

facultad de gasto del Estado central no es un título competencial propio -y universal, podría añadirse- que autorice a invadir la competencia exclusiva autonómica ni tampoco a ejercer, con base en el art. 9.2 de la Constitución, una competencia paralela o concurrente sobre la misma materia asumida en exclusiva por la Comunidad Autónoma, porque ello «podría terminar por vaciar de contenido el diseño constitucional del Estado de las Autonomías»; reconoce asimismo que las resoluciones en conflicto no pueden encontrar amparo en los arts. 149.1, 149.3 ó 150.3 de la Norma fundamental; recuerda, en fin, que la intervención del Estado en esta materia, o en cualesquiera otras de titularidad autonómica, requiere, para ser legítima, de una oportuna autorización constitucional, exigencia de la que aquél no queda dispensado por el hecho de que tal intervención se lleve a cabo bajo la modalidad de fomento o incentiación de actividades privadas. Todo ello es muy cierto, la Sentencia lo afirma con gran rigor argumental y no cabe, por tanto, oponer objeción alguna.

Sentadas las premisas anteriores, en la Sentencia se desarrolla un considerable esfuerzo dialéctico por hacer compatible aquellos postulados constitucionales con una declaración favorable asimismo a la constitucionalidad de la intervención estatal en este caso. Pero el esfuerzo resulta, a lo que creo, fallido. ¿Cuál es, a juicio de la mayoría del Tribunal, el título competencial que, dentro del campo de la asistencia social, legitimaría la acción promocional del Estado a través de sus propios órganos administrativos? O, planteado en otros términos, ¿qué precepto constitucional autoriza semejante actividad del Estado en el ámbito territorial de la Comunidad que ha promovido el conflicto o de cualquiera otra que haya asumido idéntica competencia exclusiva sobre esta materia? La Sentencia no invoca precepto constitucional alguno y tampoco dice con claridad cuál sea el título competencial del Estado en virtud del cual éste puede intervenir cuando, en materia de asistencia social, en la que -se afirma- no puede haber conflictos de intereses con las Comunidades Autónomas, existan supuestos especiales o particulares que requieran un planteamiento global de ámbito superior al autonómico. Tal sería el caso, a juicio de la mayoría del Tribunal, de las entidades privadas que acometan planes de acción social o realicen labores de asistencia social de ámbito estatal, entidades que, por este solo hecho, puedan ser subvencionadas directamente por el Estado, sin mediación o intervención de la Comunidad Autónoma, disponiendo aquél en exclusiva del régimen jurídico de las ayudas económicas que otorgue y de la gestión de las mismas. Con ello, aunque no se diga expresamente, la Sentencia viene a sostener que el interés general, entendido como interés estatal, es un criterio suficiente para abrir a la disponibilidad e intervención unilateral del Estado aquellas materias (como es el caso de la que ahora nos ocupa) que la Constitución y los Estatutos han entregado a las Comunidades Autónomas, sin reserva o excepción alguna en favor del Estado.

De acuerdo con el art. 148.1.20.º de la Constitución, la materia de asistencia social ha sido íntegramente regionalizada por los

Estatutos de Autonomía, lo que significa, en mi opinión, que los órganos centrales carecen de toda competencia para intervenir unilateralmente en dicha materia, y esta falta de título competencial no puede subsanarse por la apelación al interés general. Si el Estado decide canalizar sus recursos financieros al fomento de programas generales o de acciones singulares de asistencia social, debe respetar en todo caso las competencias autonómicas exclusivas sobre la materia, sin limitarlas ni yustaponer *ex nihilo* una competencia estatal concurrente o paralela, y ello sólo puede lograrse bien mediante una distribución de tales fondos del Estado, conforme a módulos objetivos, entre todas las Comunidades Autónomas, bien mediante acuerdos o convenios singulares con aquellas Comunidades Autónomas en cuyo territorio haya de desarrollarse la acción social de carácter singular. Sólo así se respeta realmente el diseño constitucional de un Estado autonómico. Lo contrario es mantener por inercia prácticas centralizadoras, incompatibles con el modelo constitucional, y duplicidad de órganos -en la Administración del Estado y en las Administraciones autonómicas- que vienen a desempeñar los mismos cometidos, con la multiplicación de gastos y la limitación indirecta de las competencias autonómicas que todo ello supone.

En este mismo sentido, no me parece pertinente que para resolver el presente conflicto se invoque la doctrina mantenida por la Sentencia 95/1986, de 10 de julio, puesto que dicha doctrina discurre por una dirección sensiblemente distinta a la que en este caso mantiene la mayoría del Tribunal. En efecto, en el conflicto al que puso fin aquella Sentencia el Estado ostentaba un título competencial expreso para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.º) y por ello se estimaron legítimas no sólo las acciones de fomento económico programadas por el Estado en favor de los agricultores jóvenes, sino también algunas de las funciones de gestión subsumibles en el título competencial antes dicho. Pero sin olvidar que en la citada Sentencia se advertía, con alcance general, que «el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias» (fundamento jurídico 3.º *in fine*), advertencia que en este caso no se ha respetado, puesto que las «competencias» de ordenación y gestión de las subvenciones acordadas unilateralmente por el Estado se ejercen sobre una materia, la asistencia social, respecto de la cual el texto constitucional no ha delimitado reserva alguna en favor de aquél. Por todo ello, el Tribunal debió declarar que las resoluciones en conflicto sí han invadido la competencia exclusiva que la Comunidad Autónoma de Galicia ostenta, dentro de su territorio, en materia de asistencia social.

Madrid, a uno de diciembre de mil novecientos ochenta y seis.-Firmado: Jesús Leguina Villa.-Rubricado.

32272 Pleno. Cuestiones de Inconstitucionalidad acumuladas números 437/1984; 604/1984; 65/1985; 70/1985; 189/1985; 491/1985 y 814/1985. Sentencia número 147/1986, de 25 de noviembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña Gloria Begué Cantón, Vicepresidenta, y don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Reguer, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los núms. 437/1984; 604/1984; 65/1985; 70/1985; 189/1985; 491/1985 y 814/1985, planteadas por diversas Magistraturas de Trabajo acerca de la posible inconstitucionalidad de la disposición adicional de la Ley de 9 de enero de 1984, núm. 1/1984, de adición de un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. Han comparecido el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, y el Ministerio Fiscal, y ha sido designado Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. En el «Boletín Oficial del Estado» núm. 10, de 12 de enero de 1984, se publicó la Ley 1/1984, de 9 de enero, que añadía un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, concebido en los siguientes términos:

«Art. 11, bis. Las acciones para el reconocimiento de los derechos establecidos en esta Ley serán imprescriptibles. No obstante, los efectos económicos de los derechos reconocidos estarán sujetos a las distintas normas de prescripción del Ordenamiento Jurídico.»

Por su parte, en la Disposición adicional de la referida Ley 1/1984, se establecía que «los interesados podrán solicitar la aplicación de la Ley de Amnistía, incluso cuando haya habido resolución judicial que declare la inadmisión del proceso por prescripción de la acción».

La conformidad de los preceptos transcritos con la Constitución suscitó dudas en diversas Magistraturas de Trabajo, que plantearon sendas cuestiones de inconstitucionalidad. Una vez acumuladas, las varias cuestiones han dado origen a la presente Sentencia. En síntesis, se procederá ahora a detallar los antecedentes en relación con cada cuestión acumulada.

2. La primera de ellas es la registrada con el núm. 437/1984, planteada por Auto de fecha 11 de junio de 1984 por la Magistratura de Trabajo núm. 3 de las de Oviedo, por entender el Magistrado que la Disposición adicional de la Ley 1/1984 vulneraba el art. 24 de la C.E., porque alteraba situaciones jurídicas consagradas a través de Sentencias firmes, que habrían alcanzado eficacia de cosa juzgada. Por la misma razón vulneraba también el principio

de seguridad jurídica (art. 9.3). Ello aparte, entendía el juzgador que la Ley debiera haber tenido el rango de Ley Orgánica (art. 81 de la C.E.) y, además, pudiera vulnerar el art. 62, i), de la C.E., que atribuye en exclusiva al Jefe del Estado la facultad de conceder indultos generales. La Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión, por providencia de 27 de junio de 1984, dándose traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado (por conducto de sus Presidentes), así como al Gobierno y al Fiscal General del Estado para que, si lo estimaban procedente, se personasen en el procedimiento y efectuasen alegaciones.

Por escrito registrado en este Tribunal el día 13 de julio de 1984, formuló sus alegaciones el Fiscal General del Estado, quien, tras censurar la forma imprecisa en que la cuestión fue formulada, sostenía que la Ley 1/1984 en nada se oponía a la Constitución. En cuanto a su presunta insuficiencia de rango, estimaba el Ministerio Público que la Ley en cuestión no constituía un desarrollo «directo» de los derechos y libertades públicas, de ahí que no conculcara el art. 81 de la C.E., tal como ha sido interpretado por este Tribunal en varias de sus resoluciones, que cita. Para enjuiciar la conformidad de su contenido es esencial tener en cuenta la finalidad de la propia Ley —conectada directamente con la de amnistía—, claramente legítima por constituir un intento de reparar las consecuencias perjudiciales que en el seno de las relaciones laborales ocasionó el ejercicio de ciertos derechos, hoy reconocidos: Esta finalidad no sólo no contradecía la Constitución, sino que ciertamente contribuía a llevarla a la práctica, mediante el desarrollo en este punto concreto de la previa Ley de Amnistía, de 15 de octubre de 1977. Tampoco violaba la Ley 1/1984 el art. 24 de la C.E., por ignorar el efecto de cosa juzgada de las Sentencias firmes, ya que las Sentencias que consolidaron el estado de cosas que hoy se pretende remover no llegaron a pronunciarse en modo alguno sobre el fondo del asunto, pues acogieron la excepción de prescripción de las acciones surgidas de la anterior Ley de Amnistía. Por último, tampoco debía entenderse vulnerado el art. 9.3 de la C.E., que consagra el principio de seguridad jurídica, pues no hay derechos ilimitados, y es posible que sean lícitamente restringidos a fin de salvaguardar otros bienes o derechos también constitucionalmente protegidos.

Por escrito de 13 de diciembre de 1984 compareció el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, formulando alegaciones. En ellas consideraba a la Ley 1/1984 conforme con la Constitución. Según el Letrado del Estado, la Ley 1/1984 no vulneraba la Constitución porque ni siquiera concedía una verdadera amnistía —figura vinculada a responsabilidades penales o administrativas—, sino que se limitaba a conformar nuevamente relaciones jurídicas, de ahí que tampoco fuera posible considerar que introducía una especie de indulto general, que está referido estrictamente a la responsabilidad penal. Incluso si se considerase que la Ley 1/1984 contenía una verdadera amnistía, debería tenerse en cuenta que, en último término, no sería sino una mera continuación de la Ley de 15 de octubre de 1977 —que era la que verdaderamente concedió la amnistía— y no podía exigirse a esta última que cumpliera unos requisitos competenciales, de producción normativa, que sólo serían impuestos, más tarde, por la Constitución de 1978. Tampoco vulneraba la Ley 1/1984 —en opinión de la representación del Gobierno— el principio de seguridad jurídica, dado que los supuestos de hecho a los que se refería eran casos de ejercicio de derechos fundamentales, que por su propia naturaleza son imprescriptibles, y, además, el propio principio de cosa juzgada está sujeto a los límites que le imponga la Ley, de ahí que ésta, al limitarlo, no haya sobrepasado las funciones que constitucionalmente se le asignan. Estos mismos argumentos, por otra parte, descartarían que hubiera existido una eventual violación del art. 24 de la C.E.

Por escrito de 16 de octubre de 1984, solicitó el Ministerio Fiscal la acumulación de esta cuestión con la registrada con el núm. 604/1984, que se había presentado durante la tramitación de la núm. 437/1984, y que presentaba la conexión objetiva requerida a estos efectos por el art. 83 de la Ley Orgánica reguladora de este Tribunal. Habiéndolo solicitado también el Abogado del Estado, el Tribunal Constitucional acordó la acumulación por Auto de fecha 22 de noviembre de 1984.

3. La cuestión de inconstitucionalidad registrada con el núm. 604/84 fue interpuesta por la Magistratura de Trabajo núm. 11 de las de Barcelona, mediante Auto de fecha 20 de julio de 1984, por entender que el artículo único de la Ley 1/1984 vulneraba los arts. 9.3 (en relación con el principio de seguridad jurídica, ignorado al establecerse el carácter imprescriptible de las acciones), y 62, i), de la Constitución.

Admitida a trámite por providencia de 19 de septiembre de 1984, de la Sección Cuarta de este Tribunal, y dado traslado de la misma conforme al art. 37.2 de la LOTC, se personó el Senado y compareció el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, solicitando la acumulación con la cuestión registrada

con el núm. 437/1984. En parecidos términos se expresó el Ministerio Fiscal, que reproducía sus alegaciones a la cuestión anterior; en relación con la núm. 604/1984, puntualizaba que la cuestión afectaba no tanto a la disposición adicional como al artículo único de la Ley 1/1984, que pretendía restablecer la igualdad de trato de sujetos afectados negativamente por el ejercicio de derechos hoy protegidos en la Constitución, constituyendo un mero desarrollo de la previa Ley de 15 de octubre de 1977, y no vulnerando el principio de seguridad jurídica, pues éste no era ilimitado. Por otra parte, consideraba el Ministerio Público que ambas Leyes no otorgaban un indulto general, de ahí que no fueran aplicables las previsiones del art. 62, i), de la C.E. Por Auto de 22 de noviembre de 1984, el Pleno de este Tribunal acordó la acumulación de ambas cuestiones, compareciendo con posterioridad (por escrito de 13 de diciembre de 1984) el Abogado del Estado y formulando alegaciones conjuntamente para ambas en los términos arriba reseñados.

4. La Magistratura de Trabajo núm. 13 de las de Barcelona formuló la cuestión de inconstitucionalidad registrada con el núm. 65/85, por Auto de fecha 26 de diciembre de 1984, por entender el Magistrado que la Ley 1/1984, de 9 de enero, vulneraba el art. 9.3 de la C.E., específicamente en cuanto consagra el derecho a la seguridad jurídica. Por providencia de 6 de febrero de 1985, la Sección Tercera de este Tribunal admitió a trámite la cuestión, dándose traslado a los Organismos a que hace referencia el art. 37.2 de la LOTC, personándose el Senado y el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Tanto el Letrado del Estado como el Ministerio Fiscal solicitaron la acumulación de esta cuestión y de la señalada con el núm. 70/85 con las dos anteriormente acumuladas. Por Auto de 7 de marzo de 1985 el Pleno de este Tribunal acordó la solicitada acumulación, efectuando sus alegaciones el Fiscal General y el Abogado del Estado en los términos que se dirán.

5. La Magistratura de Trabajo núm. 18 de las de Madrid acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad (registrada con el núm. 70/85) por entender que el nuevo artículo que añade la Ley 1/1984 a la de 15 de octubre de 1977, así como los arts. 7 y 8 de esta última vulneran los arts. 9.3, 38, 10.1 y 118 de la Constitución. Entendía el Magistrado que, en el seno de las relaciones privadas es la amnistía misma lo que puede suscitar dudas de inconstitucionalidad, siendo secundario, a estos efectos, que sean o no prescriptibles las acciones que de ella nacen. En este sentido, era dudoso que la amnistía pudiera extenderse al ámbito de las relaciones privadas, restringiendo derechos individuales con carácter retroactivo (pese al mandato contrario del art. 9.3 de la C.E.); ignorando lo acordado en Sentencias firmes, cuyo respeto impone el art. 118 de la C.E., y constituyendo relaciones jurídico-privadas con carácter forzoso. La cuestión fue admitida a trámite, personándose en Autos el Ministerio Fiscal (por escrito de 26 de febrero de 1985), que efectuó sus alegaciones reproduciendo las ya mantenidas en las anteriores cuestiones y añadiendo, en lo que la cuestión núm. 70/85 tiene de peculiar respecto de las otras, que la extensión de la amnistía a las relaciones entre sujetos privados venía impuesta por la necesaria igualdad de trato que ha de dispensarse a los trabajadores en relación con aquellos otros ciudadanos que fueron sancionados administrativamente por los mismos motivos. Por ello, sería lícita una aplicación del principio de igualdad que se extendiera e impusiera a todas las relaciones jurídicas, sea cual sea su naturaleza, pública o privada. Ahora bien, el impacto que la legislación de amnistía pudiera producir en esas relaciones es algo que perdería relieve constitucional para transformarse en cuestión de mera legalidad ordinaria. Por su parte, el Abogado del Estado formuló alegaciones por escrito de 21 de marzo de 1985, común a esta cuestión y a la registrada con el núm. 65/85. Consideraba el Letrado del Estado que debía ser desestimada la cuestión, pues la Ley 1/1984 no vulneraba el principio de seguridad jurídica —entendida como certeza del ordenamiento—, que en modo alguno impedía la natural evolución del Ordenamiento. Además, tampoco vulneraría dicha Ley el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 de la C.E.), pues no sería posible atribuirle carácter retroactivo, ya que sus efectos —salvo en lo referente a cuestiones propias del Derecho de la Seguridad Social— se desplegaron a partir de su entrada en vigor e, incluso aceptando hipotéticamente que fuera retroactiva, aún apoyarían la validez de la solución legal los principios de nulidad radical de los despidos discriminatorios y de eficacia retroactiva de los derechos fundamentales. Estas mismas consideraciones, por otra parte, bastarían para justificar la aplicación de la llamada amnistía a las relaciones de trabajo, pese al carácter privado de éstas.

6. Por Auto de 21 de febrero de 1985, la Magistratura de Trabajo núm. 10 de las de Madrid sometió a la consideración de este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional de la tantas veces citada Ley 1/1984, por entender que vulneraba los arts. 9.3; 25.1; 62.i), y 118 de la Constitución.

Ello sería así porque la Ley ha ignorado las facultades que, en materia de indultos generales, confiere la Constitución [art. 62.i) al Jefe del Estado; además, en cuanto que pretendería transformar situaciones consagradas por Sentencia firme, la Ley en cuestión vulneraría el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 de la C.E. y el mandato de los arts. 118 y 25.1 de la C.E. La cuestión fue admitida a trámite por Auto de 13 de marzo de 1985 y registrada con el núm. 189/85, trasladándose la misma de conformidad con lo previsto en el art. 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El Gobierno de la Nación se personó, representado por el Abogado del Estado, y tanto éste como el Fiscal General solicitaron la acumulación de esta cuestión con las anteriormente registradas, que es acordada por este Tribunal por Auto de 4 de junio de 1985, previa incorporación a las actuaciones de documentación original remitida por la Magistratura núm. 10 de Madrid. Por escrito de 17 de junio de 1985, el Fiscal General del Estado dio por reproducidas las alegaciones efectuadas en relación con las registradas con los núms. 437/1984, 604/1984, 65/1985 y 70/1985, y, por su parte, el Abogado del Estado dio por reproducidas las formuladas en su escrito de 27 de marzo de 1985 que, a su vez, reproducían en lo sustancial las formuladas en las cuestiones anteriores.

7. La cuestión de inconstitucionalidad núm. 491/85 fue interpuesta por Auto de 7 de mayo de 1985, por la Magistratura de Trabajo núm. 3 de las de Guipúzcoa, por entender el Magistrado que la disposición adicional de la Ley 1/1984 podía vulnerar el art. 9.3 de la C.E., en cuanto consagra el principio de seguridad jurídica. La Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó, por providencia de 5 de junio de 1985, admitir a trámite la cuestión, dándose traslado a los Organismos previstos en el art. 37.2 de la C.E., a fin de que, si lo estimaban conveniente, se personasen en el procedimiento. El Senado se personó, ofreciendo su colaboración a los efectos previstos en el art. 88 de la LOTC, por escrito de 19 de junio de 1985. De otra parte, tanto el Abogado del Estado —en representación del Gobierno de la Nación— como el Ministerio Fiscal, comparecieron y solicitaron la acumulación de esta cuestión con las anteriormente mencionadas. La acumulación fue acordada por Auto del Pleno de este Tribunal de fecha 11 de julio de 1985.

8. Por último, la cuestión de inconstitucionalidad registrada ante este Tribunal con el núm. 814/85 fue presentada por Auto de fecha 31 de julio de 1985 dictado por la Magistratura de Trabajo de Huelva. Entendía el Magistrado que la Ley 1/1984 podía vulnerar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la C.E.), al transformar sin razón justificativa alguna el criterio sostenido por los Tribunales, favorable a la prescripción de las acciones nacidas de la Ley de 13 de octubre de 1977, tras un amplio lapso de tiempo desde la promulgación de esta última. Por providencia de 25 de septiembre de 1985, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la cuestión, así como el traslado de la misma al Gobierno, al Congreso, al Senado y al Fiscal General, de conformidad con lo previsto en el art. 37.2 de la LOTC. Por escrito de 11 de octubre de 1985 compareció el Senado, que ofreció su colaboración a los efectos del art. 88 de la LOTC. Por su parte, el Abogado del Estado, por escrito de 18 de octubre de 1985, solicitó la acumulación de esta cuestión a las anteriores, dando por reproducidas las alegaciones formuladas, a la vista de que no planteaba cuestiones nuevas. En parecidos términos se manifestó el Fiscal General del Estado, en su escrito de fecha 24 de octubre de 1985, en el que, adicionalmente, puntualizó sus anteriores alegaciones en el sentido de que no es discutible la facultad del legislador de interpretar de forma auténtica sus leyes (incluso contrariando la solución a que hayan podido llegar los Tribunales); y, sobre la base de la jurisprudencia de este Tribunal, mal puede considerarse arbitrario un acto del legislador que pretendía fuera restituida la igualdad frente a ciertos grupos sociales sancionados por el ejercicio de derechos hoy reconocidos. Por último, aun cuando pudiera considerarse deseable y conveniente la redacción de exposiciones de motivos de las Leyes, entendía el Ministerio Público que no afectaba a la constitucionalidad de las Leyes el que carecieran de ella. Por Auto de 14 de noviembre de 1985 el Pleno del Tribunal acordó la acumulación de la presente cuestión a las registradas con los núms. 437/1984, 604/1984, 65/1985, 70/1985, 189/1985 y 491/1985.

9. Por providencia de 20 de noviembre último, se acordó señalar el día 25 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Antes de efectuar cualquier otra consideración, conviene precisar cuál ha de ser el orden de exposición y el alcance de nuestro análisis, ya que las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, aunque en su mayor parte versan formalmente sobre la Ley 1/1984, de 9 de enero, alcanzan también a problemas de técnica operativa de la amnistía en las relaciones privadas, y, por tanto, exceden del ámbito de la referida Ley para plantearse la

viabilidad de la propia amnistía y la legitimidad de la Ley de 1977 que la concedió (como expresamente lo afirman algunos de los Magistrados proponentes). En esta línea, cabe hacer las observaciones siguientes:

a) La naturaleza del proceso por el que este Tribunal conoce de las cuestiones de inconstitucionalidad obliga a comenzar nuestro análisis por los problemas estrictamente vinculados a la Ley 1/1984, pues sobre ella versa en primer término el juicio de relevancia en los correspondientes procesos para las disposiciones que se impugnan. En efecto, las diversas cuestiones han surgido en el seno de procesos en los que se examinaba la posibilidad del ingreso en sus Empresas de trabajadores que habían sido despedidos de ellas, que no se beneficiaron de la amnistía concedida por la Ley de 13 de octubre de 1977, porque ya habían prescrito las acciones que concedió. Así, pues, de la validez de la Ley 1/1984 depende la decisión del proceso de instancia (art. 35.1 de la LOTC), porque es un instrumento absolutamente imprescindible para que opere hoy la amnistía de 1977, cuyos efectos ya se habían agotado. Es claro que, si se concluye que es constitucionalmente legítima la Ley 1/1984, carecerá de sentido entonces un pronunciamiento acerca de si la amnistía es aplicable a los contratos de trabajo, pues, por definición, esto último ya no va a poder suceder. O sea, el propio tema sustantivo de la amnistía en las relaciones laborales está supeditado a la regla de no prescripción de acciones y, por ello, sólo podría considerarse en el presente proceso si la respuesta que se diese a la cuestión de imprescriptibilidad fuese positiva.

b) Centrada la cuestión inicialmente en la Ley 1/1984, los Magistrados proponentes sólo concentran sus dudas en torno a la aplicación de la Amnistía a los contratos de trabajo. Cuestionan únicamente la validez constitucional de la regla de imprescriptibilidad de acciones impuesta por la Ley de 1984 cuando ésta trata de aplicarse en el seno de un contrato de trabajo, como relación de naturaleza privada. Es decir, se cuestiona la Ley 1/1984 en su necesaria conexión con los arts. 5 y 8 de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, que se refieren a «derechos activos» de los trabajadores por cuenta ajena. Así, pues, a este punto concreto del problema planteado por la Ley 1/1984 ha de restringirse el análisis que sigue.

2. Como paso previo al análisis del tema es imprescindible determinar la naturaleza de los derechos que concede la Ley 1/1984.

Para alguno de los Magistrados proponentes, de la conjunción de las Leyes de 1977 y 1984, se deduce la existencia de dos amnistías diferentes. La amnistía concedida en la Ley de 1977 desapareció cuando prescribieron las acciones que concedía, lo que tiene especial incidencia en la llamada amnistía laboral. Como es sabido, es este campo se planteó el problema con especial agudeza, dándose origen a una jurisprudencia contradictoria que, finalmente, se inclinó hacia la calificación como prescriptibles de las acciones nacidas de la Ley de 1977, con aplicación del plazo previsto en el art. 81 de la Ley de Contrato de Trabajo, vigente en la fecha de entrada en vigor de la de 15 de octubre de 1977. Siguiendo esta estricta corriente de opinión, podría entenderse que la Ley 1/1984 no enlaza con la anterior —de efectos ya agotados—, sino que crea nuevas y autónomas acciones que participan de la naturaleza de una verdadera amnistía, si bien su alcance subjetivo es más reducido y está fijado de modo negativo por exclusión.

Para resolver este problema sólo cabe acercarse al fenómeno de la amnistía, precisar su alcance, y, una vez hecho esto, determinar si el ejercicio de la facultad estatal en que aquélla consiste se ha desenvuelto por igual en ambas leyes o en una sola; si la Ley 1/1984 contiene una nueva amnistía o, como reiteradamente ha afirmado el Ministerio Fiscal, sólo añade una precisión al régimen jurídico de la amnistía que se perfiló ya en 1977.

Como ya ha tenido ocasión de afirmar este Tribunal, la amnistía que se pone en práctica y se regula en ambas leyes es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983), pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa —en sentido amplio— que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve, cuya finalidad unitaria no enmascara el hecho de que se pone en práctica recurriendo a una pluralidad de técnicas jurídicas que quedan unidas precisamente por la finalidad común. En unos casos —normalmente para relaciones en las que el Estado aparece involucrado como poder público—, la aplicación de la amnistía supondrá lo que se ha llamado por la doctrina «derogación retroactiva de normas», haciendo desaparecer por completo las restricciones que sufrió el derecho o libertad afectado, con todas sus secuelas, con lo que puede decirse que el derecho revive con carácter retroactivo; no obstante, la amnistía no deja de serlo por tener efectos más limitados, y ello sucede especialmente en relación con relaciones sometidas a un régimen jurídico privado, en las que

se pretende las más de las veces conceder en el presente, y para el futuro, una serie de derechos. Con referencia al contrato de trabajo, no es que se trate de devolverle plena integridad a la relación que desapareció —haciéndole recobrar, incluso retroactivamente, todos sus efectos—, sino de conceder nuevos derechos vinculados a la relación que se extinguió y ahora se reconstituye, si bien con efectos sólo parciales.

Lo anterior evidencia que la amnistía no es un fenómeno lineal, que pueda resolverse en una serie de principios y técnicas unitarios, sino un fenómeno complejo, aunque se reconduzca al ejercicio de una facultad estatal, en la que halla su explicación unitaria. Aplicada esta afirmación al problema que ahora se nos plantea, no puede sino concluirse que la Ley 1/1984 no tiene sentido autónomo, sino que puntualiza algunos aspectos discutidos del régimen jurídico de la Ley de 1977, en la que verdaderamente se materializó el ejercicio de la facultad de gracia. Aunque evidentemente a partir de la Ley hoy impugnada pueda accionarse de nuevo para instar la aplicación de la amnistía, las acciones de ella resultantes no mudan en absoluto el derecho al que sirven, que trae origen única y exclusivamente de la voluntad estatal plasmada de forma directa en la primera de las leyes citadas, de la que la Ley de 1984 es sólo un complemento.

No se trata, pues, de una nueva amnistía, sino de nuevos aspectos añadidos al régimen jurídico de la única existente. Esta caracterización de la naturaleza de la Ley de 1984 no tiene un interés meramente teórico, sino que resulta trascendente para responder a alguna de las cuestiones planteadas, especialmente su presunta contradicción con lo dispuesto en el art. 62.1) C.E., que atribuye al Jefe del Estado el ejercicio del derecho de gracia en los términos legalmente fijados. Razonan algunos de los Magistrados proponentes que esto es así, pues si el Jefe del Estado necesariamente ha de ser quien acuerde «lo menos» —el indulto—, con mayor razón ha de suceder esto si se trata de acordar «lo más» —la amnistía—. Prescindiendo del hecho de que es erróneo razonar sobre el indulto y la amnistía como figuras cuya diferencia es meramente cuantitativa, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa, es lo cierto que la Ley 1/1984 ni siquiera supone en sí misma manifestación del ejercicio del derecho de gracia, por las razones ya dichas de que constituye una mera precisión en el régimen jurídico de aquél, y, entonces, el problema está en determinar si el legislador, que podía precisar ese régimen jurídico, pues no hay restricción constitucional directa sobre esta materia, no ha vulnerado con el contenido de la referida ley otras previsiones constitucionales.

3. Para resolver el problema planteado, es conveniente reproducir una vez más el esquema del razonamiento de los Magistrados proponentes: Aun admitiéndose que en virtud de la amnistía una norma posterior destruya los efectos originados por la aplicación de una norma anterior —que fue ratificada caso por caso ante los Tribunales de Justicia—, debe cuestionarse si es posible, además, que la situación de pendencia creada por la norma posterior se mantenga indefinidamente, pese a la profunda modificación que significa respecto del estado de cosas surgido bajo la norma precedente, o si no es preciso establecer algún punto final a esa situación, mediante la fijación de un plazo de prescripción. Como es sabido, la prescripción, forma de extinción de las acciones para la defensa de un derecho cuyo origen está en lo que la doctrina ha llamado «silencio de la relación jurídica», es una figura estrechamente conectada con la idea de seguridad jurídica, porque, para garantizarla, puede llegar a permitir la consolidación de situaciones que, en su origen, eran contrarias a la ley cuando el titular de una pretensión no la ejercita en un plazo de tiempo que pueda considerarse razonable desde la perspectiva de la buena fe. Como la doctrina ya ha observado, en el seno de la institución de la prescripción existe un equilibrio entre las exigencias de la seguridad jurídica y las de la justicia material, que a veces ha de ceder para dar paso a aquélla y permitir un adecuado desenvolvimiento del tráfico jurídico.

Ahora bien, aunque la finalidad que mediante la institución de plazos de prescripción se pretende conseguir sea perfectamente legítima desde el punto de vista de la Constitución, lo anterior no quiere decir que en términos generales la fijación de un plazo de prescripción de acciones sea una exigencia que debe ser respetada en todo caso para que la propia Constitución pueda entenderse respetada, porque la Constitución, que ha consagrado el principio de seguridad jurídica, no ha hecho lo propio con la prescripción. Si se han de declarar prescriptibles o no las acciones, ello es algo que en principio debe decidirlo el legislador, valorando las circunstancias concurrentes en cada caso. Pueden existir casos en que se den circunstancias muy determinadas, en los que no establecer un plazo de prescripción —cualquiera que sea— puede vulnerar la Constitución, por implicar un excesivo sacrificio del principio de seguridad jurídica en beneficio del valor-justicia; es lógico que, si ese sacrificio excesivo se produce, este Tribunal pueda comprobarlo y por ello determinar que se ha desconocido ese principio porque

esto último pertenece a la competencia de la jurisdicción constitucional, aunque no lo sea la valoración de los criterios de oportunidad que haya podido manejar el legislador.

4. No obstante, para comprobar hasta qué punto ha sido respetado en este caso el principio de seguridad jurídica no es posible contar con soluciones apriorísticas o con criterios de general aplicación en los que hallar los fundamentos de la resolución que se dicte. Puesto que cada caso problemático puede presentar facetas propias y específicas, será preciso valorar las circunstancias concurrentes y, en el supuesto que no ocupa, especialmente las siguientes:

a) Aunque no proceda ahora detenerse a analizar la viabilidad constitucional de la amnistía en las relaciones privadas, es claro que una institución de este género afecta a la seguridad jurídica, principio consagrado en el art. 9.3 de la C.E. Ello sucede porque la amnistía que se concede altera situaciones que han sido consagradas por Sentencias judiciales firmes, provistas del valor de cosa juzgada (art. 118 de la C.E.), y esta alteración de las reglas de sucesión de los ordenamientos puede afectar evidentemente al principio citado, entendido como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes —como lo eran aquéllas que en su día autorizaron los despidos—. Pues bien, es claro que el problema que se plantea en todas las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas es un problema de límites, de razonabilidad de los límites que han sido impuestos a la seguridad jurídica en aras de la prevalencia de la justicia material. A este respecto, para valorar la Ley 1/1984, debe tenerse en cuenta que, habiéndose producido ya una «alteración» en la certeza y seguridad del Derecho por la Ley de 1977, que reconstituyó en el presente y para el futuro relaciones ya extinguidas, y habiéndose alcanzado de nuevo la inmutabilidad de esas situaciones por la prescripción en aquellos casos en que el trabajador no ejerció en tiempo las oportunas acciones, de nuevo se pretende remover ese estado de cosas y, además, perpetuándolo indefinidamente. Es decir, no es que desde el principio las acciones concedidas por la Ley de Amnistía de 1977 hubieran sido declaradas clara y terminantemente como imprescriptibles (supuesto que plantearía problemas diversos de los que aquí han surgido); es que, esta alteración en parte tan importante del régimen jurídico de la amnistía se pretende que sobrevenga después de haberse consolidado ya unas situaciones que, a su vez, ya habían sido profundamente alteradas por la Ley de 1977.

b) La amnistía, por sí misma, no supone en este caso aplicación retroactiva de una ley, puesto que en el ámbito laboral se ha traducido en la eliminación de las decisiones empresariales para el futuro; en última instancia, y a efectos prácticos, dejando de lado la mera terminología que ni siquiera la ley confirma, la amnistía laboral consiste en la implantación, en el momento en que se aplica y para el futuro, de una serie de derechos y obligaciones entre las partes del contrato reconstituido, subsiguientes a la consolidación de la relación de trabajo. Pero, aun descartado este aspecto del problema, lo cierto es que, al imponer la reconstitución forzosa de los contratos de los trabajadores despedidos, incide notablemente sobre la libertad del empresario actual para seleccionar a sus trabajadores, y es ésta una libertad que puede reconducirse al art. 38 de la C.E.

Esta libertad puede ser limitada —y en el propio art. 38 de la C.E. se mencionan algunos de estos límites—, por lo que el problema que se plantea es también un problema de límites, de constitucionalidad de los límites que le han sido impuestos, y ésta es una faceta que debe necesariamente tenerse en cuenta al valorar la declaración de imprescriptibilidad de las acciones.

c) Por último, debe considerarse el significado práctico de la amnistía. No puede decirse que la aplicación de la amnistía a los contratos de trabajo sea una sanción, porque sanción es únicamente la consecuencia desfavorable que la ley vincula de modo directo e inmediato a la comisión de un ilícito; en cambio, con la aplicación de la amnistía, la ley no considera que la actuación de los empresarios cuyos efectos tratan de removerse sea ilícita, como no podría ser menos dado el tenor de las normas entonces vigentes. No obstante, hay que reconocer que por ser la de trabajo una relación bilateral y recíproca, la restauración de los derechos del trabajador se tiene que traducir en la existencia de cargas y costes que tiene que soportar el empresario, para que sea plena y efectiva la reintegración del trabajador a la Empresa. La amnistía no tiene carácter sancionador, pero sí es onerosa para el empleador, al imponerle la contratación de un nuevo trabajador y las cargas inherentes a la constitución de una relación de trabajo. A mayor abundamiento, cuando ya han prescrito las acciones que se concedían al trabajador para hacer valer su derecho, declararlas ahora imprescriptibles supone reestablecer *sine die* la posibilidad que se le impongan al empresario los gravámenes derivados de la amnistía, y ello hace pesar sobre él buena parte de las consecuencias laborales de la Ley de 1977. Esto último es lo que interesa

subrayar ahora. Ha de tenerse muy presente que, aunque la concesión de una amnistía implica un juicio crítico sobre toda una etapa histórica, eliminando los efectos negativos de cierto tipo de leyes emanadas durante su transcurso, lo cierto es que los actos que pretenden ser suprimidos mediante la amnistía primero, y mediante la prolongación de sus efectos después, eran lícitos cuando se realizaron, la ley los amparaba y así lo manifestaron los Tribunales de Justicia cuando les tocó valorar su legitimidad. El reproche que pudo hacerseles —que contrariaban derechos del hombre generalmente admitidos en el ordenamiento internacional, y hoy en el interno español— tiene su causa directa en la ley que los permitió. Así las cosas, cabe dudar de la razonabilidad de una medida que, declarando imprescriptibles las acciones de amnistía, tiende a perpetuar sin límites temporales las consecuencias onerosas de un reproche (que básicamente ha de dirigirse a la norma) a los actos de los particulares que se limitaron a aplicarla.

5. El triple orden de consideraciones de que se ha hablado en el apartado precedente evidencia que, si la amnistía es siempre una institución excepcional, que en parte desconoce las reglas usuales de evolución del ordenamiento jurídico, la declaración como imprescriptibles de aquellas acciones que nacían de ella y que ya habían prescrito es una nueva excepción que se añade a la anterior, comprimiendo aún más el principio de seguridad jurídica. Como tal productora de efectos excepcionales ha de ser valorada cuando carguen sus consecuencias sobre la esfera de libertad que garantiza a todos los ciudadanos la Constitución. Si podía ser razonable, y aún deseable, la amnistía, y se concedió un período de tiempo para que los interesados se beneficiaran de ella, una vez que ese tiempo transcurrió, cesó el estado de pendencia, de provisionalidad de la situación originaria; reanudando la provisionalidad mediante la Ley 1/1984 y, exceptuando totalmente su limitación temporal, puede decirse que la excepción se ha convertido en regla general, y que el principio de seguridad jurídica —perpetuamente comprimido— ya es ignorado. Con la ley impugnada, la prevalencia del valor justicia se obtiene abandonando sin condiciones la puesta en práctica de la ley a la voluntad del trabajador, que será quien determine cuándo y cómo hacer valer su derecho; la posición jurídica del empleador queda sometida, de nuevo y sin plazo, al arbitrio de otra persona, y esta solución equivale a desconocer el contenido esencial del principio de seguridad jurídica en el seno de la relación de trabajo en aspecto tan relevante como su reconstrucción. Esto aconseja trasladar al caso —contra lo que parece creer la representación del Estado— la preocupación que ha inspirado la doctrina de este Tribunal en materia de prescripción de acciones para la defensa de los derechos fundamentales y, por consiguiente, declarar que el artículo único de la Ley 1/1984, en cuanto que se aplique a los contratos de trabajo, contraviene el art. 9.3 de la C.E. que consagra el principio de seguridad jurídica.

Los anteriores argumentos son aplicables, y con mayor razón e intensidad, a la regla contenida en la disposición adicional de la Ley 1/1984, que establece que «los interesados podrán solicitar la aplicación de la Ley de Amnistía incluso cuando haya habido resolución judicial que declare la inadmisión del proceso por prescripción de la acción». La falta de respeto a la seguridad jurídica se acentúa en este precepto, afectando incluso a las consecuencias de decisiones judiciales firmes, por lo que debe ser declarada su inconstitucionalidad.

32273 Pleno. Recurso de amparo número 351/1985. Sentencia número 148/1986, de 25 de noviembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorres Segura, don Luis Díez Picazo, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 351/1985, promovido por el Procurador de los Tribunales don Alejandro González Salinas, asistido por el Letrado don Jesús González Pérez, en nombre y representación de don Andrés de Pablo López y otros, impugnando una Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo confirmatoria de Orden ministerial de 10 de enero de 1983 en relación con la integración de Profesores agregados de Universidad en el Cuerpo de Catedráticos, en cuanto que la misma había incurrido en lesión

6. Queda por precisar el contenido del fallo añadiendo a lo ya dicho las consideraciones siguientes:

a) En la materia litigiosa nuestra declaración ha de limitarse a afirmar que no puede implantarse la imprescriptibilidad de las acciones —en la relación de trabajo— nacidas de la Ley de Amnistía, que no pueden modificarse decisiones judiciales firmes que han declarado prescritas ya determinadas acciones y que, por tanto, ha de conservarse para el futuro la inmutabilidad de las situaciones consolidadas por la prescripción de dichas acciones.

Esta declaración es la única que en este caso puede hacer el Tribunal, que no puede entrar a valorar si el plazo de prescripciones de las acciones que fue señalado por la jurisprudencia en materia laboral fue breve o prolongado, si era posible introducir otros más acertados o si el legislador pudo obrar de una manera distinta. Sólo se ha tratado de precisar que, en un caso como éste, en el que han de revisarse situaciones creadas al amparo de un ordenamiento entonces vigente, no se puede mantener indefinidamente esta posibilidad, declarando imprescriptibles las acciones que la sirven.

b) Comprobada la ilegitimidad de la pervivencia indefinida de las acciones derivadas de contratos de trabajo en relación con la amnistía, y que ya estaban extinguidas, desaparece por completo para el futuro la virtualidad de este aspecto de la amnistía concedida en 1977, que a partir de ahora no podrá ser aplicada, ni tampoco a los procesos de instancia, origen de estas cuestiones (sin que ello afecte, sin embargo, de acuerdo al art. 40.1 de la LOTC, a las situaciones creadas al amparo de la Ley 1/1984, antes de su declaración de inconstitucionalidad). En cualquier caso carece así de objeto plantearse en este proceso las cuestiones más genéricas suscitadas por algunos Magistrados de la aplicabilidad de la amnistía en las relaciones privadas al no existir ya medios para hacerla valer y no ser relevantes para la resolución de los procesos de instancia.

FALLO

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

Ha decidido

1. Declarar la inconstitucionalidad del artículo único de la Ley 1/1984, de 9 de enero, en cuanto declara imprescriptibles las acciones laborales incluidas en los arts. 5 y 8 de la Ley 46/1977, de 15 de octubre.
2. Declarar la inconstitucionalidad de la disposición adicional de la Ley 1/1984.

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

Dada en Madrid a veinticinco de noviembre de mil novecientos ochenta y seis.—Firmado: Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricado.

directa de derechos fundamentales de los regulados en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución.

Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Letrado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Don Andrés de Pablo López y otros interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 10 de enero de 1984, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 62/1978. El Tribunal Supremo dictó Sentencia el 12 de marzo de 1985 por la que se declaraba no haber lugar al planteamiento al Tribunal Constitucional de la cuestión de inconstitucionalidad de la Disposición transitoria séptima de la Ley de Reforma Universitaria 11/1983, de 25 de agosto, así como la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo promovido.

La citada Sentencia del Tribunal Supremo fundaba la inadmisibilidad del recurso en el art. 6 de la Ley 62/1978, el cual se refiere a los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho administrativo, es decir, a actos jurídicos emanados de un órgano administrativo en manifestación de la voluntad creadora de una situación jurídica, mientras que la demanda interpuesta se dirigía