

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVENIDA DE LAS NORMAS SOBRE LA PRODUCCION JURIDICA Y A LA ADMISIBILIDAD DE LA CUESTION DE INCONSTITUCIONALIDAD

(Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de julio de 1984)

LUIS MARIA DIEZ-PICAZO

I

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de julio de 1984 (Ponente: RUBIO LLORENTE), independientemente de la expectación, no exenta a veces de ansiedad, que había despertado entre los miembros de la profesión farmacéutica, no debe pasar inadvertida a los cultivadores del Derecho público; y ello, por la profunda repercusión que el referido pronunciamiento del Tribunal Constitucional puede llegar a tener en ciertos temas, entre los cuales el concerniente a las limitaciones al establecimiento de oficinas de farmacia sea acaso el de menor importancia.

Esta Sentencia, como es sabido, resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, al estar conociendo ésta de un recurso contra ciertas resoluciones administrativas denegatorias de la autorización de establecimiento de oficina de farmacia. Dicha resolución estaba basada en la no concurrencia de los requisitos exigidos al respecto por el Decreto de 31 de mayo de 1957 y las demás disposiciones reglamentarias que lo complementan, relativos en sustancia al respeto de determinadas distancias entre las oficinas de farmacia y al volumen de los núcleos de población atendidos por cada una de ellas. El Decreto de 31 de mayo de 1957, por su parte, no es sino producto de la habilitación para regular la materia hecha al Gobierno por el artículo único de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 25 de noviembre

de 1944, la cual, en el párrafo 9.º de la base XVI, dice que «queda regulado y limitado en el territorio nacional el establecimiento de oficinas de farmacia». La mencionada Sala de lo Contencioso-Administrativo suscitó de oficio cuestión de inconstitucionalidad, por entender que el *bloque normativo* formado por el párrafo 9.º de la base XVI de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional, el Decreto de 31 de mayo de 1957 y las disposiciones reglamentarias que complementan a éste último pueden vulnerar los artículos 14, 35, 36 y 38 de la Constitución. La Sentencia, tras admitir la cuestión de inconstitucionalidad, la estima parcialmente, declarando derogada por obra de la Constitución la habilitación al Gobierno para regular por vía reglamentaria la materia, pero afirmando la legitimidad constitucional de limitar el establecimiento de oficinas de farmacia, sin que ello implique necesariamente la invalidez de las disposiciones reglamentarias dictadas al amparo del párrafo 9.º de la base XVI de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional.

Varios son los problemas a los que ha tenido que hacer frente el Tribunal Constitucional en el presente caso, a saber: *a)* la admisibilidad misma de la cuestión de inconstitucionalidad; *b)* la conformidad o disconformidad de las limitaciones al establecimiento de oficinas de farmacia con los artículos 14, 35, 36 y 38 de la Constitución (o problema de la *constitucionalidad material*); *c)* la legitimidad constitucional de la habilitación hecha al Gobierno para regular reglamentariamente la materia (o problema de la *constitucionalidad formal*); *d)* la cohesión de la salvaguardia de la legitimidad constitucional de las leyes con la seguridad jurídica, de suerte que no se produzcan graves vacíos normativos.

Estos problemas son de desigual enjundia teórica y, por consiguiente, no parece que las respuestas dadas por el Tribunal Constitucional estén llamadas a ejercer siempre el mismo influjo sobre nuestro Derecho público. En efecto, dejando a un lado de momento el problema de la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, la constitucionalidad material de regular y limitar el establecimiento de oficinas de farmacia encierra escasa dificultad dogmática, y si bien podría hacerse alguna reflexión al respecto (1), los razonamientos seguidos por la Sentencia parecen irreprochables. Por lo que se refiere a la constitucionalidad formal de la habilitación hecha al Gobierno, el Tribunal Constitucional afirma sin paliativos la incompatibilidad con nuestra Constitución de cualquier deslegalización en materias que afecten a la libertad de los particulares, lo cual ya era un lugar común en la cultura jurídica española (2).

(1) No se entiende bien cómo en un mismo supuesto, según sugiere el Tribunal ordinario proponente, pueden violarse simultáneamente el derecho al trabajo y la libertad de empresa, consistentes en actividades radicalmente opuestas.

(2) *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1983, pp. 275-277.

II

Hasta aquí todo parece claro. Más dudas suscita, sin embargo, la solución que adopta la Sentencia para evitar que una declaración de inconstitucionalidad, por extralimitarse en materia de deslegalización, del párrafo noveno de la base XVI de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional arrastre consigo a todos los reglamentos dictados al amparo de este precepto legal, provocando así una laguna escasamente deseable. Hay que tener presente que, al datar la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944, se entrecruza en el presente caso el conocido problema de la disconformidad con la Constitución de las Leyes anteriores a ella. La Sentencia, siguiendo en este punto una ya tradicional jurisprudencia (3), recuerda que dos son los caminos posibles en casos como éste: la declaración de inconstitucionalidad por parte de la jurisdicción constitucional y la declaración de derogación por parte de la jurisdicción ordinaria (4). Afirma, de este modo, que la contradicción con la Constitución del referido párrafo noveno de la base XVI de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional «pudo ser examinada y resuelta por el Tribunal ordinario proponente». En todo caso, el Tribunal Constitucional puede conocer de esta contradicción, en sede de juicio de inconstitucionalidad, teniendo presente que, como es obvio, una eventual declaración de inconstitucionalidad sería necesariamente de *inconstitucionalidad sobrevenida*.

No parece, efectivamente, que la jurisdicción constitucional se extienda al conocimiento de la constitucionalidad de las leyes preconstitucionales en el momento en que éstas nacieron (5). Vale en esta materia el principio *tempus regit actum*, en virtud de la cual la legitimidad de las leyes promulgadas al amparo de ordenamientos constitucionales anteriores se regula por estos últimos: a) en su integridad, respecto de los requisitos formales de validez; b) sólo hasta la entrada en vigor de la nueva Constitución, respecto de los requisitos materiales de validez (6). Así lo deja apuntado la Sentencia comentada.

Incidentalmente conviene poner de relieve que ello no quiere decir que sea imposible efectuar un control sobre la validez formal del modo en que fueron

(3) Esta línea jurisprudencial se inició, como es sabido, con la primera Sentencia del Tribunal Constitucional, de 2 de febrero de 1981.

(4) La llamada en el texto *declaración de derogación* no sería, en puridad, una auténtica declaración con efectos *erga omnes*, sino una simple inaplicación de la ley que se reputa derogada. Como es obvio, ni el Tribunal Constitucional ni los jueces y Tribunales ordinarios tienen poder para derogar las leyes, que sólo se derogan por otras leyes.

(5) Cfr. los artículos 161 y 163 de la Constitución, así como los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

(6) Sobre la clásica diferencia entre requisitos materiales y formales de validez de las leyes, vid., por ejemplo, ESPOSITO: *La validità delle leggi*, Milán, 1964, pp. 231 y ss.

dictadas las leyes preconstitucionales; pero ese control, que naturalmente deberá referirse a las normas constitucionales sobre la producción jurídica vigentes en aquel momento (7), no corresponde al Tribunal Constitucional, cuya misión es fiscalizar la legitimidad constitucional de las leyes respecto de nuestra actual Constitución, sino a los jueces y Tribunales ordinarios. Se trata, por tanto, de una forma residual, existente en el Derecho español, de control difuso de constitucionalidad, que, además, se produce según los criterios propios de un sistema de Constitución flexible (8).

Pues bien, parece que, una vez que el Tribunal Constitucional entra a conocer de la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley preconstitucional, ello se debe plasmar en una declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad; jamás, en una declaración de derogación. El juicio de derogación corresponde a los jueces y Tribunales ordinarios, ya que utiliza como criterio el de la *lex posterior*, abstracción hecha de que ésta sea de superior rango jerárquico. Como dice GARCÍA DE ENTERRÍA, el Tribunal Constitucional «no entiende del problema de las derogaciones de normas» (9). Su jurisdicción comprende únicamente el juicio de inconstitucionalidad y, por tanto, implica la utilización del criterio jerárquico o de la rigidez constitucional. Frente a esto sería claramente artificioso argüir que el Tribunal Constitucional puede declarar la derogación apoyándose en que no sería sino un juicio de inconstitucionalidad respecto de la disposición derogatoria 3.^a de la Constitución, porque se trataría más bien de una pura aplicación de la misma. El Tribunal Constitucional no existe, como él mismo ha declarado repetidamente, para aplicar el derecho, sino para velar por la rigidez constitucional; de lo contrario, estaría integrado en el Poder Judicial.

No parece correcto, en consecuencia, que la sentencia comentada anude como efecto de la disconformidad con la Constitución del párrafo noveno de la base XVI de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional una declaración de derogación, en lugar de una declaración de inconstitucionalidad. El motivo determinante de este fallo, sin embargo, es claro: radica, como quedó apuntado más arriba, en la necesidad de no provocar un vacío normativo, al que habría llevado inexorablemente una declaración de inconstitucionalidad.

En efecto, no se trata de que una declaración de inconstitucionalidad sobrevenida produzca consecuencias sobre un arco de tiempo mayor que una

(7) Acerca del concepto de *normas sobre la producción jurídica*, véase PIZZORUSSO: *Delle fonti del diritto*, Bolonia-Roma, 1977, pp. 6 y ss.

(8) Independientemente de consideraciones de otro tipo, el régimen político franquista funcionaba, a efectos de fuentes del Derecho, como un sistema de Constitución flexible. Piénsese que la regulación del ejercicio de la potestad legislativa se encontraba en normas con rango de ley: básicamente, la Ley de 30 de enero de 1938. Cfr. DE CASTRO: *Derecho Civil de España*, vol. I, Madrid, 1949, p. 351.

(9) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 121.

declaración de derogación. Antes al contrario, la derogación opera desde el momento de entrada en vigor de la norma derogante, mientras que la inconstitucionalidad, en virtud de la recepción por nuestro Derecho del sistema kelseniano de justicia constitucional (10), sólo surte efectos *ex nunc*. Lo que en realidad ha tratado de evitar el Tribunal Constitucional en el presente caso es la automática invalidez de los reglamentos dictados al amparo del párrafo noveno de la base XVI de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional aparejada a una declaración de inconstitucionalidad de este precepto legal, puesto que, si cae la norma de la que traen causa, caen ellos también. Este inconveniente se obvia declarando derogada por la Constitución la deslegalización hecha en favor del Gobierno, ya que salva, por obra del referido principio *tempus regit actum*, la validez actual de todos los reglamentos dictados al amparo de esa deslegalización con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución; y, por lo que concierne a los reglamentos dictados después de ese momento, defiere el problema a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a la que corresponde conocer de la invalidez de las disposiciones reglamentarias.

De este modo, el Tribunal Constitucional ha conseguido detener una deslegalización contraria a la Constitución, salvando a un tiempo la seguridad jurídica. En definitiva, esta sentencia da directrices al legislador futuro y advierte al Gobierno de la imposibilidad de modificar reglamentariamente la actual regulación del establecimiento de oficinas de farmacia, que, no obstante, queda a salvo; todo lo cual reviste especial importancia, si se tiene en cuenta el no escaso volumen de reglamentos independientes preconstitucionales existente en nuestro ordenamiento.

III

El otro gran problema que se plantea en esta Sentencia es el de la admisibilidad misma de la cuestión de inconstitucionalidad, sobre la cual había expresado algunas dudas el Ministerio Fiscal en sus alegaciones. En efecto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia no suscitó la cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo noveno de la base XVI de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional, sino de lo que denominada el *bloque normativo* formado por dicho precepto legal y por el Decreto de 31 de mayo de 1957 (y demás disposiciones reglamentarias que lo complementan) en su conjunto. Es obvio que el órgano jurisdiccional

(10) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, p. 57.

proponente de la cuestión de inconstitucionalidad no podía hacer otra cosa, ya que lo que interesaba en el proceso *a quo* era la legitimidad constitucional de las limitaciones de apertura de oficinas de farmacia, y estas limitaciones, al ser la virtualidad de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional puramente deslegalizadora (si bien contiene ciertas directrices positivas), están por fuerza amparadas en el citado bloque normativo globalmente considerado. Pero en nuestro Derecho el Tribunal Constitucional tan solo puede juzgar la legitimidad constitucional de normas con fuerza de ley, de suerte que la disconformidad con la Constitución de normas reglamentarias se reconduce, en atención al carácter secundario de éstas, al expediente de ilegalidad, correspondiendo su conocimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa (11). Por ello, no satisface enteramente la solución que esta Sentencia da al problema de la admisibilidad.

El Tribunal Constitucional, remitiéndose a su Sentencia de 1 de junio de 1981, afirma que compete al órgano jurisdiccional proponente «determinar cuáles son efectivamente las normas aplicables al caso», sin que él pueda interferirse en esta operación, a menos que «de manera evidente sin necesidad de un análisis de fondo, la norma cuestionada sea, según principios jurídicos básicos, inaplicable al caso en donde la cuestión se suscita»; y, de este modo, concluye que, al ser objeto de la cuestión de inconstitucionalidad la base XVI, párrafo noveno de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional, la cual goza «*prima facie* de relevancia para la solución del proceso», procede admitir sin más la mencionada cuestión de inconstitucionalidad.

Este razonamiento, sin embargo, no es convincente por dos motivos. Ante todo, la Sentencia reduce el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad: ya no es el bloque normativo a que se refería el Tribunal ordinario proponente, sino únicamente el precepto legal del que aquél trae causa. Pero, para poder proceder a tal reducción del objeto del juicio de inconstitucionalidad, es imprescindible afirmar previamente que, como ha sido señalado, la jurisdicción constitucional no se extiende al conocimiento de la vulneración de la Constitución por parte de normas reglamentarias; y esto lo hace cabalmente la Sentencia, si bien en el fundamento 2.º, cuando ya ha declarado la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad y ha entrado en el fondo del asunto. Todo ello provoca un radical cambio de sentido en el proceso constitucional, puesto que, al ser la Ley de Bases de la Sanidad Nacional, como se ha indicado, puramente deslegalizadora, no se podrá enjuiciar frontalmente la constitucionalidad material de las existentes limitaciones a la apertura de oficinas de farmacia (único problema que interesaba en el proceso

(11) Sobre la mediatización por las normas primarias de la vinculación de los reglamentos a la Constitución, cfr. ZAGREBELSKY: *La giustizia costituzionale*, Bolonia, 1977, pp. 56-57.

a quo) (12), sino que se derivará hacia el examen de la constitucionalidad formal de la deslegalización operada y de sus efectos. Así, esta Sentencia habrá de adquirir, como se indicó más arriba, inequívocos rasgos de directriz positiva al legislador futuro.

Por otro lado, no sólo no es cierto, en sede de admisibilidad, que sea objeto de la cuestión de inconstitucionalidad el párrafo noveno de la base XVI de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional, sino que tampoco lo es que, en esa misma sede, dicho precepto legal por sí solo, tras haber sido desligado sin motivación del resto del bloque normativo mencionado, cumpla *prima facie* los requisitos exigidos por el artículo 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Dice éste que «cuando un juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al Tribunal Constitucional con sujeción a lo dispuesto en esta Ley». Es claro que, al ser la Ley de Bases de la Sanidad Nacional simplemente deslegalizadora, su base XVI, párrafo noveno (que es, por obra de la unilateral reducción del Tribunal Constitucional, el único objeto de la cuestión de inconstitucionalidad), no regula relación jurídica alguna por sí sola y, en consecuencia, de conformidad con «principios jurídicos básicos», no es «aplicable al caso».

Con ello no se quiere decir sin más que la cuestión de inconstitucionalidad no debía haber sido admitida, sino simplemente que las dudas del Ministerio Fiscal eran justificadas y que el problema de la admisibilidad merecía un tratamiento más pormenorizado.

En efecto, parece claro que el párrafo noveno de la base XVI de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional no constituye una norma legal «aplicable al caso», tal como exige el artículo 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para que pueda suscitarse la cuestión de inconstitucionalidad; y ello, porque no regula aspecto alguno de la relación jurídica litigiosa subyacente al proceso *a quo* o, dicho de otra manera, porque no se trata de lo que PIZZORUSO ha llamado una *norma sustancial*. Antes al contrario, es una *norma sobre la producción jurídica* y, en esa medida, no es aplicable a caso alguno; su virtualidad jamás puede consistir en regular una relación o resolver un litigio (13).

(12) Así, el Tribunal Constitucional, para satisfacer mínimamente la preocupación del órgano jurisdiccional proponente, se ve forzado a examinar la constitucionalidad material por una vía indirecta: no analiza la legitimidad constitucional de las existentes limitaciones, sino su pura posibilidad; y para ello tiene que proceder a la operación, algo ficticia, de deslindar en el párrafo noveno de la base XVI de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional lo que es previsión de regulación y limitación de lo que es deslegalización.

(13) *Vid.* PIZZORUSO, *loc. cit.*

Ello no significa, naturalmente, que las normas sobre la producción jurídica, siempre que tengan rango de ley, no hayan de estar sometidas a control de constitucionalidad. Nuestro Derecho no exceptúa norma alguna con rango de ley de la subordinación a la Constitución y ésta, además, dispone en su artículo 9.1 que «los poderes públicos están sujetos a la Constitución». Ahora bien, en el Derecho español se dan, como es notorio, dos vías de control de constitucionalidad de las normas con rango de ley: el recurso de inconstitucionalidad (vía directa) y la cuestión de inconstitucionalidad (vía indirecta). Si bien ambas tienen una misma finalidad última, consistente en salvaguardar la pureza del ordenamiento y la rigidez constitucional, responden en su configuración a modos diferentes de consecución de esa finalidad última. Mientras que el recurso de inconstitucionalidad opera con independencia de cualquier caso real y concreto y, en este sentido, sería describible como un *recurso objetivo* o *en interés de la constitucionalidad* (14), la cuestión de inconstitucionalidad es un mecanismo tendente a depurar de leyes inconstitucionales el ordenamiento en el momento de la aplicación jurisdiccional del Derecho.

Por ello, los requisitos para poder formular la cuestión de inconstitucionalidad no son los mismos que para poder interponer el recurso de inconstitucionalidad. El artículo 163 de la Constitución y el artículo 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional exigen para la cuestión de inconstitucionalidad el incumplimiento de dos condiciones, a saber, que la norma con rango de ley cuestionada sea «aplicable al caso» y que de su «validez dependa el fallo». Estas dos condiciones tienen, sin duda, carácter cumulativo, no sólo por la dicción literal del artículo 163 de la Constitución y del artículo 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (muy clara en este último, donde se utiliza la conjunción *y*), sino porque es perfectamente concebible el supuesto de que una norma legal sea aplicable al caso litigioso, pero cuya validez sea no determinante (o, incluso, irrelevante) para el fallo. Si se admitiera en estas hipótesis la cuestión de inconstitucionalidad, se atentaría inútilmente contra la economía procesal.

Así, las normas sobre la producción jurídica, en general, y las normas deslegalizadoras, en particular, dada su estructura interna, nunca pueden cumplir los dos requisitos de proponibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, ya que *sólo indirectamente* son aplicables a casos litigiosos. Sin embargo, sí pueden cumplir, como sucede en la Sentencia comentada, el requisito consistente en que de su validez dependa el fallo, puesto que de su legitimidad constitucional dependerá la legalidad de las normas que de ellas traen causa.

(14) Se traslada aquí, de modo puramente comparativo, la terminología propia del recurso contencioso-administrativo. *Vid. RIVERO: Droit administratif*, París, 1977, p. 211.

Por este último motivo, es decir, por la importancia (que no por indirecta debe ser desechada) que las normas sobre la producción jurídica pueden llegar a tener en ciertos procesos, es por lo que parece aconsejable admitir que puedan ser objeto de cuestión de inconstitucionalidad. Ahora bien, es menester poner de manifiesto que esta admisión conlleva inevitablemente dos consecuencias, que ya han sido apuntadas con anterioridad.

Por una parte, el requisito accesorio de admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad se convierte en principal, si no único. Es claro que cuando se exige que de la validez de la norma cuestionada dependa el fallo no se hace sino imponer un correctivo, para evitar procesos constitucionales puramente teóricos y dilaciones procesales innecesarias, al requisito básico, que viene dado por la propia naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad: que la norma cuestionada sea aplicable al caso de que se conoce en el proceso *a quo*.

Por otra parte, las normas sobre la producción jurídica (en cuanto tales normas sobre la producción jurídica y, por tanto, con independencia de otras posibles virtualidades concurrentes) (15) y, muy especialmente, las normas deslegalizadoras sólo son susceptibles de *juicio de inconstitucionalidad formal*. En otras palabras, dado que se limitan a crear potestades normativas, no es posible enjuiciar respecto de ellas si su contenido se adecúa o no a ciertos valores constitucionalizados (*juicio de inconstitucionalidad material*), sino que únicamente cabe fiscalizar si vulneran el esquema de fuentes del Derecho diseñado por nuestra Constitución. Pero ello puede implicar en muchos supuestos, como se indicó más arriba, un cambio de sentido del proceso constitucional respecto de lo cuestionado por el órgano jurisdiccional proponente. En el caso de la Sentencia comentada, mientras que a éste sólo le preocupaba en el proceso *a quo* la constitucionalidad material de un bloque normativo, el Tribunal Constitucional se ocupa preferentemente de la constitucionalidad formal de la norma con rango de ley de la que deriva el mencionado bloque normativo; y, de este modo, sin perjuicio de que el Tribunal Constitucional cumpla su finalidad última y salvaguarde la pureza del ordenamiento, se produce un cierto diálogo de sordos; hasta tal punto, que es inevitable preguntarse si efectivamente se da alguno de los requisitos de proponibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad y si ésta última es en verdad un instrumento procesal adecuado para controlar la legitimidad constitucional de las normas sobre la producción jurídica (16).

(15) Nada impide que un mismo texto o *disposición* contenga simultáneamente una norma sobre la producción jurídica y una norma sustancial.

(16) Cabe pensar en algún caso en que la cuestión de inconstitucionalidad sea instrumento plenamente apto para controlar la legitimidad de normas sobre la producción jurídica. Piénsese en

En resumen, sin afirmar que la cuestión de inconstitucionalidad suscitada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia fuera inadmisibile, parece que el Tribunal Constitucional debía haberse detenido en este problema, haciendo explicitos los motivos de la admisión y, sobre todo, sus implicaciones.

el supuesto de que se suscite cuestión de inconstitucionalidad en un recurso contencioso contra un reglamento, donde sin duda la ley «aplicable al caso» es aquella norma sobre la producción jurídica que ha habilitado el que se dicte ese reglamento.