreto es encuadrable en el régimen de protección civil. Si bien la seguridad ciudadana y la protección civil son conceptos entre los que se aprecian conexiones, no dejan de presentar matices diferenciales que tienen su traducción y reflejo en el ordenamiento. Así a la vista del art. 21 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, resulta que el régimen de la protección civil se encuentra comprendido en la defensa nacional. Por ello se concluía que, según los núms. 4 y 29 del art. 149 de la Constitución, la protección civil es competencia exclusiva del Estado, por su inserción en el régimen de la defensa nacional, y por su conexión con el que es propio de la seguridad ciudadana.

c) El Consejo de Ministros, en su reunión de 27 de julio de 1983, consideró no atendido el requerimiento de incompetencia por falta de contestación y ordenó a la Abogacía del Estado el planteamiento de conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución.

2. El Abogado del Estado fundamenta, desde el punto de vista jurídico, el planteamiento del conflicto en que la norma que se cuestiona proclama como finalidad básica la de proteger y garantizar la seguridad de las personas, sus bienes y derechos, situándose, por tanto, en el marco de la seguridad pública, a que se refiere el art. 149.1.29 de la Constitución. El Estado ostenta, en forma general, competencia exclusiva en la citada materia de la seguridad pública, de la que solo se exceptúa «la creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica». La competencia autónoma en esta materia se circunscribe, por tanto, al reconocimiento de la existencia de una policía autonómica, que, obviamente, tiene atribuidas funciones materiales de protección de personas y bienes, pero sin que ello autorice a suponer que existe una competencia autonómica de dirección y coordinación de los servicios de seguridad. Por ello, ni del art. 149.1.29 de la Constitución ni del art. 17 del Estatuto Vasco se puede inferir ninguna competencia de ordenación, dirección o coordinación en materia de seguridad pública, que rebasa la mera dirección u ordenación de los Cuerpos de policía autonómica.

El art. 4.º de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, contempla supuestos de alteración grave de la seguridad pública en los que la competencia genérica corresponde exclusivamente al Gobierno, cuando, según el Decreto impugnado, tales hechos podrían entrar en el marco de competencias atribuidas a los Centros de Coordinación Operativa.

En la Ley Orgánica de 1 de julio de 1980, sobre defensa nacional y organización militar, se configura la «defensa civil» como un aspecto de la defensa nacional. De todo ello resulta que en los casos de catástrofes extraordinarias se produce una superposición de las competencias previstas en los apartados 4 y 29 del núm. 1 del art. 149 de la Constitución, que legitima doblemente la exclusividad de la competencia estatal. Por otra parte, en el Real Decreto de 24 de julio de 1980, en el que se establece la organización de la protección civil como competencia exclusiva del Estado, se encomienda a los Gobernadores civiles las funciones de dirección y coordinación de la protección civil en el ámbito periférico (art. 6, y esta competencia es incompatible con la instituida en el Decreto objeto de conflicto.

En síntesis, estima la representación del Gobierno de la Nación que la protección de personas y bienes ante cualquier alteración