

Siendo ello así, y estando el Auto de la Juez adecuadamente motivado desde la perspectiva del art. 24.1 C.E., por la misma razón lo está el que pronunció la Audiencia Provincial, donde a lo ya dicho se agrega que las expresiones vertidas por el querellado en su escrito se hicieron en el «ejercicio del derecho de defensa (...) frente a las acusaciones de apropiación indebida y falsedad documental de que los querellados fueron objeto por el hoy recurrente». En definitiva, la instructora y la Sala que en las dos instancias conocieron de la petición deducida por el querellante, le dieron respuesta explícita, exteriorizando las razones de la negativa, sin que, en consecuencia, pueda encontrarse tacha alguna de la tutela judicial por ese lado.

5. Desde otra perspectiva, esa respuesta fue dicha previa la ponderación de las circunstancias para calificar *prima facie* el significado penal de las expresiones y manifestaciones achacadas al querellado y, en suma, si revestían o no la apariencia de constitutivas de algún delito contra el honor. En otras palabras, si, en atención a la finalidad peculiar de la autorización judicial, esas palabras iban encaminadas a la defensa de los derechos e intereses en juego, y dentro de sus límites, con lo que su persecución ulterior ante los Tribunales penales podría convertirse, de hecho, en un atentado contra ese derecho a la defensa, o si, al contrario, por rebasar tal ámbito, resultaban injustificadas y, por tanto, legítimamente reprochables (ATC 1.026/1986).

En verdad, la negación de la licencia para proceder en la vía penal significa que, implícita o tácitamente, las manifestaciones tachadas de injuriosas eran explicables por las circunstancias del caso, pero haciéndolo así, en el ejercicio del prudente arbitrio que la Ley le confiere, la Juez de Instrucción, primero, y la Audiencia Provincial, después, no han vulnerado el derecho del actor al Juez ordinario predeterminado y, por tanto, imparcial, ya que no se han inmiscuido en un ámbito ajeno, el correspondiente al proceso penal contra el presunto calumniador o injuriador ni han prejuzgado su culpabilidad o inocencia. Se han limitado a realizar la única ponderación que les era posible, apriorística y de plano como exige la Ley, *sine strepitu et iudicio*, si las palabras del querellado eran inseparables del ejercicio de su derecho a la defensa, contestando en sentido positivo a la disyuntiva. El negar la licencia para proceder, o concederla, forma parte de la potestad de juzgar, meollo de la función jurisdiccional, propia de los Jueces con la plena independencia deseada constitucionalmente que veda a este Tribunal sustituir su criterio, cuando es razonable y razonado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

6331 Sala Segunda. Sentencia 37/1998, de 17 de febrero de 1998. Recurso de amparo 3.694/1994. Contra Sentencia de la Sala de lo Social del T.S.J. de la Comunidad Autónoma del País Vasco desestimatoria de recurso de suplicación interpuesto contra la del Juzgado de lo Social núm. 3 de Guipúzcoa dictada en procedimiento de tutela de derechos fundamentales. Vulneración del derecho de huelga y de la libertad sindical: aplicación por la autoridad pública de medidas restrictivas de derechos fundamentales desproporcionadas al fin perseguido.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3.694/94, interpuesto por el Sindicato Langile Abertzaleen Batzordeak (L.A.B.), representado por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Aguilar Fernández y asistido por el Letrado don José Luis Rezabal Zurutuza, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 20 de octubre de 1994, desestimatoria del recurso de suplicación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 3 de Guipúzcoa, dictada en procedimiento de tutela de derechos fundamentales, sobre vulneración del derecho de huelga y de la libertad sindical. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Manuel Valín López. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 17 de noviembre de 1994, el Procurador de los Tribunales don Ignacio Aguilar Fernández interpone, en nombre y representación del Sindicato Langile Abertzaleen Batzordeak (L.A.B.), recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 20 de octubre de 1994, que desestimó el recurso de suplicación interpuesto contra la Sentencia de la que se hace mérito en el encabezamiento.

Los hechos de los que trae causa la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) En la mañana del día 27 de enero de 1993, fecha en la que había sido convocada una huelga general en toda España por diversos Sindicatos, varios militantes de éstos participaron en un piquete informativo que desarrolló su actividad en el polígono industrial del barrio Martutene de Donostia-San Sebastián. Consta en los hechos probados de la Sentencia recurrida que dicho piquete, integrado por más de cincuenta personas y que desplegaba su actividad en la vía pública del citado polígono, «informaba a viandantes y otros trabajadores que acudían a sus centros de trabajo en coche», sin que existiera ninguna alteración del orden público, desarrollándose en todo momento su labor «dentro de la más absoluta normalidad» y sin que se produjera ningún

hecho que se pudiese considerar delictivo. Consta también que durante el tiempo en que duró la acción del piquete fueron llegando varios coches patrulla de la Ertzaintza y, a una distancia de entre seis y diez metros, varios policías tomaron fotografías y filmaron aquella acción, sin que se atendiera la solicitud de algunos miembros del piquete de que cesara la filmación y la toma de fotografías ni sus intentos de identificarse ante la Ertzaintza.

b) El Sindicato Langile Abertzaleen Batzardeak (L.A.B.) interpuso demanda ante el Juzgado de lo Social de San Sebastián contra el Gobierno Vasco (Consejería de Interior), en reclamación de tutela de los derechos de huelga y de libertad sindical, solicitando la declaración de nulidad radical de la conducta observada por el demandado. La demanda fue desestimada por Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 3 de San Sebastián, de 14 de marzo de 1994.

La Sentencia considera que la actuación de la Ertzaintza no vulneró el derecho de huelga y la libertad sindical, toda vez que «en ningún momento se impidió la pacífica acción del piquete, ni se instó a actuaciones distintas, ni se conminó al piquete». No obstante, y partiendo de que la acción del piquete «se desarrolló dentro del marco legal», la Sentencia afirma que la filmación y toma de fotografías por parte de la Ertzaintza «se debió exclusivamente» a aquella acción del piquete «y no a otras razones de seguridad ajenas al mismo, sin que existiera razón alguna relativa al piquete para ello, toda vez que todo discurría con normalidad, obedeciendo tal actuación posiblemente a la consideración por parte de la Ertzaintza y sus mandos, de considerar coactivos o, al menos, potencialmente coactivos y “peligrosos” para el orden público a todos los piquetes», lo que revela «una clara desconfianza» hacia los mismos, con posible «desconocimiento (...) de la razón de ser de los mismos y de sus límites» y actuando «con excesivo celo y rigor (...), presumiendo la posibilidad de altercados u otros incidentes por la acción de un piquete, en ejercicio de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente».

La Sentencia añade que no quedó acreditado que en el lugar hubiera habido altercados o alteración del orden público, ya que, pese a las alegaciones del demandado en ese sentido, éste no llevó a cabo actividad probatoria alguna.

c) Interpuesto recurso de suplicación —no impugnado por el Gobierno Vasco— por el Sindicato ahora solicitante de amparo contra la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social, el recurso fue desestimado por la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia (T.S.J.) de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 20 de octubre de 1994.

Partiendo de que el art. 6.6 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, admite la actuación de los piquetes informativos, la Sentencia entiende que, al tratarse de una huelga general, en el presente caso se desbordaron las previsiones contenidas en el mencionado precepto, ya que los componentes del piquete «no eran necesariamente los trabajadores en huelga, sino que podía estar integrado por cualquier otro miembro o simpatizante» del Sindicato demandante, «y también por cualquier otra persona no afiliada y que no fuera tan siquiera simpatizante del mismo, pero que en aquel momento coincidiera con los objetivos de la citada huelga general, actuando todos ellos fuera de los locales del propio Sindicato, es decir, en la calle, razón por la que dicha actuación, a la par que era una manifestación de los derechos fundamentales de libertad sindical y de huelga, supone el ejercicio del derecho fundamental de reunión» (art. 21.1 C.E.),

plenamente legal en este caso a pesar de no haberse cumplido los requisitos de forma para el ejercicio de aquél.

Manifiesta también la Sentencia que, teniendo carácter público la concentración de los manifestantes, su mera filmación, tanto por la Autoridad pública como por los medios de comunicación, no conculca, en principio, el derecho a la intimidad personal de los reunidos. Toma de imágenes —prosigue el órgano judicial— que, en sí misma, tampoco coarta los derechos de reunión, manifestación y a la propia imagen, «estando avalada dicha práctica por la presunción establecida en el art. 103.1 C.E., conforme al cual las Administraciones Públicas, en este caso la Consejería de Interior del Gobierno Vasco, sirven con objetividad los intereses generales», sin que, de otra parte, le conste al T.S.J. que «las imágenes filmadas hayan servido para incidir negativamente en el derecho a la intimidad de las personas integrantes del piquete referenciado, ni tampoco que hayan servido como prueba incriminatoria en un proceso de tipo penal, en cuyo caso correspondería al juez o tribunal competente el valorar dicha prueba».

En conclusión, y no constando al T.S.J. «que se haya hecho un uso posterior en cualquier sentido de dichas fotografías o filmaciones respecto de las personas que aparecen en las mismas», la Sentencia rechaza que se hayan vulnerado los derechos de reunión y manifestación, ni tampoco la libertad sindical ni el derecho de huelga, toda vez que la actuación policial controvertida «está amparada, en principio, por las competencias generales de policía que tiene la Administración Pública consistentes en proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, tal como dispone el art. 1.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana».

2. El Sindicato recurrente presenta demanda de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Social del T.S.J. de la Comunidad Autónoma del País Vasco por vulneración de los derechos fundamentales de libertad sindical y de huelga (art. 28.1 y 2 C.E.), producida por la acción de la policía autonómica de fotografiar y filmar la actividad de un piquete informativo que, según declaran probado los órganos judiciales, actúa «dentro de la más absoluta normalidad», sin que exista «razón alguna relativa al piquete» para que sus integrantes fueran fotografiados y filmados y sin que el Gobierno Vasco aportara justificación alguna de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad.

La acción policial de fotografiar y filmar a las personas integrantes de un piquete informativo, en el ejercicio de su actividad sindical, en contra de la voluntad expresa de los mismos, constituye una conducta antisindical, en la medida en que interfiere en el desarrollo del derecho de huelga, íntimamente conectado con el de libertad sindical. Es evidente que el hecho de fotografiar y filmar la actividad de un piquete constituye una acción intimidatoria, al menos indirecta, que tiende a influir psicológicamente en el ánimo de sus integrantes con el objetivo de disuadirles del ejercicio pleno de su derecho de extensión y publicidad de la huelga.

De otra parte, cualquier limitación o condicionamiento de un derecho fundamental ha de ser adoptado de forma restrictiva, con cautela y motivación, lo que no se produce en el presente caso. La policía autonómica vasca no estaba realizando una investigación policial sobre unos hechos presuntamente ilícitos, penal o administrativamente, ni existía indicio alguno de que militantes de diversos Sindicatos mayoritarios, debidamente acreditados y con intención de identificarse, fueran a extralimitarse en sus funciones, por lo que no son de recibo las razones aducidas por el Juzgado de lo Social para explicar la conducta de la policía, pues el «excesivo celo

y rigor» y la «clara desconfianza de la Ertzaintza hacia los piquetes» no pueden ser tomados en consideración ante el ejercicio lícito y plenamente responsable de un derecho fundamental por parte de sus titulares.

Con independencia de que se trata de un singular método de ficha policial no sometido a ningún tipo de control, y menos judicial, y si bien es cierto que la actuación policial no imposibilitó totalmente la acción del piquete, también lo es que sí limitó el ejercicio del derecho de huelga, obstaculizándolo de manera parcial e imponiéndole dificultades que rebajaron, o pudieron rebajar, su efectividad. El ordenamiento jurídico prohíbe cualesquiera grados de limitación de un derecho fundamental, desde la total supresión de su ejercicio hasta su afectación leve, si no existe la debida justificación.

Por último, los preceptos invocados por el T.S.J. (art. 104.1 C.E. y art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/1992) han de cohonestarse con el art. 28 C.E. De seguirse la interpretación efectuada por el T.S.J., la autoridad policial dispondría de una auténtica patente de corso para interferir o condicionar el ejercicio de un derecho fundamental bajo la genérica y omnicomprendensiva competencia de «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos».

Por todo lo cual, la demanda solicita la anulación de la Sentencia de la Sala de lo Social del T.S.J. del País Vasco por vulnerar el derecho de huelga y la libertad sindical.

3. Por providencia de 25 de octubre de 1995, la Sección Cuarta acuerda admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con lo dispuesto por el art. 51 LOTC, requerir atentamente a la Sala de lo Social del T.S.J. de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adwerada de las actuaciones correspondientes al recurso de suplicación núm. 1.414/94 y requerir atentamente al Juzgado de lo Social núm. 3 de Guipúzcoa a fin de que, en el mismo plazo, remita certificación o fotocopia adwerada de las actuaciones correspondientes a los autos núm. 119/94, en lo que recayó Sentencia en 14 de marzo de 1994; debiéndose previamente emplazar, para que en el plazo de diez días puedan comparecer, si lo desean, en el recurso de amparo y defender sus derechos, a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, haciendo constar en dicho emplazamiento la exclusión de quienes quieran coadyuvar con el recurrente o formular cualquier impugnación y les hubiera ya transcurrido el plazo que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece para recurrir.

4. Por providencia de 11 de diciembre de 1995, la Sección acuerda tener por personado y parte en el procedimiento al Letrado don Manuel Valín López, en nombre y representación del Gobierno Vasco, acordándose entender con él las sucesivas diligencias, y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podrán presentar las alegaciones que estimen pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

5. El 16 de enero de 1996 se registra el escrito de actuaciones del Letrado del Gobierno Vasco.

El escrito comienza por hacer suya la opinión del recurrente en el sentido de que cualquier limitación o condicionamiento de un derecho fundamental ha de ser adoptado de forma restrictiva y con suma cautela, pero ocurre que, en el presente caso, ni la libertad sindical ni el derecho de huelga sufrieron merma alguna, toda vez que el piquete informativo no se vio en modo alguno interferido en su actividad sindical por la actuación de la Ertzaintza, que se limitó a fotografiar y grabar en vídeo

a distancia lo que sucedía, sin obstaculizar ni poner traba alguna a la tarea informativa de los integrantes del piquete. Fueron los propios testigos —miembros con cargo de responsabilidad en diferentes Sindicatos— llevados al acto de juicio por el Sindicato demandante quienes, a preguntas de esta parte, afirmaron que en ningún momento se sintieron intimidados o presionados por el actuar policial, así como que pudieron comunicar sin cortapisas a los trabajadores que se acercaban a pie y a los que lo hacían en coche —provocando con ello retenciones considerables— las razones que, a su entender, había para secundar la huelga. Es claro, por tanto, que no se obstaculizó el ejercicio del derecho de huelga ni se le pusieron dificultades que rebajaron su efectividad, pues el piquete dispuso de todo el tiempo que estimó necesario y gozó de total libertad de movimientos para informar a los trabajadores acerca de la huelga convocada y para animarles a que se sumasen a ella, disolviéndose el piquete cuando entendió que su tarea había concluido y no por intervención alguna de la Ertzaintza.

De conformidad con lo que afirma el T.S.J., la acción de la Ertzaintza viene amparada por las competencias generales que la Administración Pública tiene en materia de policía, por lo que sólo la prueba de que dichas competencias se han utilizado en contra de los fines legalmente previstos justificaría el reproche aducido por el recurrente. Aunque a los meros efectos dialécticos llegara a aceptarse la eventual capacidad abstracta del hecho de fotografiar para incidir en el derecho fundamental, debe recordarse la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la proporcionalidad de los sacrificios (STC 37/1989), a cuyo tenor debe ponerse en relación la gravedad de la intromisión con la imprescindibilidad de dicha intromisión para asegurar la defensa del interés público que se pretende garantizar con la actuación de que se trate. Pues bien, realizando tal juicio ponderativo en presente caso, se llega a la conclusión de que la intromisión —se entiende que en hipótesis— tendría un carácter levísimo, imperceptible, mientras que el interés público por el que velaba la Ertzaintza —la no alteración del orden público, que incluía el facilitar el acceso al trabajo de quienes no deseaban tomar parte en la huelga— hace tolerable y perfectamente proporcionado el que se grabase a una aglomeración considerable de personas —más de cincuenta— que, sin duda, extremarían su cuidado a la hora de evitar el surgimiento de incidentes ante una medida policial preventiva del tipo considerado.

Como se ve, de ser necesario, el juicio de proporcionalidad sería también favorable para la actuación de la policía autónoma, dado que la habitualidad de desórdenes públicos que acompaña a convocatorias de huelga general —que en el día de autos habían tenido lugar en varios puntos de Donostia-San Sebastián, lo que era de público conocimiento el día del juicio, por lo que no se articuló prueba sobre un hecho notoriamente difundido por los medios de comunicación social— justifica la adopción de medidas cautelares que, como la examinada, contribuyan, sin ataque sustantivo a derecho fundamental alguno, a la garantía de otros bienes igualmente protegidos constitucionalmente.

El Sindicato accionante ha pretendido en las sucesivas instancias un pronunciamiento del orden social acerca de la detentación por la Ertzaintza de un derecho específico que le autorice a la grabación fotográfica y magnetoscópica que venía ejecutando, desconociendo que ello no corresponde a dicho orden jurisdiccional, dado que en éste no se dilucidan las eventuales afrentas a los derechos al honor, la intimidad o la propia imagen cuya violación sugiere al recurrente cuando extremosamente afirma que la actuación impugnada supone un

singular método de ficha policial. Frente a semejantes afirmaciones, el T.S.J. ilustra al recurrente al decirle que el derecho de la Ertzaintza se localiza en la obligación que tiene la Administración, particularmente la policía, de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. El piquete informativo hizo cuanto consideró oportuno en orden a propagar la huelga convocada y la Ertzaintza cumplió con el fin público utilizando medidas preventivas que ninguna incidencia tuvieron en los derechos alegados.

Por todo lo cual, se solicita la denegación del amparo solicitado.

6. El 16 de enero de 1996 se registra el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal.

Tras narrar los antecedentes del caso, el escrito afirma que los trabajadores se encontraban ejerciendo una función legítima y constitucional tanto en el plano individual como en el sindical, sin que participaran en violencia o coacción algunas. La función de prevención de actividades delictivas o quebrantadoras del orden y seguridad ciudadana que reconocen las leyes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben contemplarse no en términos de estricta legalidad, sino con la perspectiva constitucional que los derechos fundamentales ofrezcan en cada caso. En principio, no deben prevalecer las misiones policiales de prevención del delito frente a situaciones garantizadas por la cobertura constitucional de un derecho fundamental. El principio de proporcionalidad puede ser el elemento de equilibrio ante la inevitable colisión de esas dos realidades, aunque si tal proporcionalidad no logra romper el equilibrio constitucional de la confrontación debe predominar el derecho fundamental lesionado.

El reconocimiento de la función preventiva que llevan a cabo las fuerzas policiales hace perder relevancia a uno de los argumentos empleados por la Sentencia impugnada en amparo, como es la no vulneración del derecho a la intimidad de los fotografiados y filmados por encontrarse en lugar y reunión públicos (art. 18.1 C.E. y Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo). Estas normas no deben ser consideradas. De un lado, porque si se reconoce la función preventiva de la policía, se está dotando de cobertura a su actuación. Y, de otro, porque nadie ha alegado la vulneración del derecho a la intimidad, sino la de los derechos de libertad sindical y de huelga, cuya sociología y antropología constitucional presupone la publicidad en buena parte de sus actuaciones. Lo que aquí se cuestiona es si aquella facultad-deber policial es o no tan expansiva que permite anticipar tales funciones-deberes más allá de cualquier actividad hipotéticamente conflictiva para la paz y seguridad ciudadana. En el presente caso, la facultad de prevención podría justificar una actuación policial. Aunque perfectamente legítima, una situación de conflictividad social hipotética, como es una huelga general, a la que pueden sumarse o no los ciudadanos y los trabajadores, y la actuación de piquetes informativos, perfectamente legítimos, pueden ser causa de enfrentamientos y altercados. Una prudente vigilancia y un dispositivo preventivo discreto no es vulnerador ni del derecho de huelga ni del derecho de libertad sindical.

Pero ocurre que, en el presente caso, las fuerzas policiales no se limitaron a observar y vigilar en prevención de posible alteración de la paz ciudadana y laboral, sino que ejercieron acciones de orden positivo e imprevisibles consecuencias, ya que filmaron y fotografiaron a las personas que formaban parte de los piquetes informativos cuando éstos realizaban su legítima función en un clima de absoluta paz y sin conflictividad alguna. Lo que lleva a entender que las fuerzas policiales desbordaron su ámbito de actuación a título de prevención. No consta dato o elemento alguno que permita deducir que la lega-

lidad de la situación estuviera en peligro o pudiera quebrarse, lo que quizás habría podido permitir el desencadenamiento del deber-facultad de prevención. Ni el Gobierno Vasco ni las fuerzas policiales autónomas han ofrecido justificación alguna que permita la invasión mediática de actividades sindicales plenamente legítimas y legales y que disponían además de una impecable cobertura constitucional al respecto. A ello debe añadirse que se desconoce el uso, conservación y destino que las fuerzas policiales puedan dar a ese material filmado y fotografiado, sobre el que no existe más control que el vago y abstracto que existe constitucionalmente sobre cualquier actividad de las Administraciones Públicas.

Para examinar si, en el presente caso, la actuación policial supuso quiebra de los derechos fundamentales de huelga y de libertad sindical, conviene comenzar recordando que ambos derechos forman parte del núcleo esencial del ordenamiento constitucional, por lo que una restricción de tales derechos debe contemplarse en términos restrictivos, debiéndose primar su favorecimiento, citándose, en este sentido, respecto de la libertad sindical, las SSTC 164/1993 y 208/1993. Los hechos que están en la base de la demanda están relacionados con el contenido de los derechos fundamentales alegados, ya que existía una situación de huelga y una actividad sindical de información a través de piquetes sobre las causas de la misma. Conclusión que no queda desvirtuada por la naturaleza general de la huelga y por el hecho, no probado, de la integración en los piquetes informativos de personas no pertenecientes a los Sindicatos convocantes. De los hechos declarados probados se desprende la afectación y vulneración tanto del art. 28.1 C.E. como del art. 28.2 C.E. No obstante, debe reconocerse que la actividad de las fuerzas policiales que se denuncia no atenta de manera frontal y directa ni con el derecho de huelga ni con la libertad sindical, pues no impidió ni suprimió las actividades de los huelguistas y de los piquetes. Pero los derechos de los arts. 28.1 y 28.2 C.E. pueden ser vulnerados no sólo de forma directa, sino también mediante conductas indirectas de obstaculización o de creación de impedimentos que lesionen seriamente el contenido de dichos derechos fundamentales. Ello es coherente, además, con el art. 3.2 del Convenio de la O.I.T. núm. 87, entre otros instrumentos internacionales.

Esto es lo que ocurrió en el presente caso. La actividad de las fuerzas policiales filmando y fotografiando a trabajadores y ciudadanos que ejercían sus derechos fundamentales de huelga y de libertad sindical, sin desbordamiento censurable actual ni por su contexto previsiblemente futuro, obstaculizó y limitó innecesaria e injustificadamente aquellos derechos, vulnerando así los arts. 28.1 y 28.2 C.E.

Por todo lo cual, se solicita la estimación de la demanda y la consiguiente anulación de las resoluciones recurridas.

7. Por providencia de 12 de febrero de 1998, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 20 de octubre de 1994. Esta resolución, que confirma la Sentencia recurrida en suplicación dictada el 14 de marzo de 1994 por el Juzgado de lo Social núm. 3 de San Sebastián, declaró que la toma de fotografías y la filmación en vídeo por la Ertzaintza de un piquete de huelga informativo, que en todo momento desarrolló su labor de forma pacífica, no lesionó los derechos de liber-

tad sindical (art. 28.1 C.E.) y de huelga (art. 28.2 C.E.) del Sindicato demandante. Aunque en la demanda de amparo se pide la declaración de nulidad únicamente de la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, al confirmar esta Sentencia la dictada previamente por el Juzgado de lo Social, hay que entender que son ambas resoluciones las recurridas en amparo, de conformidad con reiterada y constante doctrina de este Tribunal.

En consecuencia, la cuestión fundamental que debe resolver el presente recurso de amparo consiste en determinar si aquella filmación, y las Sentencias que la convalidaron por entenderla no lesiva de los derechos fundamentales invocados, han vulnerado o no dichos derechos.

Según se describe con mayor detalle en el apartado segundo de los antecedentes, con motivo de un día de huelga general convocada en toda España por diversos Sindicatos, varios militantes y simpatizantes sindicales participaron en un piquete informativo en el polígono industrial del barrio de Martutene de San Sebastián.

Consta en los hechos declarados probados por los órganos judiciales que dicho piquete, integrado por más de cincuenta personas y que desplegaba su actividad en la vía pública del citado polígono, «informaba a vianantes y otros trabajadores que acudían a sus centros de trabajo en coche», sin que existiera ninguna alteración del orden público, desarrollándose en todo momento su labor «dentro de la más absoluta normalidad» y sin que se produjera ningún hecho que se pudiese considerar delictivo. Consta también que durante el tiempo en que duró la acción del piquete fueron llegando varios coches patrulla de la Ertzaintza y, a una distancia de entre seis y diez metros, varios policías tomaron fotografías y filmaron aquella acción, sin que se atendiera la solicitud de algunos miembros del piquete de que cesara la filmación y la toma de fotografías ni sus intentos de identificarse ante la Ertzaintza.

El Sindicato solicitante de amparo interpuso demanda ante el Juzgado de lo Social de San Sebastián contra el Gobierno Vasco (Consejería de Interior), en reclamación de tutela de los derechos de libertad sindical y de huelga, solicitando la declaración de nulidad radical de la conducta observada por el demandado. La demanda fue desestimada por la ya citada Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 3 de San Sebastián, de 14 de marzo de 1994.

La Sentencia considera que la actuación de la Ertzaintza no vulneró el derecho de huelga y la libertad sindical, toda vez que «en ningún momento se impidió la pacífica acción del piquete, ni se instó a actuaciones distintas, ni se conminó al piquete». No obstante, y partiendo de que la acción del piquete «se desarrolló dentro del marco legal», la Sentencia afirma que la filmación y toma de fotografías por parte de la Ertzaintza «se debió exclusivamente» a aquella acción del piquete «y no a otras razones de seguridad ajenas al mismo, sin que existiera razón alguna relativa al piquete para ello, toda vez que todo discurría con normalidad, obedeciendo tal actuación posiblemente a la consideración por parte de la Ertzaintza y sus mandos, de considerar coactivos o, al menos, potencialmente coactivos y “peligrosos” para el orden público a todos los piquetes», lo que revela «una clara desconfianza» hacia éstos, con posible «desconocimiento (...) de la razón de ser de los mismos y de sus límites» y actuando «con excesivo celo y rigor (...), presumiendo la posibilidad de altercados u otros incidentes por la acción de un piquete, en ejercicio de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente».

La Sentencia añade que no quedó acreditado que en el lugar hubiera habido altercados o alteración del

orden público, ya que, pese a las alegaciones del demandado en ese sentido, éste no llevó a cabo actividad probatoria alguna.

Interpuesto recurso de suplicación —no impugnado por el Gobierno Vasco— por el Sindicato ahora solicitante de amparo contra la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social, el recurso fue desestimado por la Sentencia de Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 20 de octubre de 1994.

Partiendo de que el art. 6.6 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, admite la actuación de los piquetes informativos, la Sentencia entiende que, al tratarse de una huelga general, en el presente supuesto se desbordaron las previsiones contenidas en el mencionado precepto y que, en todo caso, por realizarse en la calle y no en los locales del Sindicato —se dice—, la actuación del piquete no sólo era una manifestación de los derechos fundamentales de libertad sindical y de huelga, sino también del derecho fundamental de reunión (art. 21.1 C.E.). Al ser pública la actuación del piquete, la Sentencia descarta que la mera filmación coarte los derechos a la intimidad personal y a la propia imagen y de reunión y manifestación, estando amparada por el art. 103.1 C.E. Finalmente, no constando al Tribunal Superior de Justicia «que se haya hecho un uso posterior en cualquier sentido de dichas fotografías o filmaciones respecto de las personas que aparecen en las mismas», la Sentencia reafirma el rechazo a considerar vulnerados los derechos de reunión y manifestación, ni tampoco —se concluye— lo han sido la libertad sindical ni el derecho de huelga, toda vez que la actuación policial controvertida «está amparada, en principio, por las competencias generales de policía que tiene la Administración Pública consistentes en proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, tal como dispone el art. 1.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana».

2. La demanda de amparo considera que la acción de la policía autonómica de fotografiar y filmar la actividad de un piquete informativo que, según declaran probado los órganos judiciales, actúa dentro de la más absoluta normalidad, vulnera los derechos fundamentales de libertad sindical y de huelga, sin que, por lo demás, el Gobierno Vasco haya aportado motivación y justificación algunas de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad. Se afirma que se ha interferido el normal desarrollo del derecho de huelga, íntimamente relacionado con la libertad sindical, toda vez que la toma de fotografías y filmación de un piquete es una acción intimidatoria, al menos indirecta, que tiende a influir psicológicamente en el ánimo de sus integrantes con el objetivo de disuadirles del ejercicio pleno de su derecho de extensión y publicidad de la huelga, ya que, si bien es cierto que la actuación policial no imposibilitó totalmente la acción del piquete, también lo es que sí limitó el ejercicio del derecho de huelga, obstaculizándolo de manera parcial e imponiéndole dificultades que rebajaron, o pudieron rebajar, su efectividad. El ordenamiento jurídico —se concluye— prohíbe cualesquiera grados de limitación de un derecho fundamental, desde la total supresión de su ejercicio hasta su afectación leve, si no existe la debida justificación.

También el Ministerio Fiscal considera vulnerados los derechos fundamentales de huelga y libertad sindical, por lo que propone la estimación de la demanda. Descartando la consideración del derecho a la intimidad (art. 18.1 C.E.), pues nadie ha alegado su vulneración, se entiende que, en el presente caso, las fuerzas policiales no se limitaron a observar y vigilar en prevención de la posible alteración de la paz ciudadana y laboral,

como hubieran debido hacer, sino que filmaron y fotografiaron a las personas que formaban parte de los piquetes informativos cuando éstos realizaban su legítima función en un clima de absoluta paz y sin conflictividad alguna, desbordando así su ámbito de actuación a título de prevención y sin que el Gobierno Vasco ni las fuerzas policiales autónomas hayan ofrecido justificación alguna de su conducta. A ello debe añadirse —prosigue el Ministerio Fiscal— que se desconoce el uso, conservación y destino que las fuerzas policiales puedan dar a ese material filmado y fotografiado. Es verdad que la actividad de las fuerzas policiales que se denuncia no atenta de manera frontal y directa contra los derechos fundamentales invocados, pues no impidió ni suprimió las actividades de los huelguistas y de los piquetes. Pero los derechos de los arts. 28.1 y 28.2 C.E. pueden ser vulnerados no sólo de forma directa, sino también mediante conductas indirectas de obstaculización o de creación de impedimentos que lesionen seriamente el contenido de dichos derechos fundamentales. Esto es lo que ocurrió en el presente caso, concluye el Ministerio Fiscal. La actividad de las fuerzas policiales filmando y fotografiando a trabajadores y ciudadanos que ejercían sus derechos fundamentales de huelga y de libertad sindical, obstaculizó y limitó innecesaria e injustificadamente —se afirma— aquellos derechos, vulnerando así los arts. 28.1 y 28.2 C.E.

Por el contrario, el Letrado del Gobierno Vasco rechaza que los derechos fundamentales de huelga y de libertad sindical sufrieran merma alguna, toda vez que el piquete informativo no se vio interferido en su actividad sindical por la actuación de la Ertzaintza, que se limitó a fotografiar y grabar en vídeo a distancia lo que sucedía, sin obstaculizar ni poner traba alguna a la tarea informativa de los integrantes del piquete. Afirma la representación del Gobierno Vasco que la acción de la Ertzaintza viene amparada por las competencias generales que la Administración Pública tiene en materia de policía, por lo que sólo la prueba de que dichas competencias se han utilizado en contra de los fines legalmente previstos justificaría el reproche aducido por el recurrente. Se añade que, aunque a los meros efectos dialécticos llegara a aceptarse la eventual capacidad abstracta del hecho de fotografiar para incidir en el derecho fundamental, y aplicando la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la proporcionalidad de los sacrificios, se alcanza la conclusión de que la intromisión —se entiende que en hipótesis— tendría un carácter levisimo, imperceptible, mientras que el interés público por el que velaba la Ertzaintza —la no alteración del orden público, que incluía el facilitar el acceso al trabajo de quienes no deseaban tomar parte en la huelga— hace tolerable y perfectamente proporcionado el que se grabase a una aglomeración considerable de personas que, sin duda, extremarían su cuidado a la hora de evitar el surgimiento de incidentes ante una medida policial preventiva del tipo considerado.

3. Los derechos fundamentales que se invocan y se consideran vulnerados en la demanda de amparo son los de libertad sindical (art. 28.1 C.E.) y huelga (28.2 C.E.). A estas supuestas lesiones a las que debe contraerse nuestro examen, sin que proceda analizar aquí otros derechos fundamentales, como los de intimidad personal y propia imagen (art. 18.1 C.E.) o de reunión y manifestación (art. 21 C.E.). Aunque estos últimos derechos son considerados por la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, lo cierto es que tales derechos no se han invocado ni alegado en momento alguno en la vía previa ni, en todo caso, su vulneración se ha alegado en este proceso constitucional, por lo que deben quedar fuera de nuestro análisis.

Ciñendo, pues, el examen a los derechos de libertad sindical y de huelga, hay que comenzar por recordar, de un lado, la íntima conexión existente entre ambos y, de otro, que el derecho de huelga reconocido en el art. 28.2 C.E. «implica el derecho a requerir de otros la adhesión a la huelga y a participar, dentro del marco legal, en acciones conjuntas dirigidas a tal fin» (STC 254/1988, fundamento jurídico 5.º; y, AATC 71/1992 y 17/1995), o, en otros términos, encaminadas a «recabar la solidaridad de terceros» (STC 123/1983, fundamento jurídico 4.º). En definitiva, el derecho de huelga incluye «el derecho de difusión e información sobre la misma» (STC 332/1994, fundamento jurídico 6.º, reiterada por las SSTC 333/1994 y 40/1995), integrándose en el contenido esencial de dicho derecho de huelga el derecho a «difundirla y a hacer publicidad de la misma» (ATC 158/1994). Como dice este último Auto, con cita del ya mencionado art. 6.6 del Real Decreto-ley 17/1977, el «requerimiento pacífico a seguir la huelga» forma parte del derecho que proclama el art. 28.2 C.E.

Ciertamente, y como no puede ser de otro modo, se trata de una publicidad «pacífica» (art. 6.6 citado), sin que en modo alguno pueda incurrirse en coacciones, intimidaciones, amenazas ni actos de violencia de ninguna clase (por todas, SSTC 332/1994, fundamento jurídico 6.º y 137/1997, fundamento jurídico 3.º), por lo que resulta obligado respetar la libertad de los trabajadores que optan por no ejercer el derecho de huelga (ATC 158/1994), libertad que les reconoce expresamente el art. 6.4 del Real Decreto-ley 17/1977. Es patente que quien ejerce la coacción psicológica o presión moral para extender la huelga se sitúa extramuros del ámbito constitucionalmente protegido y del ejercicio legítimo del derecho reconocido en el art. 28.2 C.E. De un lado, porque limita la libertad de los demás a continuar trabajando y, por otro, porque afecta a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos como son la dignidad de las personas y su derecho a la integridad física y moral —arts. 10.1 y 15 C.E.—, como tuvo ocasión de señalar la STC 2/1982, fundamento jurídico 5.º, respecto a los límites del derecho fundamental de reunión y manifestación, y cuya doctrina se ha aplicado a los límites del derecho de huelga por, entre otras resoluciones, las SSTC 332/1994, fundamento jurídico 6.º y 137/1997, fundamento jurídico 3.º; y, los AATC 71/1992 y 158/1994.

Además de estar obligado a partir de los hechos declarados probados por los órganos judiciales [art. 44.1 b) LOTC], a la hora de determinar si se han producido inaceptables extralimitaciones en la difusión y publicidad de la huelga este Tribunal tiene igualmente que respetar el margen de apreciación de aquellos órganos en el ejercicio de sus competencias (art. 117.3 C.E.) (STC 332/1994, fundamento jurídico 6.º, con cita de la STC 120/1983, fundamento jurídico 3.º; y ATC 158/1994), si bien hay que precisar que, estando en juego un derecho material, como aquí ocurre (derechos de libertad sindical y de huelga), y no el derecho reconocido en el art. 24.1 C.E., el control por parte del Tribunal de las resoluciones judiciales no puede limitarse a verificar el carácter motivado, razonable y no arbitrario de las resoluciones judiciales impugnadas (SSTC 94/1995, fundamento jurídico 4.º; y 188/1995, fundamento jurídico 5.º). En este sentido, por ejemplo, no es aceptable presumir que el derecho a hacer publicidad de la huelga reconocido en el art. 6.6 del Real Decreto-ley 17/1977 se va a ejercer de forma antijurídica (ATC 17/1995).

4. En el presente caso, sin embargo, los órganos judiciales declaran expresamente probado que la acción del piquete informativo «se desarrolló dentro del marco legal» y de la más «absoluta normalidad», sin que existiera ninguna alteración del orden público y sin que se

produjera ningún hecho que se pudiese considerar delictivo. Tampoco los órganos judiciales han puesto en duda, en momento alguno, la legalidad de la huelga general convocada el 27 de enero de 1993, a la que sin duda es aplicable lo dicho en la STC 36/1993 (fundamento jurídico 3.º), respecto de la huelga general convocada el 14 de diciembre de 1988. Y, en fin, tampoco ha cuestionado nadie la vía procesal seguida por el Sindicato demandante, el cual recurrió a la modalidad procesal regulada en Capítulo Undécimo del Título II de la L.P.L. (tutela de los derechos de libertad sindical y demás derechos fundamentales y libertades públicas; arts. 175 a 182).

5. Partiendo, pues, de la legalidad de la actuación del piquete que fue fotografiado y filmado, lo que debemos examinar es si esa toma de fotografías y filmación en vídeo lesionó o no los derechos fundamentales invocados.

Es verdad que la actuación policial no impidió ni imposibilitó por completo la actividad del piquete. Así lo afirman los órganos judiciales y así lo reconoce expresamente el Sindicato demandante. Pero lo que hay que dilucidar es, en primer lugar, si la filmación restringió o limitó, aunque fuese levemente, el ejercicio de los derechos fundamentales alegados, singularmente, del derecho de huelga; en segundo lugar, si, en caso afirmativo, existía un derecho, un bien, o un interés jurídico constitucionalmente relevante que autorizase esa restricción; y, por fin, si dicha medida restrictiva resultaba justificada o proporcionada en este caso concreto, atendiendo fundamentalmente a la existencia o no de medidas alternativas igualmente eficaces y a «la proporcionalidad del sacrificio del derecho fundamental» (STC 52/1995, fundamento jurídico 5.º).

6. Consta en los hechos declarados probados que algunos miembros del piquete —en la demanda se afirma que debidamente acreditados y de diversos Sindicatos mayoritarios, circunstancia esta última que efectivamente se comprueba a la vista de las actuaciones judiciales— trataron de identificarse y solicitaron de la Ertaintza la cesación de la toma de fotografías y de las filmaciones, alegando que no había razón alguna para ello. Sin dar mayores explicaciones, la policía no atendió sus intentos de identificarse ni tampoco su petición de cese de la filmación, actividad que se prosiguió de forma constante e ininterrumpida.

A lo anterior hay que añadir un dato de relieve muy notable para la resolución del presente caso: en el momento de producirse los hechos ahora enjuiciados no existía ninguna disposición legal que regulase el uso, la conservación y el destino de lo filmado. En efecto, aunque la filmación no estuviese ayuna de una genérica habilitación legal [art. 11.1 e), f) y h) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad], lo cierto es que en ninguna disposición se preveían con detalle suficiente los supuestos y requisitos de su utilización ni la custodia de lo filmado, su uso, sus controles posteriores y los derechos de los posibles interesados; en definitiva, no existía una disposición legal que estableciese un régimen de garantías de los derechos y libertades fundamentales susceptibles de ser afectados por el uso de esa medida.

Todas estas circunstancias permiten avanzar ya en este momento que, efectivamente, la filmación entrañó una disuasión u obstaculización del libre ejercicio del derecho de huelga, reduciendo su efectividad, pues, no cabe minusvalorar los efectos disuasorios que puede producir en el ánimo de quienes pacíficamente forman parte de un piquete informativo el hecho de ser ininterrumpidamente filmados, sin mediar explicación alguna de este proceder —es decir, sin que los afectados puedan

conocer los motivos de la medida adoptada—, sin que se acepte su ofrecimiento de identificación y, sobre todo, sin saber qué uso van a hacer de la filmación las fuerzas de seguridad y qué tipo de controles van a existir sobre la misma. Es más, esos efectos disuasorios pueden producirse también sobre los ciudadanos a los que se dirige la información de los piquetes, con la consiguiente enervación, cuando menos parcial, de los efectos de extensión y publicidad de la huelga perseguidos por quienes ejercen ese derecho constitucional.

En suma, las circunstancias concurrentes permiten afirmar que la filmación incidió en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho de huelga, configurándose como un obstáculo, objetivamente constatable, al modo de lo dicho en la STC 52/1995 (fundamento jurídico 2.º), para la plena efectividad del derecho de huelga.

7. Establecido que la grabación de imágenes restringió el libre ejercicio del derecho de huelga, hay que examinar, seguidamente, si esta restricción respondía a un interés o a un bien constitucionalmente protegido.

La Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco justifica la grabación en las competencias generales de policía que tiene la Administración Pública consistentes en proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. A las citadas competencias hace igualmente referencia el escrito de alegaciones de la representación del Gobierno Vasco, insistiendo en la labor de prevención de desórdenes y de preservación de aquellos derechos y libertades que llevó a cabo la policía en el presente supuesto. Estos son, efectivamente, bienes constitucionalmente relevantes, que, como hemos afirmado en múltiples resoluciones (por todas STC 91/1983, fundamento jurídico 3.º), pueden dentro de ciertos límites restringir el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y cuya preservación está constitucionalmente atribuida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ex art. 104.1 C.E. que explícitamente establece que «tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana».

Ciertamente, como hemos reiterado, consta en los hechos declarados probados que en el supuesto aquí enjuiciado la actuación de los piquetes se produjo «dentro de la más absoluta normalidad», sin que existiera ninguna alteración de la seguridad ciudadana. Es cierto también que la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social aprecia que no existía razón alguna justificativa de la actuación policial, llegando a la conclusión de que la misma revela «una clara desconfianza» hacia los piquetes, desconociendo «su razón de ser (...) y (...) sus límites», actuando la policía «con excesivo celo y rigor (...), presumiendo la posibilidad de altercados u otros incidentes por la acción de un piquete, en ejercicio de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente». El órgano judicial parece reprochar a la actuación judicial que partiera de la presunción de que el derecho a hacer publicidad de la huelga se iba a ejercer de forma anti-jurídica, contrariamente a lo establecido por el ATC 17/1995.

Sin embargo, no es menos cierto que, en principio, no puede negarse *a radice* la posibilidad de que, en determinadas circunstancias y con las debidas garantías, puedan emplearse medidas de control como la aquí enjuiciada en orden a la prevención de alternaciones de la seguridad ciudadana y a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades. En el presente caso, la representación del Gobierno Vasco trata de justificar la toma de fotografías y la filmación por la habitualidad de los desórdenes públicos que acompañan a las convocatorias de huelga general, añadiendo que tales

desórdenes eran de público conocimiento en el día de la huelga realizada el 27 de enero de 1993, puesto que, según alega —aunque, como destaca la Sentencia del Juzgado de lo Social, el Gobierno Vasco no desplegó actividad probatoria alguna tendente a acreditar este extremo— ese día ya se habían producido en varios puntos de Donostia-San Sebastián.

En suma, a la vista de estos datos, puede concluirse que en el presente caso concurría la existencia de un bien constitucionalmente legítimo como es la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la preservación de la seguridad ciudadana que, en principio, podía justificar la adopción de una medida de control preventivo. No obstante, lo que debemos indagar para concluir nuestro enjuiciamiento es si, como acabamos de apuntar, la medida concreta restrictiva del derecho de huelga resulta constitucionalmente proporcionada, dadas las circunstancias específicas del caso y las garantías concretas adoptadas en su aplicación.

8. En efecto, de conformidad con la doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. No procede, sin embargo, reproducir aquí en detalle la doctrina de este Tribunal sobre aquel citado principio (por todas, SSTC 66/1995, 55/1996 y 207/1996 y las por ellas citadas; también, y entre otras, SSTC 37/1989, mencionada en el escrito de alegaciones del Gobierno Vasco, y 66/1991).

A los efectos que aquí importan, basta con recordar que, como sintetizan las SSTC 66/1995, fundamento jurídico 5.º; 55/1996, fundamentos jurídicos 6.º, 7.º, 8.º y 9.º; y 207/1996, fundamento jurídico 4.º e), para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

No hay inconveniente para aceptar que, en principio, la grabación de imágenes puede ser una medida susceptible de conseguir el objetivo de prevenir desórdenes capaces de comprometer el ejercicio de otros derechos y libertades de los ciudadanos, como igualmente es capaz de captar la comisión de hechos que pueden ser constitutivos de ilícitos penales, pudiendo considerarse aquella grabación, con las debidas cautelas (por ejemplo, STC 190/1992, fundamento jurídico 3.º, respecto de las grabaciones magnetofónicas), como medio de prueba por los órganos judiciales.

Pero, si cabe aceptar lo anterior, por el contrario no puede apreciarse que, en el presente caso y atendidas las circunstancias concurrentes, la grabación de la actividad de quienes trataban de extender y hacer publicidad de la huelga fuera una medida imprescindible y justificada desde la perspectiva de la proporcionalidad, no ya en el sentido genérico de la proporcionalidad que, según el art. 5.2 c) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, debe presidir toda actuación policial, sino en el sentido específico propio del juicio de constitucionalidad relativo a la que hemos denominado proporcionalidad del sacrificio del derecho fundamental (por todas, STC 28/1983).

En efecto, debe partirse una vez más de la constatación de que las actividades de propagación y publicidad de la huelga se desarrollaron en todo momento de forma

pacífica, dentro del marco legal, con la más absoluta normalidad y sin que se produjera ningún hecho que pudiera considerarse delictivo. El dato de que la huelga convocada fuese una huelga general —sobre cuya licitud constitucional ya se ha pronunciado este Tribunal (STC 36/1993, fundamento jurídico 3.º)— no modifica la constatación precedente, máxime si se tiene en cuenta que las alegadas alteraciones del orden en otros puntos de la ciudad no han sido probadas. En estas circunstancias, la decisión de filmar la actividad del piquete informativo como medida preventiva, aunque constitucionalmente posible en principio, debe resultar especialmente justificada, sobre todo atendiendo a las garantías concretas aplicadas para evitar efectos no estrictamente necesarios o desproporcionados.

Pues bien, estas garantías, hemos reiterado, no se dieron de modo suficiente en el presente supuesto: en primer lugar, porque, a pesar de la solicitud de los miembros del piquete, no se justificó la medida, siendo así que, según tiene declarado este Tribunal, «la restricción del ejercicio de los derechos fundamentales necesita encontrar una causa específica y el hecho o la razón que la justifique debe explicitarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó» (STC 52/1995, fundamento jurídico 5.º). En segundo lugar, no se aceptó como posible medida alternativa la identificación personal ofrecida por los participantes en la acción de dar publicidad a la huelga. Por otro lado, no se aportan datos que permitan concluir que dada la ausencia de peligro claro, actual o inminente de producción de violencia o coacción, y, más en general, de desórdenes que arriesgaran el ejercicio de derechos y libertades, fuese insuficiente la presencia de importantes efectivos de las fuerzas de orden público (los órganos judiciales declaran probado que estaban presentes varios coches patrulla de la Ertzaintza frente a algo más de cincuenta miembros del piquete) y, por el contrario, que resultara imprescindible para conseguir la anterior finalidad la filmación ininterrumpida y constante de toda la actividad pacífica de extensión y publicidad de la huelga. Finalmente, y de modo muy especial, hay que insistir en que se constata la desproporción de la medida si se tiene en cuenta su especial incidencia disuasora y, en consecuencia, limitadora del derecho de huelga, derivada de la inexistencia en aquel momento de específicas previsiones legales sobre los supuestos y procedimientos para llevar a cabo filmaciones, singularmente importantes en materia de conservación, puesta a disposición judicial y derechos de acceso y cancelación de las grabaciones, al margen de las previsiones generales contenidas en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (referencia a esta Ley Orgánica pueden encontrarse en las SSTC 254/1993, fundamento jurídico 9.º y 143/1994, fundamento jurídico 7.º).

9. Ciertamente, la filmación no produjo una ablación total del derecho de huelga, sino una simple restricción de su ejercicio. No obstante, atendiendo a las circunstancias del caso y teniendo en cuenta que en estos supuestos, en los que un derecho fundamental cuyo ejercicio no está constitucionalmente supeditado a ninguna comunicación previa se ve limitado por una actuación policial preventiva, rige el criterio interpretativo de *favor libertatis* (STC 66/1995, fundamento jurídico 3.º), debe concluirse que la captación ininterrumpida de imágenes fue una medida desproporcionada para conseguir la finalidad que se pretendía con la misma. Así parece aceptarlo la Sentencia del Juzgado de lo Social cuando habla del «excesivo celo y rigor» y de la «clara desconfianza» hacia los piquetes que manifiesta la adopción de esta medida, que desconoce «su razón de ser (...) y (...) sus límites». Pero ni esta Sentencia, ni tampoco la dictada por la

Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia, realizaron una adecuada ponderación entre el derecho de huelga y la necesidad de prevenir situaciones de desorden y contrarias a otros derechos y libertades, toda vez que, como se viene razonando, existían medidas menos restrictivas para el derecho fundamental de huelga y a la vez idóneas para asegurar la evitación de desordenes y el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Todo lo anteriormente expuesto conduce al otorgamiento del amparo.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por el Sindicato Langile Abertzaleen Batzordeak (L.A.B.) y, en consecuencia:

1.º Reconocer que se han lesionado los derechos fundamentales de libertad sindical y de huelga (art. 28.1 y 2 C.E.) del Sindicato recurrente.

2.º Restablecer en su derecho, y, a este fin, declarar la nulidad de las Sentencias del Juzgado de lo Social núm. 3 de San Sebastián, de 14 de marzo de 1994, y de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 20 de octubre de 1994, en la medida en que no han reparado aquella lesión.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.—José Gabaldón.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Tomás S. Vives Antón.—Firmados y rubricados.

6332 *Sala Segunda. Sentencia 38/1998, de 17 de febrero de 1998. Recurso de amparo 3.861/1994. Contra resoluciones del Juzgado de lo Social núm. 1 de León, en relación con reclamación de prestaciones en favor de familiares. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: interpretación formalista de requisitos procesales.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González-Campos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3.861/94, interpuesto por doña Magdalena Ruiz de Luna González, Procuradora de los Tribunales, en representación de doña María de los Angeles Riesco Cenador, con la asistencia letrada de don Alberto Alvarez Alonso, contra la providencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de León, de 20 de

septiembre de 1994, y el Auto del mismo Juzgado, de 20 de octubre de 1994. Han intervenido el Ministerio Fiscal, y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 28 de noviembre de 1994, y registrado en el Tribunal el 30 de noviembre de 1994, doña María de los Angeles Riesco Cenador, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Magdalena Ruiz de Luna González, interpone recurso de amparo contra la providencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de León, de 20 de septiembre de 1994, y el Auto del mismo Juzgado de 20 de octubre de 1994.

2. Constituyen la base fáctica de la demanda los siguientes antecedentes de hecho:

a) Con fecha de 28 de julio de 1994, la recurrente interpuso demanda sobre reclamación de prestaciones en favor de familiares, contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Junto con la demanda la recurrente aportó la reclamación previa interpuesta frente a la Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de 3 de mayo de 1994, por la que le había sido denegada la prestación solicitada.

En el encabezamiento del escrito de la citada resolución aparecía membrete con las señas siguientes: «Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría General para la Seguridad Social. Instituto Nacional de la Seguridad Social. Dirección Provincial»; figuraba el sello de registro de salida del INSS y la firma del mismo correspondía a la Subdirectora de Jubilación, Muerte y Supervivencia, por delegación del Director provincial, junto a la cual figuraba el sello del INSS.

Frente a la anterior resolución, la recurrente dirigió su escrito de reclamación previa a la Dirección Provincial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; este escrito, no obstante, se registró con sello de entrada en el INSS de León, Agencia de Astorga.

La citada reclamación previa fue desestimada por resolución del INSS, de 22 de junio de 1994. En el escrito de esta resolución aparecía el mismo membrete antes descrito, así como registro de salida y sello del INSS, y estaba firmado por el Director provincial.

En turno de reparto correspondió la tramitación de la anterior demanda al Juzgado de lo Social núm. 1 de León.

b) Por providencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de León, de 29 de julio de 1994, se requiere a la actora para que, de conformidad con los arts. 80 y 81 de la L.P.L., en el plazo de cuatro días, y con apercibimiento de archivo de las actuaciones sin más trámite, proceda a «constituir correctamente la relación jurídico-procesal y remitir copias suficientes de la demanda para todos los demandados».

c) En cumplimiento de la anterior providencia, la recurrente presenta escrito por el que amplía la demanda y la formula contra la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Por providencia, de 20 de septiembre de 1994, el Juzgado de lo Social núm. 1 de León decretó el archivo de las actuaciones, «toda vez que no se ha dado cumplimiento correctamente al requerimiento que se le hizo».

d) Recurrida en reposición la anterior providencia, la misma fue confirmada por Auto de 20 de octubre de 1994. Razona el Juzgado de lo Social, «la demanda se dirige contra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, al contestar al requerimiento, no solo no cons-