

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL ÚLTIMO CUATRIMESTRE DE 1995

JUAN LUIS REQUEJO PAGES
JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA
MANUEL JOSE TEROL BECERRA
FRANCISCO CAAMAÑO DOMINGUEZ

SUMARIO: I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.—
II. FUENTES DEL DERECHO.—III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.—IV. DERECHOS FUNDAMENTALES.

I. JURISDICCION CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Varias resoluciones adoptadas durante el último cuatrimestre de 1995 parecen confirmar la consolidación de una práctica de la que se ha venido dando cuenta en esta Sección, desde su inicio, en materia de admisión de recursos de amparo. Se trata de la cada vez más frecuente inadmisión —por Auto— de recursos ya admitidos a trámite y de la modificación de la doctrina que identifica la concurrencia de una causa de una inadmisión apreciada en Sentencia con la desestimación de la pretensión. Así, el ATC 272/1995 (Sala Segunda), inadmite, tras el correspondiente trámite de alegaciones *ex art. 84 LOTC*, un recurso previamente admitido. Por su parte, las SSTC 161/1995 (Sala Primera), 168/1995 (Sala Segunda), 177/1995 (Sala Segunda), 187/1995 (Sala Segunda), 192/1995 (Sala Primera), 193/1995 (Sala Primera), 194/1995 (Sala Primera) y 196/1995 (Sala Primera) declaran la inadmisión de sendos recursos de amparo. Ciertamente, en la STC 158/1995 (Sala Segunda) se anuda a la inadmisibilidad apreciada en Sentencia el efecto de la desestimación. Parece, sin embargo, que estas divergencias no responden a otra causa que a la indefinición característica de las situaciones de cambio jurisprudencial, pues es un hecho ya constatado que lo que empezó siendo una fisura en la doctrina tradicional por parte de la Sala Primera —y, más concretamente, del magistrado

Sr. De Mendizábal— se ha convertido en una quiebra asumida ya por ambas Salas (1).

Buena prueba de que el Tribunal se está inclinando por la celeridad en la inadmisión de recursos —práctica, sin duda, beneficiosa, por cuanto despeja la incertidumbre que conlleva la pendencia del proceso hasta su finalización por Sentencia— la representa el hecho de que el propio Pleno haya acordado la inadmisión de un recurso de inconstitucionalidad. Así, el ATC 320/1995 ha inadmitido el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Ceuta contra la Ley Orgánica 1/1995, de Estatuto de Autonomía de Ceuta. Se trata de una decisión que no carece de precedentes (2), pero que el Pleno se preocupa de razonar con el argumento de que, si bien «nuestra Ley Orgánica no ha previsto en los procesos de inconstitucionalidad una fase preliminar para la admisión a trámite que permita apreciar si se dan o no los presupuestos procesales para la viabilidad de la pretensión, a diferencia de otros procedimientos constitucionales, como el de amparo, (...) tal silencio ha de ser reconducido a los principios generales del sistema y, por ello, no puede significar (...) que nos esté vedado un examen inicial de si concurren o no en este recurso las condiciones de procedibilidad de la acción» (FJ. 1.º) (3).

2. El problema de la legitimación ha sido objeto de varias resoluciones. En el Auto que acaba de citarse se concluye que el artículo 162.1.a) de la Constitución y el artículo 32.2 LOTC han impuesto «un *numerus clausus*, taxativo y riguroso, vedando que la inconstitucionalidad pueda ser pedida directamente por los ciudadanos a título individual y por cualesquiera otras personas jurídicas, públicas o privadas, fuera de las expresamente previstas» (FJ. 1.º). La carencia de legitimación del Ayuntamiento de Ceuta no puede soslayarse «por la vía de un sedicente criterio analógico, en virtud del cual el Pleno del Ayuntamiento sería el órgano autonómico provisional hasta la plena vigencia del Estatuto de Autonomía ceutí (...) (pues) la transfiguración del Pleno (...) en órgano autonómico provisional no resulta viable y en ningún aspecto puede inferirse de la Ley Orgánica 1/1995 (...), donde, por el contrario,

(1) Fenómeno que no puede explicarse por el hecho de que el magistrado que ha iniciado esa práctica haya cambiado de Sala tras la última renovación del Tribunal, pues la continúan los ponentes de la Sala Primera y la han adoptado otros de la Segunda.

(2) STC 42/1985; AATC 620/1989 y 335/1992.

(3) En Auto posterior, dictado ya en enero de 1996 y que no tiene aún numeración oficial, se inadmitió el recurso de súplica interpuesto por el recurrente contra el Auto de inadmisión. Para el Pleno, «la fase de admisión se encuentra prevista expresamente tan sólo en los procesos de amparo y en las cuestiones de inconstitucionalidad, no en los demás, sin que allí donde existe quepa recurso de súplica contra el Auto en el que se resuelve la inadmisión» (FJ. único).

se prevé expresamente que los órganos de gobierno del Ayuntamiento continuarán en funciones hasta la constitución de los nuevos órganos de la ciudad (...), esto es, para la administración ordinaria, sin que, ni siquiera transitoria o provisionalmente, el antedicho Pleno municipal asuma función alguna de las asignadas a la Asamblea. Tampoco la supuesta titularidad de un derecho subjetivo o de un interés propio del Municipio de Ceuta (...) es capaz de legitimarle para instar el recurso (...), pues (...) la legitimación activa, aquí como en otros supuestos de acceso a la jurisdicción constitucional, viene a ser una atribución competencial de ciertos órganos públicos, como una opción del poder constituyente o, en su caso, del legislativo, que no exige necesariamente correspondencia con la titularidad de derechos o de intereses por parte de los así legitimados (SSTC 5/1981 y 42/1985; AATC 1.021/1987 y 547/1989)» (FJ. 2.º).

También el ATC 335/1995 (Sección Cuarta) inadmite un recurso por causa de falta de legitimación, en este caso para recurrir en amparo. Se impugnaba, por el Colegio de Abogados de Madrid, una Sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción por la que se atribuía a la Administración Penitenciaria la competencia sobre la instalación de sistemas de escucha y grabación en un centro penitenciario. A juicio de la Sección Cuarta, el Colegio no podía recurrir en defensa de derechos ajenos y sobre la base de lesiones genéricas, no concretadas en la infracción singular de derechos fundamentales. La ajenez del derecho resulta de la circunstancia de que el sistema de grabación sólo podría lesionar derechos y libertades de los reclusos, pues los derechos del abogado que pueden verse afectados en el supuesto de que se grabara una conversación mantenida por un recluso con su defensor «no son, en ningún caso, fundamentales. Así, no lo es el derecho a ejercer adecuadamente la asistencia letrada (...), ni el consistente en la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa (...). El sistema de grabación puede perturbar el libre ejercicio de la defensa por parte del abogado, pero el derecho de éste a ese ejercicio no es un derecho fundamental» (FJ. 1.º). La asistencia letrada se perfila así como objeto de un derecho fundamental del asistido, no del asistente, aunque, como es sabido, la imbricación de las posiciones de uno y otro y los efectos que las limitaciones del ejercicio profesional de la abogacía han de tener sobre el derecho del primero no son desconocidas en la jurisprudencia del Tribunal, como, por otra parte, demuestra el ATC 261/1995 (Sección Segunda), también dictado en el período al que se ciñe esta reseña.

El de la legitimación —no tanto en su vertiente meramente procesal cuanto, con mayor alcance, en relación con la titularidad de los derechos fundamentales— es también el eje sobre el que se articula la primera Sentencia de este cuatrimestre, la STC 129/1995 (Sala Segunda). El Abogado del Estado había recurrido contra determinadas resoluciones de un Juez de Vigilancia Pe-

nitenciaría adoptadas en el ámbito del régimen disciplinario de un centro penitenciario y frente a las que legalmente no cabe recurso por parte de la Administración (Disposición Adicional Quinta 5 de la LOPJ). Con este motivo, la Sala se extiende en una serie de consideraciones acerca de la naturaleza de los derechos fundamentales que siguen la línea recordada en la STC 91/1995 y que abundan en una idea que no siempre se refleja en la doctrina del Tribunal (4). Así, recuerda el Tribunal que «no cabe trasladar íntegramente a las personas jurídicas de Derecho público la doctrina construida en relación con la tutela judicial de las personas privadas (...) (pues) tal doctrina parte de la concepción de los derechos fundamentales como garantías de los particulares frente al poder público “y desnaturalizaría esta concepción la tesis simplificadora que sostuviera que los Entes públicos gozan, en paridad de posición con los particulares, de un derecho constitucional subjetivo en cuya virtud el legislador venga obligado, en todos los casos, a establecer recursos judiciales para que dichos poderes públicos defiendan sus propios actos frente a los que, afectándolos, hayan sido adoptados por otros órganos o personas públicas, pues lo que con carácter general es aplicable de las posiciones subjetivas de los particulares, no puede serlo, con igual alcance y sin más matización, de las que tengan los poderes públicos, *frente a los que, principalmente, se alza la garantía constitucional*” (STC 197/1988, FJ. 4.º)» (FJ. 7.º). Más adelante se afirma que «del artículo 24.1 CE no cabe extraer un genérico mandato al legislador que le obligue a atribuir a los poderes públicos derecho de acceder a la jurisdicción para defender su actuación frente a lo resuelto por el órgano llamado a cumplir la exclusiva función de garantizar la legalidad (STC 197/1988)» (*ibid.*).

Una variante de la legitimación, la conectada con el instituto de la coadyuvancia, ha dado lugar a varios Autos de interés. Así, el ATC 326/1995 (Sala Segunda) estima un recurso de súplica promovido contra una providencia que había denegado la personación en un recurso de amparo de quien, ostentando la misma posición procesal del recurrente, no había recurrido. En palabras de la Sala, la LOTC, «a diferencia de lo que prescribe en el recurso de amparo promovido por el Defensor del Pueblo o el Ministerio Fiscal, donde implícitamente viene a admitir la figura procesal del coadyuvante del recurrente (art. 46.2), en el proceso ordinario, si bien contempla expresamente la del coadyuvante del demandado (art. 47.1), guarda silencio sobre la de aquél. Este silencio, sin embargo, no puede determinar la conclusión de que, en los recursos de amparo interpuestos por el titular del derecho fundamental que se dice vul-

(4) Me refiero a la admitida legitimación del Ministerio Fiscal para la impugnación de Sentencias penales absolutorias. Cfr. la reseña del cuatrimestre anterior, *REDC*, núm. 45, 1995, págs. 207-208.

nerado, junto a él no sea admisible la presencia de quien ostenta legítimo interés». Dado que la LOTC «construye el esquema subjetivo de la atribución de legitimación pasiva, bien como demandado o como coadyuvante de éste, sobre la idea del “interés legítimo” (art. 47.1), nada se opone a que este mismo esquema se extienda en el lado activo de la relación procesal (...). Así lo impone el art. 24.1 CE, que refiere la protección constitucional no sólo a los titulares de derechos, sino también a los que lo sean de legítimos intereses». Es evidente, por lo demás, que el coadyuvante del actor, «dada su posición procesal subordinada (...) no puede sustentar pretensiones distintas de las de aquél ni (...) pretender el reconocimiento a su favor de una situación jurídica individualizada» (FJ. único).

Por su parte, el ATC 315/1995 (Sección Segunda) especifica que, en todo caso, la coadyuvancia activa sólo ha de ser admisible tras la admisión, en su caso, del recurso de amparo.

También el Pleno del Tribunal ofrece novedades en materia de coadyuvancia. A los AATC 172/1995 y 174/1995 (5) han venido a sumarse los AATC 349/1995 y 350/1995. Si en aquéllos se tuvo por comparecida a una Comunidad Autónoma en un recurso promovido por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra una Ley Orgánica (ATC 172/1995) y se impidió la personación del Consejo Superior de Cámaras de Comercio en una cuestión de inconstitucionalidad (ATC 174/1995), en éstos se deniega la comparecencia del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con la Ley 5/1990, por la que se establece un gravamen complementario de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar. Las razones del Pleno (6) se cifran en la idea de que la personación de una Comunidad Autónoma sólo es posible cuando el objeto de la cuestión es una de sus normas con fuerza de Ley, lo que no era el caso. Esto es, el Pleno se atiene a la estricta y literal aplicación de la LOTC. No lo hizo, en cambio, en el ATC 172/1995; la razón es, de acuerdo con los AATC 349/1995 y 350/1995, que entonces «se trataba de un recurso de inconstitucionalidad que revestía carácter competencial y en el que las disposiciones impugnadas inequívocamente afectaban (...) al ámbito de autonomía» de la Generalidad de Cataluña (FJ. 4.º).

Al día de hoy, por tanto, esta novedosa línea jurisprudencial en materia de personación y comparecencia se encuentra en pleno proceso de gestación. Sólo es seguro que se admite la coadyuvancia, activa y pasiva, en los recursos de amparo, así como la personación de una Comunidad Autónoma en los recursos

(5) Reseñados el cuatrimestre anterior, *REDC*, núm. 45, 1995, págs. 208-209.

(6) De las que discrepa, mediante voto particular, el magistrado Sr. Gimeno Sendra.

de inconstitucionalidad promovidos contra leyes del Estado que afecten a su ámbito de autonomía y a los solos fines de la defensa de la constitucionalidad de la ley. Resta por ver si llegará a admitirse, por ejemplo, en algún caso, su comparecencia del lado de quien interpone un recurso directo contra leyes estatales. Sea como fuere, los problemas que suscitan este tipo de cuestiones son merecedoras de una reflexión teórica que la doctrina científica no puede demorar, pues están en juego postulados básicos de la estructura misma de nuestro modelo de jurisdicción constitucional y, muy particularmente, de la posición de la ley en el conjunto del ordenamiento (7).

En la STC 161/1995 (Sala Primera) se plantea un problema de posible falta de legitimación bastante llamativo y conectado con el del agotamiento de la vía judicial previa al amparo, pues, impugnándose varias Sentencias de la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo, el Abogado del Estado sostenía que el actor —un particular que, obviamente, no había sido parte en el proceso del que aquéllas resultaron— no podía cuestionarlas ante el Tribunal Constitucional. Como advierte de inmediato la Sala, el problema estaba íntimamente relacionado con el del posible carácter prematuro de la demanda, pues las Sentencias de la Sala de Conflictos se limitaban a determinar la competencia del órgano judicial que habría de resolver la cuestión de fondo y la duda, inevitable, era si, de acuerdo con la tesis del Letrado del Estado, el recurrente sólo podría impugnar, en su día, la resolución judicial que pusiera fin a la controversia material de fondo. La disyuntiva planteada ha dado ocasión al Tribunal para matizar la doctrina sobre la recurribilidad de resoluciones interlocutorias sentada en la STC 147/1994 (8), conforme a la cual, y en atención al carácter subsidiario del recurso de amparo, es «en el marco del propio proceso, cuando éste aún se encuentre pendiente, donde deben invocarse y, en su caso, repararse, las vulneraciones de los derechos fundamentales que hayan podido originarse, precisamente, en la sustanciación del proceso mismo, salvo que no esté abierta otra vía para remediar la vulneración actual del derecho que el recurso de

(7) Es inevitable la referencia a la STEDH de 23 de junio de 1993 (*caso Rumasa*) y a la reiterada negativa del Tribunal Constitucional a admitir la personación de las partes del proceso *a quo* en el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad. De otro lado, quizás sea el principio de la presunción de constitucionalidad de la ley, y su consiguiente privilegio jurisdiccional, el que explique que se admita sin dificultad la comparecencia de una Comunidad Autónoma en defensa de una Ley estatal y se excluya su personación fuera de los casos en los que la misma se encuentra legalmente prevista, sin olvidar que el diverso alcance de los efectos de las Sentencias resolutorias de recursos de amparo y de las que ponen fin a recursos y cuestiones de inconstitucionalidad puede justificar la permisón de la coadyuvancia activa en aquéllos e impedir la en éstos.

(8) Prueba de que la STC 147/1994 no excluye de raíz la viabilidad del amparo contra resoluciones interlocutorias se ofrece, además, en el ATC 295/1995 (Sección Segunda).

amparo». Esta salvedad es la que, para la Sala, concurre en el supuesto de la STC 161/1995, pues frente a las Sentencias de la Sala de Conflictos no cabe recurso judicial y «aunque el proceso principal continúa para ventilar la legalidad o ilegalidad de la sanción administrativa recurrida, lo cierto es que la cuestión de la jurisdicción competente ya está definitivamente resuelta» y la infracción de derechos que se imputa a la Sentencia de la Sala de Conflictos (vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley) «ha de reputarse actual, en tanto hace sentir sus efectos de inmediato —en todos y cada uno de los actos que lleve a cabo el juez— y por ello ha de ser denunciada cuando se produce y no cuando recae la resolución que pone fin al proceso» (STC 30/1986)» (FJ. 4.º). Tratándose de una resolución que incide en la esfera de intereses protegidos en el artículo 24.2 CE, no se opone a su «directa invocación en sede constitucional (...) el principio de subsidiariedad (...). De ahí que, con independencia de la configuración del conflicto de jurisdicción en la LOCJ y la determinación de quiénes sean partes en él, esa incidencia sobre la esfera de intereses constitucionalmente tutelada nos debe llevar, *ex art. 162.1.b* CE, a reconocer la legitimación del recurrente (...). No se opone a ello (...) el tenor literal del artículo 46.1.b) LOTC, el cual se limita a establecer un requisito de viabilidad procesal, puesto que, dado el carácter subsidiario del recurso de amparo, el recurrente habrá sido normalmente parte en el proceso, pero sin que de ello se derive que se pueda negar la legitimación “al titular del derecho subjetivo vulnerado o presuntamente vulnerado” (STC 141/1985)» (*ibid.*).

3. La subsidiariedad constituye, de antiguo, un tema recurrente en la jurisprudencia del Tribunal, y la sentada durante este período no podía ser una excepción. El empeño en la rigurosa contracción de las funciones del Tribunal al ámbito que le es propio ha llevado a la Sala Segunda a apreciar una infracción del principio de subsidiariedad en un supuesto en el que los actores habían agotado la vía judicial y debía tenerse por satisfecho el requisito de la previa invocación. En efecto, la STC 158/1995 comienza por advertir que el de subsidiariedad «no sería tal principio si se redujera a las concretas normas que informa y no fuera susceptible de proporcionar, por sí mismo, la regla de decisión del caso sin necesidad de una o varias infracciones normativas». Por ello, «incluso en supuestos de agotamiento de los recursos utilizables y de temporánea invocación previa del derecho que sustenta la demanda de amparo, es posible que ésta resulte inadmisibles (...) por contravenir este principio del proceso constitucional de amparo» (FJ. 2.º). En otras palabras, la subsidiariedad informa, como principio, las causas de inadmisión *ex* artículos 44.1.a) y 44.1.c) LOTC, pero no sólo resulta conculcado cuando se infringe alguno de ambos preceptos. Como principio que es, ha de estarse al espíritu del que re-

sulta, y éste puede imponer la inadmisión de recursos conformes con la letra de la norma procesal. En el caso de autos, agotada la vía judicial y satisfecho el requisito de la invocación, los demandantes habían interesado en la vía judicial, simultáneamente al amparo, la ejecución de la Sentencia recurrida, lo que hacía suponer que entendían reparable por ese cauce la lesión denunciada.

Abundando en la idea de la subsidiariedad, el ATC 336/1995 (Sección Cuarta) insiste en los argumentos esgrimidos en el ATC 173/1995 respecto de las demandas de amparo promovidas contra resoluciones dictadas en procedimientos incidentales de recusación (9). La misma doctrina se reitera en la STC 196/1995 (Sala Primera), si bien en esta resolución se ha puesto de manifiesto una primera discrepancia, pues el magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera disiente, en voto particular, de aquella doctrina. A su juicio, la lógica de la subsidiariedad no debe sólo excepcionarse en supuestos de privación de libertad (STC 128/1995), sino también «en los procesos en los que el Tribunal Constitucional se vea obligado a “preservar” derechos, además de “restablecer” los mismos» (Apdo. 1.º). Para el magistrado discrepante, «un amparo tardío, conseguido después de que se hubiesen agotado todos los recursos en todos los procesos de la jurisdicción ordinaria (...) servirá para “restablecer” derechos (aunque sea, como con cierta frecuencia sucede en nuestra jurisprudencia, con la eficacia mínima de las declaraciones platónicas), pero no es un remedio para “preservar” los derechos (...). En el presente asunto (...) el Tribunal (...) acaso tendrá que pronunciarse cuando el daño se ha consumado» (*ibid.*). La interpretación más correcta del artículo 44.1.a) LOTC debiera llevar, a su juicio, a la inadmisión, por prematuros, de los recursos en los que no ha habido pronunciamientos revisorios en la vía judicial y a la admisión de los promovidos contra resoluciones que han puesto fin a un incidente o a una petición autónoma sin que los jueces y Tribunales hayan aprovechado la ocasión de preservar y restablecer derechos lesionados por un órgano judicial inferior. En apoyo de esta construcción, el voto particular da cuenta de la configuración del principio de subsidiariedad en la doctrina del Tribunal Constitucional alemán, recientemente condensada en la STCF de 16 de mayo de 1995 (la denominada «Sentencia del Crucifijo»). Evidentemente, aún es pronto para saber si esta opinión discrepante puede representar el inicio de una redefinición de la línea seguida por el Tribunal desde la STC 147/1994, pero al menos pone en claro que aquella doctrina ha dejado de ser monolítica en sus apoyos.

4. En relación con el requisito procesal del agotamiento de la vía ordinaria ha vuelto a plantearse, una vez más, el espinoso problema de los denomi-

(9) Cfr. la reseña del cuatrimestre anterior, *REDC*, núm. 45, 1995, pág. 206.

nados «recursos manifiestamente improcedentes». Y, como no podía ser menos, el de aclaración ha suscitado alguna dificultad. En la STC 170/1995 (Sala Segunda) se tiene por procedente la aclaración interesada de un órgano judicial en relación con una Sentencia cuyo fallo, condenatorio, se fundamentaba en la apreciación de que no había prueba de cargo suficiente. Para la Sala Segunda, «es evidente que una de las posibles formas de subsanar la patente *contradictio in terminis* denunciada por el recurrente era mediante la aclaración de que allí donde la Sentencia recurrida decía “se desprende que no hay prueba de cargo suficiente de la culpabilidad del acusado”, lo que en verdad quiso decir es justamente lo contrario, que era lo único que podía resultar coherente con el fallo. La cuestión habría quedado entonces resuelta mediante la simple corrección del error material consistente en el inadvertido deslizamiento de un “no”, tal vez por simple error mecanográfico (...)» (FJ. 2.º).

Por el contrario, y frente a esta interpretación generosa del concepto de «error material», la STC 177/1995 (Sala Segunda) inadmite, por extemporáneo, un recurso de amparo al que precedió una improcedente solicitud de nulidad de actuaciones instada en trámite de ejecución de una Sentencia del orden contencioso-administrativo. Entendiendo el actor que en trámite de ejecución se habían alterado los términos de la Sentencia ejecutoriada, promovió un infructuoso recurso de súplica y, «en lugar de acudir directamente a este Tribunal en amparo, insistió en una vía judicial que ya se le había advertido agotada (...) con la interposición de un escrito en el que se alertaba a la Sala de la existencia de un error fáctico en la fundamentación de su resolución y se solicitaba la anulación del Auto» (FJ. único). El magistrado Sr. García-Mon y González-Regueral discrepa, en voto particular, de esta apreciación, en la idea de que «no existía propósito alguno de dilatar la interposición (...) (del) recurso, sino de respetar escrupulosamente el requisito previo que (...) exige el artículo 44.1.a) (LOT) de haber agotado la vía judicial. (...) No podemos denegar el acceso a las garantías constitucionales por haber pretendido el recurrente, en términos razonables, que el propio órgano judicial pudiera subsanar el error (...), respetando así el principio de subsidiariedad (...)» (Apdo. 2.º). Una vez más se hace evidente que acaso la doctrina de la improcedencia de recursos judiciales debiera nutrirse con el criterio, ya abandonado en la jurisprudencia más reciente (10), del ánimo dilatorio.

La STC 145/1995 (Sala Primera) reitera la doctrina sentada en la STC 188/1994 en punto a la procedencia del recurso de apelación en el procedimiento contencioso-administrativo especial de la Ley 62/1978, recordándose

(10) Sobre el particular, cfr. la reseña correspondiente al último cuatrimestre de 1994, *REDC*, núm. 45, 1995, págs. 256-257.

que no resulta razonable la aplicación supletoria automática de la LJCA en materia de apelación. No obstante, la STC 188/1995 (Sala Segunda) admite que los límites de la Ley Jurisdiccional a la apelación sí son trasladables al proceso de la Ley 62/1978. Cuando menos, señala que la cuestión es dudosa, no sin advertir que su «elucidación corresponde a la jurisdicción ordinaria» (FJ. 3.º).

Por su lado, la STC 134/1995 (Sala Segunda) vuelve a insistir en la aptitud del recurso de audiencia al rebelde como remedio procesal idóneo para la reparación de procesos judiciales sustanciados *inaudita parte* y, por tanto, en su condición de recurso obligado a los fines del art. 44.1 a) LOTC.

En el ATC 265/1995 (Sección Segunda) puede apreciarse el inicio de una posible inflexión jurisprudencial en relación con los requisitos exigidos para el correcto planteamiento de demandas de amparo en las que se denuncien incongruencias judiciales omisivas. Traslado la doctrina aplicada a los supuestos de infracción del derecho a la prueba, se exige en aquel Auto que el actor ponga ya de manifiesto en su demanda la transcendencia que habría tenido para el fallo un pronunciamiento judicial sobre la cuestión silenciada.

5. En la STC 142/1995 (Sala Primera) se ha puesto de manifiesto lo que, quizás con exageración, podría calificarse de elusión fraudulenta del plazo de caducidad *ex artículo 44.2 LOTC*. Los recurrentes habían solicitado la designación de abogado y procurador al objeto de formalizar su demanda; una vez que el Tribunal accedió a ello, y antes de que fueran designados los profesionales de oficio, los actores presentaron escrito de demanda por medio de procurador y letrado de su libre designación. El Ministerio Fiscal planteó la posible extemporaneidad de la demanda; sin embargo, la Sala entendió que el recurso se había formalizado en tiempo. La duda, con todo, ahí queda. Y ello porque no puede descartarse que la solicitud de abogado y procurador del turno de oficio no sea otra cosa que una simple excusa dilatoria, sin más objeto que el de la interrupción del plazo previsto en el artículo 44.2 LOTC. La severidad observada por el Tribunal en materia de recursos improcedentes, en la que sólo atiende al dato objetivo de la improcedencia, podría trasladarse, quizá con menor rigor, al campo de las solicitudes de justicia gratuita; por ejemplo, apreciando la extemporaneidad cuando el demandante no reúne los requisitos legalmente exigidos para la obtención del beneficio o requiriéndole justificación suficiente del cambio de criterio que supone interesar primero la designación y comparecer después, sin más, con profesionales de su libre designación.

6. En el ámbito de la competencia del Pleno es de destacar la STC 163/1995, en la que el Tribunal se extiende en un detenido análisis de la regla de prevalencia contenida en el artículo 149.3 de la Constitución, desechando la

tesis, propuesta por el órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad objeto de debate, de que dicha regla permita a los Tribunales ordinarios, como alternativa al planteamiento de una cuestión, inaplicar *per se* una Ley autonómica contraria a una norma estatal (11).

En relación con el alcance de las facultades de control del Tribunal es de señalar la STC 156/1995, en la que se afirma que si bien el «principio de lealtad debiera llevar a que las Comunidades Autónomas impugnaran en los plazos habilitados para ello aquellas normas declaradas básicas por el Estado u que, según su criterio, no reúnan dicha condición y a procurar que nadie se beneficie de sus propias omisiones, no lo es menos que este Tribunal estará obligado a examinar el carácter básico de una norma estatal cuando sea requerido para ello en otro proceso y así lo exija la delimitación del orden constitucional de competencias. El Tribunal debe, por tanto, partir de la calificación hecha por el legislador estatal, pero dicha calificación no le vincula de forma absoluta, ni siquiera cuando en su momento no fue impugnada (...), pues al Tribunal le corresponde determinar (...) cuándo un precepto tiene carácter básico» (FJ. 3.º).

De la mayor transcendencia resultan, a mi juicio, los AATC 259/1995, 260/1995 y 351/1995, en los que el Pleno parece desechar la arraigada tesis administrativista en punto al control jurisdiccional de los Decretos legislativos *ultra vires*, asumiendo la auspiciada por I. de Otto en su «Sistema de Fuentes». Así se desprende de la circunstancia de que el Tribunal examine si el Gobierno ha incurrido o no en excesos respecto del objeto y alcance de una delegación legislativa.

Destacar, por último, la STC 185/1995, que —como antes las SSTC 45/1989 (IRPF) y 179/1994 (Cámaras de Comercio)—, limita la retroactividad de la nulidad aparejada a toda declaración de inconstitucionalidad (Juan Luis Requejo Pagés).

II. FUENTES DEL DERECHO

1. Siguiendo un orden cronológico, la primera de las resoluciones que debe destacarse en la materia durante el último cuatrimestre es, sin duda, la STC 130/1995 (Sala Segunda), en la que el Tribunal Constitucional utiliza como canon o parámetro del juicio de igualdad, ante una denunciada vulneración del artículo 14 de la CE como consecuencia del trato desigual dispensado a un trabajador extranjero respecto de los trabajadores nacionales, una norma del ordenamiento jurídico comunitario, en concreto, el Reglamento (CEE)

(11) Sobre el particular, véase *infra*, págs. 181 y sigs. y 193 y sigs.

núm. 2.211/1987 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978, por el que se celebra el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos.

La Sentencia resuelve el recurso de amparo promovido por un trabajador de nacionalidad marroquí empleado en una empresa española, la cual había cotizado por todas las contingencias, incluida la de prestación por desempleo, previstas en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, frente a las resoluciones del Instituto Social de la Marina, confirmadas en vía jurisdiccional, que le habían denegado la prestación por desempleo en razón de que la misma no aparecía expresamente recogida en el Convenio Bilateral sobre Seguridad Social suscrito entre España y Marruecos. Alegaba el recurrente haber sufrido una discriminación proscrita por el artículo 14 de la CE por razón de su nacionalidad, aduciendo, a la vez, la infracción del artículo 41 del mencionado Acuerdo de Cooperación.

Pese a que en la demanda se argumentaba de manera interconexionada sobre la vulneración del principio de igualdad ante la ley, como consecuencia de lo que el demandante estimaba un trato discriminatorio por razón de su nacionalidad, y sobre la infracción de una norma comunitaria por las resoluciones administrativas y judiciales impugnadas, la cuestión relevante en el proceso de amparo no era la de verificar la acomodación de las decisiones de los poderes públicos nacionales al ordenamiento jurídico comunitario, ya que tal labor, como el Tribunal Constitucional había declarado en ocasiones anteriores, no le corresponde a él, sino que compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a través del recurso por incumplimiento (art. 170 TCEE). En otras palabras, la tarea de garantizar la recta aplicación del Derecho Comunitario Europeo por los poderes públicos nacionales es una controversia de carácter infraconstitucional y, por lo mismo, excluida del ámbito del proceso de amparo como de los demás procesos constitucionales (SSTC 64/1991, 28/1991, 180/1993). El debate en sede constitucional debía entenderse circunscrito, pues, y así intenta delimitarse en el primero de los fundamentos jurídicos de la Sentencia, a la denunciada quiebra del principio de igualdad ante la ley por el diferente trato conferido al recurrente en amparo —trabajador marroquí— respecto de los trabajadores nacionales en orden a la percepción de la prestación por desempleo.

Doble es la línea argumental que, concatenada de manera sucesiva, va a conducir a la utilización del referido Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos como canon o parámetro del juicio de igualdad. En primer lugar, el régimen de disfrute de los derechos

y libertades públicas de los extranjeros y, en segundo término, la eficacia directa de las normas del ordenamiento comunitario, así como su primacía sobre las disposiciones internas.

Respecto de la titularidad y ejercicio de los derechos y libertades públicas de los extranjeros, se reproduce textualmente en la Sentencia la doctrina inicialmente sentada en la STC 107/1984 (12), de conformidad con la cual «existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos (los imprescindibles para la garantía de la dignidad humana); existen derechos que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros (los reconocidos en el artículo 23 de la Constitución, según dispone el artículo 13.2 y con la salvedad que contiene); existen otros que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los Tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio» (FJ. 2.º). Mas no resulta ocioso recordar que el párrafo transcrito va precedido, en la mencionada STC 107/1984, de sendas consideraciones previas determinantes de la doctrina sintéticamente reflejada en la STC 130/1995. Así, se señala en aquélla que, aunque el artículo 14 de la CE proclama el principio de igualdad refiriéndose con exclusividad a los españoles, el enunciado del precepto constitucional no puede servir de argumento bastante para estimar que la desigualdad de trato entre españoles y extranjeros resulta constitucionalmente admisible o, incluso, que el planteamiento de una cuestión de igualdad entre extranjeros y españoles está constitucionalmente excluido, pues no es únicamente el artículo 14 de la CE el que debe ser contemplado al respecto, sino que, junto a él, es preciso tener en cuenta otros preceptos, entre los que destaca el artículo 13 de la CE, sin los que no resulta posible determinar la posición jurídica de los extranjeros en España. A lo que se añade que, de acuerdo con el artículo 13 de la CE, los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades públicas reconocidos en el Título I de la CE en los términos que establezcan los Tratados internacionales y la ley interna, y de conformidad con las condiciones y el contenido previstos en tales normas, de modo que la igualdad o desigualdad en la titularidad y ejercicio de tales derechos y libertades dependerá, por propia previsión constitucional, de la libre voluntad del Tratado o la ley. Finalmente, dado que la nacionalidad no puede ser utilizada como dato relevante para modular el ejercicio de todos los derechos y libertades de los que pueden gozar los extranjeros en España, así, por ejemplo, respecto de aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano, el problema de la igualdad entre españoles y

(12) Doctrina posteriormente reiterada en las SSTC 99/1985, 115/1987, 112/1991, 94/1993, 150/1994 y 242/1994.

extranjeros en el ejercicio de los derechos dependerá, en primer término, del derecho afectado y, si éste es de los que pertenecen o no a los extranjeros según lo dispongan los Tratados internacionales y las leyes internas, de las condiciones y el contenido establecidos en tales normas, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio, ya que al introducir la nacionalidad como dato relevante para modular el ejercicio del derecho queda excluida *a priori* la aplicación del principio de igualdad, aunque dicho principio haya de ser respetado escrupulosamente en la regulación referida a todos aquellos situados en identidad de relación con el dato relevante para la definición del supuesto de hecho al que ha de anudarse la consecuencia jurídica establecida.

La igualdad pretendida por el demandante de amparo en el supuesto de la STC 130/1995 lo era a la percepción de la prestación por desempleo, es decir, a los beneficios del régimen público de la Seguridad Social a que se refiere el artículo 41 de la CE. De modo que, de conformidad con la doctrina constitucional reseñada, la desigualdad denunciada resultaría lesiva del art. 14 de la CE si, en razón del derecho afectado, por ley interna o por Tratado internacional se estableciera la igualdad de trato entre españoles y trabajadores marroquíes para la percepción de beneficios de la Seguridad Social, esto es, como se señala en la Sentencia, «la relevancia constitucional, pues, del derecho invocado por el recurrente está subordinada a la existencia de su reconocimiento por ley o Tratado, de suerte que, si el mismo no existiera, no sería exigible la igualdad de trato que se invoca» (FJ. 2.º).

Sentado cuanto antecede, seguidamente se reconoce en la Sentencia valor y alcance interno (13) al ordenamiento jurídico comunitario a los efectos de la configuración legal del contenido de los derechos y libertades de los extranjeros, ya que, desde la incorporación de España como miembro de las Comunidades Europeas, se encuentra «sujeto a las normas del ordenamiento comunitario que poseen efecto directo para los ciudadanos y tienen primacía sobre las disposiciones internas». En consecuencia, de acuerdo con la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su Sentencia de 31 de enero de 1991 (Asunto Kziber), el Tribunal Constitucional consideró de aplicación

(13) En relación con el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos (art. 23.2 CE), con ocasión del recurso de amparo electoral promovido por el representante de una candidatura presentada a las elecciones municipales, el Tribunal Constitucional en la STC 112/1991 eludió pronunciarse, por resultar absolutamente innecesario para la resolución del recurso de amparo, sobre el valor y alcance interno del Derecho Comunitario respecto al régimen de disfrute de los derechos fundamentales por parte de los extranjeros, ya que lo que se invocaba no era una «directiva», sino una «propuesta de directiva» elevada por la Comisión de las Comunidades al Consejo y que no había sido aún aprobada.

directa el Tratado de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos (14).

Dado que en el artículo 41.1 del citado Acuerdo se dispone que los trabajadores de nacionalidad marroquí y los miembros de su familia residentes en el territorio de un Estado miembro de la CEE «se beneficiarán, en el sector de la Seguridad Social, de un régimen caracterizado por la ausencia de cualquier discriminación basada en la nacionalidad con respecto a los propios nacionales de los Estados miembros donde estén empleados», precepto interpretado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la Sentencia antes mencionada, en el sentido de que aquel principio de no discriminación basado en la nacionalidad implica que al interesado cumplidor de todos los requisitos exigidos por la legislación nacional para disfrutar de las prestaciones de desempleo no puede denegársele la concesión de dichas prestaciones por razón de su nacionalidad, el Tribunal Constitucional concluye afirmando que «un trabajador de nacionalidad marroquí, empleado por una empresa española, no puede ser excluido de la prestación por desempleo a la que tienen derecho los trabajadores nacionales, si cumple con las previsiones legales que regulan dichas prestaciones» (FJ. 3.º), por lo que, al no entenderlo así las resoluciones administrativas y jurisdiccionales impugnadas, estimó que las mismas habían lesionado el derecho a la igualdad ante la ley del demandante de amparo.

2. En la STC 163/1995 (Pleno) se aborda la problemática relativa a si la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la CE permite a los órganos jurisdiccionales inaplicar una norma autonómica con rango o fuerza de ley por contradecir la legislación básica estatal, sin suscitar, por consiguiente, la pertinente cuestión de inconstitucionalidad. En la Sentencia se resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto a determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2/1989, de 18 de julio, de Espacios Na-

(14) De conformidad con el art. 228 del TCCE, estos Acuerdos vinculan a las Comunidades, a sus Instituciones y a los Estados miembros y, aunque sometidos en todo caso a los Tratados originarios, priman sobre el derecho derivado, según tiene declarado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a partir de su Sentencia de 18 de diciembre de 1972 (Asunto Internacional Fruit Cy, III). Asimismo, de conformidad con el Acta de Adhesión (arts. 2 y 4), al ingresar España en la Comunidad no sólo queda vinculada por lo que es propiamente Derecho Comunitario, originario o derivado, sino también por el llamado Derecho Convencional Europeo, que abarca, entre otros actos, los Tratados externos entre la Comunidad y terceros países, que de igual modo forman parte del ordenamiento europeo (cfr., por todos, J. V. LOUIS: *El ordenamiento jurídico comunitario*, 4.ª ed., Luxemburgo, 1991, págs. 64-73 y 95-100; J. D. GONZÁLEZ CAMPOS y J. C. PIÑAR MAÑAS: «El ingreso de España en las Comunidades Europeas y los efectos del Acta de Adhesión», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1986, págs. 38-49).

turales Protegidos por vulnerar el artículo 149.1.23.º de la CE, en relación con los artículos 6 y 15 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre. En síntesis, la duda de constitucionalidad del órgano proponente se contraía a determinar la posible infracción por los preceptos cuestionados de la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente, constituida, en este caso, por los artículos 6 y 15 de la mencionada Ley 4/1989, ya que mientras en éstos se condiciona la declaración de cualquier Espacio Natural Protegido a la previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona, salvo cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar en la norma que los declare, la ley andaluza cuestionada procede a inventariar diversas modalidades de Espacios Naturales Protegidos sin que se hubiera efectuado la previa elaboración de aquel Plan y se hicieran constar las razones justificativas de dicha omisión. En el Auto de planteamiento de la cuestión, el órgano judicial se interrogaba sobre la posibilidad de que él mismo pudiera resolver la duda de constitucionalidad suscitada, inaplicando los preceptos de la Ley autonómica, de conformidad con el artículo 149.3 de la CE, que prevé que las normas del Estado prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas (15).

El Tribunal Constitucional da una respuesta negativa a la facultad que el órgano judicial proponente había considerado poder encontrar en la regla de prevalencia del artículo 149.3 de la CE, de inaplicar la norma autonómica como alternativa al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Tras señalar que el suscitado no era un problema relativo a la prevalencia de las normas del Estado sobre las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.3 de la CE, sino, más concretamente, del propio ámbito de la jurisdicción ordinaria cuando del control de las leyes específicamente se trata, estima que el mismo encuentra una respuesta específica en la propia Constitución. En este sentido, se argumenta, en primer término, que el control de cons-

(15) Respecto a la posibilidad de que los órganos judiciales, en virtud de la regla de prevalencia del art. 149.3 de la CE, inapliquen en tales casos una Ley autonómica sin necesidad de suscitarse la cuestión de inconstitucionalidad, cfr. F. RUBIO LLORENTE: *El bloque de la constitucionalidad*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 131; J. JIMÉNEZ CAMPO: «Los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad», en *Los procesos constitucionales*, CEC, Madrid, 1992, págs. 31-33; J. GARCÍA TORRES: «La cláusula de prevalencia y el Poder Judicial», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. I, Civitas, Madrid, 1991, págs. 569 y sigs.; G. FERNÁNDEZ FARRERES: *Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal*, *ibid.*, págs. 564-567; J. LEGUINA VILLA: «Notas sobre el principio de competencia y de prevalencia en la legislación compartida», *REALA*, 258, 1993, págs. 234-238.

titucionalidad de las normas autonómicas con rango o fuerza de ley corresponde al Tribunal Constitucional *ex art. 153 a)* de la CE, de modo que —afirma en la Sentencia— «los jueces y Tribunales integrantes del Poder Judicial no pueden pretender una excepción a lo previsto en los artículos 163 y 153.a) CE (...), como consecuencia de un determinado entendimiento de lo previsto, de forma más general y en un diferente contexto constitucional, en el artículo 149.3, inciso segundo, *in fine*, CE» (FJ. 4.º).

Sentada la anterior premisa, el problema se traslada seguidamente a la determinación de qué debe entenderse por «control de constitucionalidad», pues es éste el reservado al Tribunal Constitucional *ex artículo 153.a)* de la CE. Determinación que, en su opinión, no ofrece dificultades «en los supuestos en los que el control se suscita, de forma única y directa, respecto de un precepto contenido en la Constitución», sino en los casos en los que, «como consecuencia de la configuración constitucional de la distribución de competencias normativas, dicho control debe tener lugar, en los términos del artículo 28.1 LOTC, respecto de las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas» (*ibid.*).

Pues bien, sin detenerse en las distintas hipótesis a las que pudiera dar lugar el artículo 28.1 de la LOTC, el Tribunal considera que el control respecto del criterio de distribución de la potestad legislativa en determinadas materias según se trate de sus contenidos básicos o de desarrollo, tal como resulta del artículo 149.1 y 3, inciso primero, de la CE y de los preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía, es, sin duda, «control de constitucionalidad» en el sentido del artículo 153.a) de la CE, dado que «las competencias legislativas de desarrollo resultantes de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía derivan efectiva y directamente de dichas normas» y, en ese sentido, ese control es «control de constitucionalidad». De ahí que el Tribunal pueda controlar —se señala en la Sentencia— «ante la impugnación de una Ley autonómica dictada en una materia en la que a la Comunidad Autónoma le corresponda el desarrollo, si el mencionado criterio de distribución ha sido respetado a partir de la Constitución y del Estatuto, sin una vinculación apriorística al contenido de la legislación básica estatal, que se ve de este modo indirectamente controlada» (*ibid.*), y que, si ha sido dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, opera como canon en el control de constitucionalidad de las Leyes autonómicas, en la medida en que viene a fijar el alcance preciso del ámbito en el que las Comunidades Autónomas pueden ejercitar legítimamente sus competencias. De modo que, sea cual fuera la ley transgresora —estatal o autonómica—, habrá

de considerarse inconstitucional, por inadecuación o no sujeción al orden constitucional de distribución de competencias, si bien cuando se trate de la Ley autonómica tal inconstitucionalidad será «mediata o indirecta».

Finalmente, el Tribunal Constitucional sostiene que el hecho de que la cuestión de inconstitucionalidad se hubiera planteado con anterioridad a que en la STC 156/1995 expresamente se reconociera el carácter básico de los artículos de la Ley estatal 4/1989, que el órgano judicial proponente estima infringidos por los preceptos cuestionados de la Ley andaluza, en nada modifica el carácter del control, que sigue siendo un control de constitucionalidad, por más que la competencia autonómica se encuentre ya en cierto modo delimitada por una Ley estatal, cuya constitucionalidad y carácter básico explícitamente había sido reconocido.

3. Merecedora, sin duda, de un comentario más detallado, que sobrepasa con creces la índole de esta reseña, resulta la STC 185/1995 (Pleno), por la relevante doctrina que en ella se formula en relación con la reserva de ley en materia tributaria instituida por el artículo 31.3 de la CE, a cuyo tenor «sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley». La Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido contra diversos preceptos de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, la cual introduce en el ordenamiento financiero estatal un nuevo recurso de Derecho Público, que califica como precio público y se configura como una contraprestación pecuniaria que tiene su origen en la solicitud por los particulares de la utilización de bienes, servicios o actividades de la Administración. Los demandantes aducían como cuestión nuclear que los preceptos recurridos vulneraban la reserva de ley en materia tributaria, al deferir a la Administración la creación de algunos precios públicos y la fijación o modalidad de su cuantía.

Sumo interés presentan dos de los aspectos abordados. En primer término, la construcción del concepto «prestaciones patrimoniales de carácter público», que constituye el objeto de la reserva de ley, y, en segundo lugar, aunque no era un tema novedoso para la doctrina constitucional, el alcance de la reserva del artículo 31.3 de la CE y la posible colaboración del reglamento en la ordenación de la materia.

Ante la alegada infracción del artículo 31.3 de la CE, la primera cuestión a dilucidar era la de si los precios públicos, tal y como aparecen regulados en la ley recurrida, tienen o no la consideración de «prestaciones patrimoniales de carácter público» y, en consecuencia, se encuentran sometidos a la reserva de ley en materia tributaria, para lo que resultaba necesario previamente determinar el concepto de «prestación patrimonial de carácter público». Tras se-

ñalar que la reserva de ley del artículo 31.3 de la CE no se establece por referencia a categorías tributarias concretas, de modo que desde la perspectiva constitucional «el legislador puede alterar el alcance de las figuras que hoy integran esta categoría —impuestos, tasas y contribuciones especiales—, y puede crear nuevos ingresos de Derecho Público» (FJ. 3.º), el Tribunal Constitucional construye el concepto de «prestación patrimonial de carácter público» a partir de la función que aquella reserva de ley desempeña en el ordenamiento constitucional. La finalidad última, entre otras, de dicha reserva de ley en el Estado Social y Democrático de Derecho es —se afirma en la Sentencia— «la de asegurar que cuando un Ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos cuente para ello con la voluntaria aceptación de sus representantes», de modo que «la imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamada a satisfacerla es, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de la reserva de ley», resultando, por consiguiente, la coactividad la nota distintiva fundamental del concepto «prestación patrimonial de carácter público» (*ibid.*). Ahondando en esta línea argumental, se estima que lo decisivo para dilucidar si una prestación patrimonial es coactivamente impuesta radica en averiguar si el supuesto de hecho que da lugar a la obligación ha sido o no realizado de forma libre y espontánea por el sujeto obligado y si en el origen de la constitución de la obligación ha concurrido también su libre voluntad al solicitar el bien de dominio público, el servicio o la actuación administrativa de cuya realización surge dicha obligación.

En este sentido, aunque la respuesta no pretende tener un carácter omnicomprensivo, el Tribunal Constitucional entiende que se estará en presencia de prestaciones coactivas cuando la realización del supuesto de hecho resulte de una obligación impuesta al particular por el Ente público y, también, cuando, siendo libre la realización del supuesto de hecho, éste no consista en la demanda de un bien, un servicio o una actuación de los poderes públicos, sino que la obligación de pagar nazca sin que exista actividad voluntaria del contribuyente dirigida al Ente público, encaminada, por ello mismo, siquiera sea mediatamente, a producir el nacimiento de la obligación. Asimismo, deberán considerarse coactivamente impuestas aquellas prestaciones en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar. E, igualmente, deben estimarse coactivamente impuestas las prestaciones pecuniarias que derivan de la utilización de bienes, servicios o actividades prestadas o realizadas por Entes públicos en posición de monopolio de hecho o de Derecho. De acuerdo con los

criterios genéricamente expuestos, se procede seguidamente a analizar cada uno de los supuestos que dan lugar a la aplicación de la nueva categoría tributaria de precios públicos, al objeto de determinar si se trata realmente de «prestaciones patrimoniales de carácter público» a las que se refiere el artículo 31.3 de la CE y, en consecuencia, resultan sometidas en cuanto tal a la reserva de ley en materia tributaria. El Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que dentro de la categoría de los precios públicos que introduce la ley impugnada existen verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público cuya constitucionalidad depende, pues, del respeto al principio de legalidad.

El segundo aspecto doctrinal más relevante lo constituye el relativo al alcance de la reserva de ley en materia tributaria. El Tribunal Constitucional recuerda al respecto, reiterando jurisprudencia precedente, que aquella reserva exige que «la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo debe llevarse a cabo mediante una ley». Por tratarse, sin embargo, de una reserva relativa, en cuanto los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley, es admisible la colaboración del reglamento, «siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley y siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad». El alcance de esta colaboración estará en función de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas, pudiendo resultar, en el supuesto de las contraprestaciones fruto de la utilización de un bien de dominio público o de la prestación de un servicio o actividad administrativa, «especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías (...) y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades». En cambio, esa especial intensidad «no puede predicarse de la creación *ex novo* de dichas prestaciones, ya que en este ámbito la posibilidad de intervención reglamentaria resulta sumamente reducida, puesto que sólo el legislador posee la facultad de determinar libremente cuáles son los hechos imponibles y qué figuras jurídico-tributarias prefiere aplicar en cada caso» (FJ. 5.º).

En esta línea, el Tribunal Constitucional entiende que el principio de legalidad tributaria exige que entre la previsión abstracta de la categoría de los precios públicos y el establecimiento y aplicación a los casos concretos de los diversos tipos de precios públicos debe existir una *interpositio legislatoris*, creando los tipos concretos de precios públicos. En consecuencia, declara la inconstitucionalidad de uno de los preceptos impugnados, en cuanto permite la creación de esos recursos de Derecho Público sin necesidad de la intervención del legislador, que por tratarse de verdaderas prestaciones patrimoniales de ca-

rácter público debía de haber respetado el principio de reserva de ley. Por el contrario, desestima los motivos impugnatorios de otros de los preceptos recurridos, referidos a la fijación o modalidad de la cuantía de los precios públicos, al entender que en el caso de esta categoría tributaria «la multiplicidad de figuras que pueden en ella incluirse, así como la necesidad de tomar en consideración factores técnicos puede justificar que la ley encomiende a normas reglamentarias la regulación o fijación de su cuantía, conforme a los criterios o límites señalados en la propia ley que sean idóneos para impedir que la actuación discrecional de la Administración en la apreciación de los factores técnicos se transforme en una actuación libre o no sometida a límite» (FJ. 6.º).

4. En los AATC 259, 260 y 351/1995 (Pleno) se inadmitieron a trámite, por ser notoriamente infundadas (art. 37.1 LOTC), tres cuestiones de inconstitucionalidad idénticas planteadas por un mismo órgano judicial, respecto a la Disposición derogatoria única, apartado a).1, del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en cuanto la citada Disposición de modo expreso declara no derogado el artículo 45.2 del Decreto 2.056/1974. Este precepto difiere al orden jurisdiccional social los contenciosos que se susciten entre el personal estatutario al servicio de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y éstas. Entre otras imputaciones de inconstitucionalidad, el órgano judicial proponente estimaba que la regla de competencia jurisdiccional cuestionada podría vulnerar los artículos 81 y 122.1 de la CE al regular una materia reservada a la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin revestir carácter orgánico el texto legal en el que aquélla se recogía, y modificar, sin rango suficiente para ello, el diseño que del orden jurisdiccional contencioso-administrativo y del orden jurisdiccional social se efectúa en el artículo 9.4 y 5 de la LOPJ.

El Tribunal Constitucional rechaza cada una de las infracciones constitucionales aducidas por el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad. Así, en primer término, en cuanto a la exigencia de la reserva de Ley Orgánica, recuerda, reiterando anterior doctrina constitucional, que dicha reserva carece de efectos retroactivos y que, por tanto, no es exigible respecto a normas preconstitucionales, como era el caso del Decreto 2.056/1974, pues tal reserva no existía cuando éstas fueron promulgados (FJ. 5.º).

En cuanto al ámbito material de la reserva instituida en favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial por el artículo 122.1 de la CE, reproduce la doctrina sentada en las SSTC 224/1993 y 254/1994 (16) en relación con el alcance de la

(16) Cfr. la reseña relativa a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el último cuatrimestre de 1994, *REDC*, núm. 43, 1995, págs. 266-272.

locución «constitución de los Juzgados y Tribunales». Se señala, así, en los Autos reseñados que dicha expresión debe comprender como materia reservada a la LOPJ «la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso (...), lo cual no excluye, sin embargo, la posibilidad de colaboración internormativa entre la Ley orgánica y Ley ordinaria, de modo que es constitucionalmente legítimo que el legislador ordinario, siempre que respete el diseño o la definición *in abstracto* que de cada uno de los órdenes jurisdiccionales haya efectuado el legislador orgánico, concrete las materias objeto del conocimiento de tales órdenes o atribuya a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de tales o cuales asuntos, integrando los enunciados genéricos de la LOPJ» (FJ. 5.º). En este caso, el Tribunal Constitucional entiende que la regla de competencia jurisdiccional cuestionada no crea una norma competencial, sino que se limita a atribuir al orden jurisdiccional social el conocimiento de una determinada y concreta clase de asuntos, por lo que no puede considerarse vulnerada la reserva instituida en favor de la LOPJ por el artículo 122.1 de la CE.

Finalmente, también rechaza la argumentación que la mencionada regla de competencia jurisdiccional excepcione frontalmente o contradiga la delimitación que de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social se ha establecido en el artículo 9.4 y 5 de la LOPJ. En su opinión, los enunciados genéricos de los números del mencionado precepto requieren una ulterior concreción por normas legales específicas como prevé su párrafo 1, resultando perfectamente incardinable la regla de competencia jurisdiccional cuestionada en la expresión «reclamaciones en materia de Seguridad Social» del artículo 9.5 de la LOPJ, la cual ha sido interpretada por la doctrina científica como no circunscrita sólo al campo prestacional, sino como una referencia general a la aplicación de la normativa de la Seguridad Social en bloque, incluidas las relaciones entre los empleados de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y éstas. Aunque de ello se derive la revisión por el orden jurisdiccional social de un acto administrativo dictado por una Entidad Pública, aquella regla de competencial «no contradice —se afirma en los Autos— el diseño previsto en el artículo 9.4 y 5 de la LOPJ, pues de sus genéricos enunciados en la delimitación del ámbito de competencias de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social, cuya concreción corresponde al legislador ordinario, no puede deducirse un pronunciamiento definitivo acerca de la incardinación de los actos administrativos en materia social, sino solamente de éstos en los cuáles concurre, según este criterio, la doble condición de actos administrativos (art. 9.4 LOPJ) y aplicativos de la legislación social (art. 9.5 LOPJ)» (FJ. 6.º) (Juan Carlos Duque Villanueva).

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. No puede decirse que sea ninguna sorpresa el que haya emitido el Tribunal tan sólo tres sentencias relacionadas con la organización territorial del Estado en el tercer cuatrimestre de 1995, teniendo en cuenta que anteriormente, en los ocho primeros meses del año, no han sido sino cinco las que también admiten catalogarse entre las de esa clase, por su idéntica relevancia para la forma de Estado consagrada en la Constitución. Eso arroja un balance anual menor al del número de sentencias referidas a otras esferas respecto de las cuales le toca pronunciarse, asimismo, a la jurisdicción constitucional y confirma el fenómeno que viene observándose, desde hace algún tiempo, de descenso de la conflictividad residenciada ante el Tribunal por colisiones competenciales del Estado con las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí.

De las tres sentencias a que se alude conviene destacar ante todo la característica que comparten las dos primeras y define la circunstancia de su intensa conexión con la STC 102/1995, en cuya virtud admiten ser consideradas como episodios de un mismo ciclo jurisprudencial que se inicia con aquella.

2. El primero de los pronunciamientos a que debe hacerse referencia por razón del orden cronológico que sigue el Tribunal —susceptible de reputarse también de lógico, aunque eso sea casual— es la STC 156/1995, cuyo intenso vínculo con la doctrina sentada en la que aquí viene considerándose su precedente lo propicia desde luego el que, como en ella, sea el medio ambiente la materia objeto de la disputa competencial. No es que no trate la STC 156/1995 de otras materias, pero cuando lo hace, atendiendo al principio de congruencia con lo alegado por las partes, es un tanto supeditadamente a ese otro motivo de preocupación para el Tribunal, de modo que, en definitiva, transcurre en su mayor parte por los cauces de una indagación sobre el respectivo alcance de la competencia estatal y autonómica en materia de medio ambiente.

Téngase en cuenta que mediante la STC 156/1995 el Tribunal puso término al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, concretamente los artículos 23.2.b) y 23.2.c), de un lado, y los artículos 27, 28.4 y 29.1, de otro, supuestamente vulneradores de la legislación básica estatal e indirectamente, por tanto, de lo dispuesto en los números 1 y 23 del artículo 149.1 CE.

Entendía quien lo accionaba que con respecto a los derechos de tanteo y retracto en todas las transmisiones de bienes y derechos relativos a los terrenos ubicados en determinadas zonas de la Reserva, tratados por la Ley autonómica

en sintonía con lo dispuesto en la que se invocaba como básica, la Ley 4/1989, los artículos citados en primer lugar establecían unos plazos distintos de los previstos en dicha ley básica para el ejercicio de tales derechos de tanteo y retracto. Al mismo tiempo, reprochaba el demandante a los artículos que se han mencionado en segundo lugar el que omitiesen toda referencia a la categoría de las infracciones menos graves y, consiguientemente con ello, a las sanciones que habría de corresponderles, los órganos competentes para imponerlas, sus cuantías mínimas y máximas y los plazos de prescripción de las mismas, a diferencia de lo que hacía la ley básica en cuestión.

Dado el defecto que el actor atribuía en primer lugar a la Ley autonómica se comprende que el Tribunal realizase una incursión en el significado del artículo 149.1.1.^a CE, invocado, según se ha dicho, por aquél como canon indirecto del enjuiciamiento constitucional que solicitaba. Aunque la nota de la brevedad que caracterizaba a la referida indagación jurisprudencial no le restaba ningún rigor, ni, por tanto, tampoco a la conclusión subsiguiente sobre el modo en que lo dispuesto en el citado artículo podía desautorizar las previsiones autonómicas respecto a los derechos de tanteo y retracto, toda vez que la evidente conexión de ambos con el derecho de propiedad permitió al Tribunal resolver el problema planteado mediante el sencillo expediente de recordar su doctrina expuesta en la STC 37/1987, según la cual «el art. 149.1.1.^a CE no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias». De manera que si «al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio», merced al referido título competencial, éste «no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos indirecta, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho» (FJ. 5.^o).

No fue ésta, sin embargo, la única vez que, a lo largo de la STC 156/1995, acudió el Tribunal al artículo 149.1.1.^a CE, pues entendió que también era determinante para pronunciarse sobre la validez de lo previsto en la Ley autonómica vasca respecto a sanciones en materia medioambiental. Respondía dicho proceder jurisprudencial al postulado de que en este campo las Comunidades Autónomas «no pueden introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio nacional», según manifestó el Tribunal de acuerdo con lo que había venido sosteniendo en las SSTC 87/1985, 48/1988, 136/1991 y 108/1993 que expresamente citaba interesado en destacar ese rasgo de fidelidad a su

propia doctrina. Y no cabe duda de que partiendo de esa premisa se imponía verificar, como hizo a continuación, si la modulación del régimen establecido en la norma estatal afectaba por sí misma a las condiciones de igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes (FJ. 9.º).

Pero, como anticipábamos, la STC 156/1995 estaba dedicada en su mayor parte a definir el respectivo alcance de las competencias que, en materia de medio ambiente, corresponden al Estado y a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el concreto aspecto que demandaba satisfacer la pretensión del actor quien, como se recordará, le reprochaba a la Ley autonómica recurrida su falta de adecuación a lo previsto en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, con relación a la cual ya había manifestado el Tribunal en la STC 102/1995 que efectivamente habían de considerarse básicos algunos de los extremos que la propia ley calificaba de ese modo.

Téngase en cuenta que las partes contendientes se mostraban de acuerdo en que la Ley autonómica perseguía la protección del medio ambiente y en que los títulos competenciales resultaban de lo que disponían los artículos 149.1.23.ª CE y 11 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (sólo subsidiariamente entendía el Abogado del Estado que el artículo 149.1.1.ª CE podía ser canon del juicio que solicitaba y, por tanto, han de inscribirse en el marco de la disputa que definen aquellos otros títulos cuanto manifestó el Tribunal, según se ha visto, acerca del precepto). No se discutía, pues, sobre la competencia estatal para establecer las bases exigidas por la necesidad de proteger el medio ambiente, ni respecto a la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para aprobar normas adicionales de protección. La discrepancia se reducía a determinar si los preceptos impugnados infringían la legislación básica aprobada por el Estado y con ello el orden competencial.

Por usar los mismos términos que empleaba el Tribunal, extraídos de la STC 60/1993, la inconstitucionalidad denunciada, «de llegarse a apreciar, dimanará de la infracción por la Ley autonómica del orden constitucional de distribución de competencias, si bien esa infracción será mediata o indirecta, por cuanto la mediación de la ley dictada en ejercicio de la competencia que sobre las bases de la materia corresponde al Estado (...) permite mantener que la norma que contradice la ley básica —material y formal— invade el ámbito de la competencia estatal incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias».

Sin lugar a dudas es relevante que el Tribunal confirmase el planteamiento de la STC 60/1993 que se condensa en la anterior cita, con tanta claridad expresado que huelga cualquier comentario adicional sobre el mismo. No con-

viene pasar por alto dicha circunstancia como tampoco otra igualmente importante consustancial a la referida vinculación del Tribunal a su propia doctrina, y es que la oposición de la Comunidad Autónoma del País Vasco al cuestionamiento de su ley consistió en negar el carácter básico de la estatal con tan buena fortuna que el Tribunal admitió dicha alegación reconvenicional (17). E interesa subrayar que en el contexto de ese marco referencial, previamente definido por el Tribunal para convertirlo en postulado de su pronunciamiento, se inscribe la justificación que ofrecía de su proceder, motivado, según se desprende de las declaraciones que realizó en este sentido, por la necesidad de atender a una circunstancia añadida a la ya señalada, esto es, porque no había llegado a manifestarse sobre la naturaleza pretendidamente básica de los preceptos de la Ley estatal esgrimidos ahora como cánones del enjuiciamiento constitucional de la Ley autonómica.

Poca importancia concedió el Tribunal a la objeción del Abogado del Estado según la cual en el recurso de inconstitucionalidad que anteriormente interpuso la Comunidad Autónoma del País Vasco contra la Ley 4/1989, resuelto por la STC 102/1995, no había cuestionado dicha Comunidad Autónoma la naturaleza básica de los preceptos a los que ahora negaba tal condición. No en balde, entendió el Tribunal que estaba obligado a examinar el carácter básico de una norma estatal cuando se le requiriese para ello y así lo exigiese el orden constitucional de competencias. De ese modo lo declaró acudiendo al argumento, familiar a éstas alturas de jurisprudencia constitucional, de que si bien le incumbe al legislador estatal definir lo básico esa calificación no vincula de forma absoluta al Tribunal, que, en cuanto, intérprete supremo de la Constitución y de las normas que junto a ella delimitan las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, es el competente para determinar cuándo un precepto tiene carácter básico correspondiéndole, a fin de cuentas, como función privativa, la de comprobar si la calificación de lo básico realizada por el legislador es correcta.

Del razonamiento jurisprudencial a que viene aludiéndose no queda sino reseñar cómo culminaba, pues quiso completarlo el Tribunal manifestando que «en último extremo, sólo es posible declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando vulnera el orden constitucional de competencias y en el caso de las leyes que desarrollan la legislación básica del Estado tal vulneración sólo se produce cuando la propia ley básica es respetuosa con dicho orden. En otro caso, la Ley autonómica, aun siendo contraria a preceptos formalmente decla-

(17) Coincide así el Tribunal con la tesis que enunció hace algún tiempo al respecto F. RUBIO LLORENTE en *El bloque de la constitucionalidad. Ponencia española al Simposium franco-español de Derecho Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 127.

rados básicos por el Estado, podría ser perfectamente respetuosa del bloque de constitucionalidad».

A la vista de esta declaración, la última del fundamento jurídico tercero, cabe plantearse la duda de si el Tribunal quería rectificar con ella el ya referido planteamiento con que lo iniciaba, acerca de la relación entre las bases que por mandato constitucional le corresponde adoptar al Estado y su desarrollo autonómico. En otros términos, cabe cuestionarse si quería decir el Tribunal que las reglas básicas, sin formar parte del bloque de la constitucionalidad, han de tomarse no obstante en consideración tratándose de conocer la concreta articulación de las competencias estatal y autonómicas sobre una determinada materia. En este contexto se inscribiría la necesidad de comprobar en todo momento si efectivamente le cuadra a una Ley estatal la calificación que al efecto le concedan las Cortes. Necesidad a que alude la STC 156/1995 indicando los motivos que la convierten en una obligación para el Tribunal. En la hipótesis que se baraja el Tribunal no haría sino adoptar las construcciones doctrinales en cuya virtud las reglas básicas condicionan o limitan el contenido de las autonómicas aunque con los matices derivados de la precisión que incluye el pronunciamiento jurisprudencial sobre el sentido de la afectación. No en balde, son concebidas las bases en la STC 156/1995 como presupuesto de la validez que no de la eficacia de su ulterior desarrollo (18).

Tras estas consideraciones, todavía se ocupará el Tribunal de la relación bases/desarrollo en lo que hace al concreto ámbito de lo medioambiental, pues manifestará que dicho binomio no cumple en ese campo una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos. No es desde luego la primera vez que lo dice; el propio Tribunal cita las sentencias en que había aludido anteriormente a este asunto que si se trae a colación aquí es porque ahora intentará demostrar que la idea admite considerarse como la resultante de una evolución jurisprudencial coherente.

3. Interesa no pasar por alto el dato, al tiempo que otro no menos importante a él vinculado, y es que también la STC 163/1995 responde al planteamiento que, acerca de la relación entre las bases estatales y la legislación autonómica de desarrollo en materia de medio ambiente, sostiene el Tribunal en esa evolución jurisprudencial a que se acaba de aludir y que describe exactamente en el fundamento jurídico cuarto de la STC 156/1995, sin duda que coherente atendiendo a los términos allí empleados. No en balde, en la STC 163/1995 acudirá el Tribunal, de un lado, a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley esta-

(18) En cambio, en este punto queda claro que el Tribunal no comparte el planteamiento que, con muchas cautelas, defendía Rubio Llorente sobre este particular. Cfr. *op. cit.*, pág. 128.

tal 4/1989 (19) para resolver atendiendo exclusivamente a su dictado el problema de fondo planteado respecto a la posible inconstitucionalidad de la Ley 2/1989, de 18 de julio, del Parlamento de Andalucía, sobre Espacios Naturales Protegidos. Y, consecuentemente con lo afirmado en las SSTC 102/1995 y 156/1995, actuará, de otro, concediendo a las bases en materia de medio ambiente el sentido de ordenación mediante mínimos que en ellas se les asignaba.

Téngase en cuenta que la STC 163/1995 ha puesto fin a la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía por entender que determinados preceptos de la señalada Ley autonómica andaluza podían vulnerar lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a CE en relación con lo establecido en los artículos 6 y 15 de la también citada Ley estatal 4/1989.

No se analizarán en este lugar todas las vertientes de la duda formulada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía «sobre si la relación entre la Ley estatal y la Ley andaluza puede ser resuelta, como sostiene cierto sector doctrinal, por la misma Sala al ser la primera de aquellas —como ley básica— de más valor que la segunda, por lo que su prevalencia obliga a la aplicación directa conforme al art. 149.3 de la Constitución o si, por el contrario, procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional». No le falta la razón al juez constitucional cuando, tras negar que la duda planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía versara acerca de la prevalencia de las normas del Estado sobre las de las Comunidades Autónomas, identifica en el interrogante formulado por aquél Tribunal la expresión de una incertidumbre relativa a su «propio ámbito de jurisdicción tal y como resulta de lo previsto en los artículos 163 CE y concordantes cuando del control de las leyes específicamente se trata». Este asunto remite en última instancia al problema de la concentración en el Tribunal Constitucional de la potestad decisoria en cuanto a la compatibilidad de una Ley autonómica con el Derecho estatal, respecto del cual es verdad, como sostiene la Sala, que existen algunas reflexiones doctrinales de enorme interés que tampoco se tratarán aquí (20).

En todo caso no conviene perder de vista que el motivo desencadenante de la cuestión de inconstitucionalidad admite describirse, desde la perspectiva del

(19) Recuérdese que el precepto fue objeto de uno de los sucesivos controles de constitucionalidad a que se sometió dicha ley, concretamente el resuelto por la STC 102/1995, en la cual confirmó el Tribunal el carácter de básico que anteriormente le concediera el legislador estatal.

(20) Cfr. F. RUBIO LORENTE: *El bloque de la constitucionalidad*, cit., págs. 130 y sigs., y J. GARCÍA TORRES: «La cláusula de prevalencia y el Poder Judicial», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. I (*El Ordenamiento Jurídico*), Civitas, Madrid, 1991, págs. 569 y sigs.

órgano jurisdiccional que la instaba, como un supuesto de colisión entre dos normas —una estatal reguladora de las bases sobre el medio ambiente y otra de la Comunidad Autónoma de Andalucía dictada en ejercicio de su competencia para proceder al desarrollo de las bases estatales sobre esa misma materia— que en cuanto contradictorias aportaban soluciones distintas al litigio planteado por la Asociación de Productores de Caza de Andalucía de impugnación de dos Reales Decretos adoptados por la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

Pues bien, conviene señalar al respecto que no es misión del Tribunal Constitucional resolver conflictos de leyes sino pronunciarse sobre la constitucionalidad de las mismas. Consciente de ello entenderá que la cuestión de inconstitucionalidad planteada le obligaba a emitir un juicio sobre la validez de la Ley autonómica andaluza en el que la Ley estatal había de servir de parámetro o canon de su constitucionalidad. Y en tal sentido se imponía considerar a las bases parte integrante del bloque de la constitucionalidad descrito en el artículo 28.1 de la LOTC y entender que su contradicción por la Ley autonómica significaba tanto como vulnerar por norma interpuesta la Constitución.

Al fin y al cabo ya había procedido anteriormente con arreglo a este planteamiento. Sin ir más lejos en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 156/1995, en donde atendiendo a la denuncia efectuada por el Gobierno de la Nación de contradicción por la Ley autonómica recurrida de la legislación básica estatal afirmó que, de comprobarse, resultaría una infracción del orden constitucional de competencias de naturaleza mediata o indirecta. Pero además de esta advertencia introductoria al fundamento jurídico tercero de la STC 156/1995 —con la que el Tribunal no hacía sino reiterar en sus mismos términos cuanto a propósito de esa clase de incompatibilidad había dicho ya en la STC 60/1993—, no debe olvidarse el aserto con el que concluía el Tribunal este fundamento jurídico: «(...) en otro caso la Ley autonómica aún siendo contraria a preceptos formalmente declarados básicos por el Estado, podría ser perfectamente respetuosa del bloque de la constitucionalidad.»

Bien es verdad que esta afirmación podía entenderse en el sentido de que la presunción de constitucionalidad que alcanza a toda norma con rango de ley no es más intensa cuando contiene las bases sobre una determinada materia, de modo que también respecto de éstas leyes declaradas básicas por el legislador puede destruirse dicha presunción, incluso por vía reconvencional. Pero cabe suponer, asimismo, que con aquella afirmación el Tribunal pudo querer decir que las bases no forman parte del bloque de la constitucionalidad, pretendiendo apartarse del precedente que citaba al comienzo del fundamento jurídico tercero, esto es, la STC 60/1993.

No es improbable tampoco que en la STC 163/1995 el Tribunal, apercibido

de esa circunstancia, pretendiese deshacer el equívoco en el sentido apuntado en la primera de las dos opciones señaladas. Sea como fuere, dedicó buena parte del fundamento jurídico cuarto a dejar bien clara su determinación de vincularse no sólo a las SSTC 60/1993, 61/1993 y 62/1993 que en términos casi idénticos reproducían las formulaciones de aquella, sino también a las SSTC 137/1986 y 27/1987 enunciativas de la idea de que las leyes básicas operan como canon en el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas, para concluir afirmando que la urgencia alegada por el legislador autonómico para declarar Parques y Reservas sin la previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona, como exige el párrafo primero del artículo 15 de la Ley 4/1989, respondía al supuesto de excepcionalidad que al respecto contempla ese mismo artículo en su párrafo segundo y proceder, en consecuencia, a desestimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

Por último, merece reseñarse que el señalado pronunciamiento jurisprudencial fue objeto de dos votos particulares coincidentes en resaltar la falta de sintonía entre la Ley autonómica y la estatal, por entender sus respectivos firmantes que la urgencia a que se refería aquella no era razón suficiente para justificar la excepcionalidad de la medida consistente en declarar 32 reservas, 30 parajes y 17 parques naturales sin la previa aprobación del oportuno plan, ni podía subsumir, por tanto, la decisión del legislador autonómico en el supuesto contemplado en el artículo 15.2 de la Ley 4/1989.

4. Nada tiene que ver, en cambio, con el medio ambiente la última sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en el tercer cuatrimestre de 1995 relativa a la estructura territorial del Estado. La STC 175/1995 ha puesto fin a un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco frente a la Resolución de 3 de febrero de 1987 de la Secretaría General de Turismo por la que se anunciaba la convocatoria de becas, para alumnos extranjeros, de enseñanzas turísticas y hoteleras para el curso académico 1987/1988 y se dictaban normas reguladoras del concurso. Entendía la actora que esta forma de dar cumplimiento a unos Convenios Internacionales de Cooperación Turística, previamente suscritos por España, vulneraba el orden interno de distribución de competencias al no disponer la citada Resolución sistema alguno de cooperación o colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco. Eso movió a que el Tribunal manifestase que la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3.^a CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una verdadera reordenación del propio orden consti-

tucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Se vinculaba de este modo el Tribunal a una constante doctrina sobre este particular que conjugaba con otra no menos conocida relativa a la actividad subvencional del Estado, en virtud de la cual cuando éste ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia —como ocurría en este caso relacionado con la enseñanza de actividades turísticas— puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos pero dejando siempre un margen de maniobra a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino de la subvención. De ahí que sentadas tales premisas y considerando que ni el hecho de que la actividad subvencionada tenga un alcance exterior al territorio nacional, ni el que sea fruto de un convenio celebrado entre Estados, son elementos suficientes para introducir una excepción a la participación de las Comunidades Autónomas en actividades de naturaleza subvencional que afecte a materias sobre las que ostentan algún título competencial, el Tribunal concluyese afirmando que la Resolución impugnada había desconocido el sistema de distribución competencial establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía y estimando el conflicto positivo de competencia. Si bien, no llegó a pronunciarse sobre la validez de la disposición causante del mismo (Manuel José Terol Becerra).

IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Acaso debiera dedicar toda esta sección, relativa a las novedades jurisprudenciales del último cuatrimestre en materia de derechos fundamentales, al tratamiento monográfico del derecho al honor en su relación con la libertad de expresión. En efecto, aunque, *a priori*, pudiera pensarse, a la luz de la copiosa doctrina constitucional sobre la materia, que poco podría decirse en torno a tales derechos, es lo cierto que en este período el Tribunal Constitucional abordó decididamente cuestiones hasta entonces no resueltas de forma expresa.

En este sentido, cumple subrayar, en primer lugar, la innovadora doctrina de la STC 139/1995 (Sala Primera), en la que se resuelve directamente y de forma decidida la siempre difícil cuestión acerca de si las personas jurídicas pueden ser o no titulares del derecho al honor.

Como se sabe, la naturaleza personalísima de este derecho y la subjetividad valorativa interna que se ha de unir a la eventual denuncia de su lesión, sirvió de argumento a un nutrido sector de la doctrina científica para constreñir la ti-

tularidad del mismo al exclusivo ámbito de las personas físicas. No obstante, la socialización de los derechos fundamentales y su función informadora de todo el ordenamiento pronto abriría ciertas fisuras en la tesis tradicional. Así, se señaló la necesidad de reconocer la titularidad de este derecho a las personas jurídicas de base personal, excluyendo únicamente a aquellas otras de carácter patrimonial o mercantil. Ahora bien, este criterio diferenciador conducía inmediatamente a otros muchos (*v. gr.*, ¿qué decir respecto de las personas jurídico-públicas de base personal, como los Colegios Profesionales o las Corporaciones? o ¿debe establecerse un deslinde entre distintas formas societarias, para excluir, por ejemplo, a las sociedades anónimas?), hasta el extremo de que la titularidad del derecho al honor (cuestión estrictamente constitucional) se hacía depender de una no muy clara tipología de las personas jurídicas, cuyo deslinde y configuración se mueve, sin embargo, en el plano de la legalidad ordinaria.

Pues bien, el Tribunal Constitucional, renunciando a ese ejercicio casuístico de distingos, responderá al apuntado interrogante a partir, como se declara en el FJ. 5.º de la Sentencia que comentamos, «de la propia sistemática constitucional», y mediante una ampliación la línea jurisprudencial ya inaugurada por la STC 214/1991. Su pronunciamiento es tan claro como contundente: «El significado del derecho al honor ni puede ni debe excluir de su ámbito de protección a las personas jurídicas. Bien es cierto —añade el Tribunal— que este derecho fundamental se encuentra en íntima conexión originaria con la dignidad de la persona que proclama el artículo 10.1 CE. Pero ello no obsta para que normativamente se sitúe en el contexto del artículo 18 de la CE» (FJ. 5.º). La importancia de la doctrina contenida en esta Sentencia —merecedora, sin duda, de un comentario mucho más detenido del que procede en este lugar— es, si cabe, mayor si tenemos presente que en ella se reconoce expresamente la titularidad del derecho al honor a una sociedad anónima: «(...) la compañía mercantil (...) como persona jurídico-privada estaba legitimada activamente, ante la jurisdicción ordinaria, para impetrar, como titular y no como simple portadora de un interés legítimo, el amparo de su derecho al honor» (FJ. 6.º). Cumple, finalmente, señalar que la doctrina de la STC 139/1981 ha sido expresamente reiterada en la STC 183/1985 (también de la Sala Primera).

Por su parte, en las SSTC 166/1995 y 173/1995 se trataron cuestiones relativas al derecho al honor en relación con el ejercicio de la libertad de expresión e información acerca de noticias acaecidas en determinados procesos judiciales. Se trata, claro está, de una problemática de gran actualidad y de no fácil deslinde conceptual, en la que están en juego no sólo el derecho al honor, a la intimidad e, incluso, a la presunción de inocencia de las personas encausadas, sino también la propia garantía de la imparcialidad del juzgador frente a los denominados «juicios paralelos».

En la STC 166/1995 (Sala Segunda) el relato fáctico sobre el que se articulaba la pretensión de amparo puede resumirse como sigue: *a)* Los demandantes de amparo promovieron una demanda civil de protección de su derecho al honor frente a determinada editora y al periodista que había suscrito una cierta información sobre actividades pretendidamente delictivas de los actores que estaban siendo objeto de las correspondientes diligencias penales. *b)* El órgano de instancia, tras la admisión a trámite de la demanda apreció una cuestión de prejudicialidad penal por la identidad sustancial que existía entre la información y lo que estaba siendo objeto de instrucción penal. El Auto dictado en la instancia sería ulteriormente confirmado por la Sala de Apelación.

Pues bien, la demanda de amparo se dirigía contra tales resoluciones jurisdiccionales por entender los demandantes que con ellas se vulneraban sus derechos a la tutela judicial efectiva (y, por tanto, a la defensa civil de su honor), así como el derecho a la presunción de inocencia, por cuanto que, con la paralización del proceso civil hasta la conclusión de la causa penal, se había establecido una suerte de «presunción de culpabilidad» de los actores. Además, en la vía civil no se discutía la relevancia penal o no de la conducta de los recurrentes, sino, exclusivamente, la licitud, desde la perspectiva del artículo 20.1.d) CE, de la información difundida.

La opinión mayoritaria de la Sala se inclinó por la desestimación de la demanda de amparo. En su criterio, la confusión creada por la concurrencia de los dos procesos judiciales llevó a los órganos judiciales a aguardar a la finalización de la vía penal. Tal decisión, cuya competencia corresponde exclusivamente a los jueces y Tribunales *ex* artículo 117.3 CE, no puede considerarse como ilógica o arbitraria, por lo que no se aprecia vulneración del derecho a la tutela (art. 24 CE) [FJ. 2.º]. Tampoco existió, según se declara en la Sentencia (FJ. 3.º), vulneración del derecho a la presunción de inocencia, porque su eventual dimensión extraprocésal «no constituye por sí misma un derecho fundamental distinto o autónomo del que emana de los artículos 10 y 18 de la Constitución, de tal modo que ha de ser la vulneración de estos preceptos y, señaladamente la del artículo 18, lo que sirva de base a su protección a través del recurso de amparo».

Frente al criterio mayoritario, formularon los magistrados Vives Antón y González Campos sendos votos particulares. Para el primero de ellos, el problema relativo a la cuestión de prejudicialidad no era de mera legalidad ordinaria —como sostuvo la mayoría—, sino un problema de acceso a la jurisdicción que debió analizarse con criterios de proporcionalidad y no de mera interdicción de la arbitrariedad. Además, el juicio de proporcionalidad hubiera de conducir a la estimación de la demanda, puesto que, «la veracidad o inveracidad de la información divulgada no puede hacerse depender de lo que, en el

ulterior proceso penal, se declare probado, porque se halla condicionada, exclusivamente, por la presencia o ausencia de una determinada intención subjetiva en los responsables» de aquélla. Además, en el presente asunto, la vulneración del artículo 24.1 CE se une a la mediata del artículo 18.1 CE.

En una línea argumental similar, el magistrado González Campos estimó que en el supuesto enjuiciado la invocación del art. 14.1 CE no puede separarse de la vulneración del artículo 18.1 CE. Es por ello que, en su opinión, el asunto debió resolverse del mismo modo que el enjuiciado en la STC 241/1991. Pero, además, «era obligado que se hubiese abordado la relación entre proceso penal y proceso civil (...), [puesto que] la dilación en la tutela judicial del derecho al honor (a resultas de la cuestión prejudicial) puede conducir a una continuación de informaciones periodísticas supuestamente lesivas de este derecho, sin poder hacer frente a las mismas ni instar la protección judicial».

Distinta es la cuestión abordada por la Sala Primera del Tribunal en la STC 173/1995. En esta ocasión, los recurrentes, dos periodistas y la editora de un periódico, impugnaban la sentencias dictadas en la vía judicial previa por lesivas de su derecho a la libertad de expresión, ya que les habían condenado por unos artículos de prensa en los que se criticaba severamente una sentencia del ya desaparecido Tribunal Central de Trabajo, haciendo referencias de carácter personal respecto de algunos de los magistrados firmantes de aquélla. Crítica judicial y libertad de expresión son, pues, los polos sobre los que necesariamente tendría que pronunciarse el Tribunal Constitucional. Tras un detenido examen de los artículos publicados, del que no podemos dar cuenta en este lugar, el Tribunal otorgó el amparo solicitado. Con todo, interesa subrayar algunas de las afirmaciones contenidas en esta interesante Sentencia: «Los jueces y Tribunales (...) han de interpretar las leyes que han de aplicar (...) y esa tarea, muy difícil, compleja y comprometida, está sometida al control de los correspondientes recursos y a la censura social, como lo están los otros Poderes del Estado (...)» (FJ. 6.º). Posteriormente se añade que «la independencia del Poder Judicial constitucionalmente garantizada, lo es respeto de la adopción de decisiones por los órganos judiciales, pero no se ve afectada por la opinión que de las mismas puedan expresar los ciudadanos, quienes pueden legítimamente criticarlas siempre que no traspasen los límites ya referidos» (FJ. 8.º).

Cerremos, finalmente, este apartado haciendo referencia a la STC 176/1995 (Sala Segunda). La Asociación «Amical del Mauthausen» y «B'Nai B'Rith» habían formulado una querrela criminal por los delitos de injurias graves y escarnio de confesión religiosa contra el editor en España del álbum «Hitler = SS», obra de dos autores franceses. Aunque absuelto en la instancia, la Sala de apelación acordó su condena, por lo que el editor interpuso demanda de amparo en defensa de su libertad de expresión. El Tribunal Constitucional,

después de afirmar que en el *comic* «late un concepto peyorativo de todo un pueblo, el judío, por sus rasgos étnicos y sus creencias. Una actitud racista, contraria al conjunto de valores protegidos constitucionalmente», denegó el amparo solicitado, toda vez que «la apología de los verdugos, glorificando su imagen y justificando sus hechos, a costa de la humillación de sus víctimas no cabe en la libertad de expresión como valor fundamental del sistema democrático que proclama nuestra Constitución» (FJ. 5.º). Pero, además, el Tribunal también se pronuncia acerca del concepto constitucional de censura: «Como censura, pues, hay que entender en este campo (...), la intervención preventiva de los poderes públicos para prohibir o modular la publicación o emisión de mensajes escritos o audiovisuales. La presión de ciudadanos o grupos de ellos para impedir esa difusión, aunque consiga ese mismo resultado, puede llegar a ser una intromisión en un derecho ajeno, con relevancia penal en más de un caso y desde más que un aspecto, pero no “censura” en el sentido que le da la Constitución» (FJ. 6.º).

2. El derecho a la tutela judicial también fue, en este período, objeto de importantes novedades jurisprudenciales, sobre todo en lo concerniente a lo que podríamos denominar delimitación de algunos aspectos de su contenido esencial. En efecto, si uno se pregunta acerca del contenido esencial de este derecho respecto del legislador, bien podría afirmarse —dado el carácter eminentemente prestacional del derecho a la tutela— que éste se reduce básicamente a dos aspectos: la imposibilidad de que existan espacios inmunes al control jurisdiccional más allá de los constitucionalmente previstos (*interna corporis acta*) y el derecho a la existencia de una segunda instancia en materia penal. Pues bien, en la STC 129/1995 (Sala Segunda), tras declarar el Tribunal que el derecho a la tutela se encuentra reconocido a todas las personas, tanto privadas como públicas, incluido el Estado, se añadirá que, no obstante, la concepción de los derechos fundamentales como garantía de los particulares frente a los poderes públicos conduce a sostener que los Entes públicos no gozan de una posición similar a la de los ciudadanos y que, por tanto, el legislador «no viene obligado, en todos los casos, a establecer recursos judiciales para que dichos poderes públicos defiendan sus propios actos frente a los que, afectándolos, hayan sido adoptados por otros poderes públicos». De lo que se sigue la siguiente conclusión que llevó a la desestimación de la demanda: «En el supuesto en que sea la propia ley, y no la autoridad judicial que la aplica, la que impida al Ente público [en el caso enjuiciado, la Administración penitenciaria] acudir a la jurisdicción para pretender la nulidad o la revocación de un acto adoptado por otro Ente público [el juez de Vigilancia Penitenciaria], no siempre podrá hablarse de indefensión. (...) Por tanto, en tales casos, la falta de recurso juris-

diccional frente a esos actos de control no menoscaba el derecho a la tutela del poder público cuya actuación es revisada por el órgano de garantía, pues del artículo 24.2 CE no cabe extraer un genérico mandato al legislador que le obligue a atribuir a los poderes público derecho de acceder a la jurisdicción para defender su actuación frente a lo resuelto por el órgano llamado a cumplir la exclusiva función de garantizar la legalidad» (FJ. 7.º).

De otra parte, en la STC 140/1995, dictada por el Pleno del Tribunal, se vino indirectamente a reconocer que el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) no permite desconocer la inmunidad en materia civil de los Agentes diplomáticos reconocida por el art. 31.1 del Convenio de Viena de 1961 y que es expresión y garantía del «libre y eficaz ejercicio de las funciones que llevan a cabo (dichos Agentes) en representación del Estado que los envía» (FJ. 7.º). Para el Pleno del Tribunal esta «limitación ha de reputarse legítima desde un punto de vista constitucional, pues posee un doble fundamento objetivo y razonable: en primer lugar, en el principio de igualdad soberana de los Estados (...). En segundo término en el principio de cooperación pacífica». (FJ. 8.º). De la opinión mayoritaria discreparon los magistrados Viver i Pissunyer, Gimeno Sendra y De Mendizábal Allende, en un extenso y detallado voto particular, formulado por el primero de ellos y al que se adhirieron los otros dos. Resumidamente, para estos magistrados si bien no cabe negar, desde la perspectiva del artículo 24.1 CE, la posibilidad de que el legislador prevea determinados supuestos en los que el acceso a la jurisdicción resulte excluido o sea sustituido por otras formas de resolución de conflictos, tal posibilidad sólo resulta constitucionalmente justificada cuando responda a la salvaguarda de otros bienes o fines de relevancia constitucional y mediante una regulación proporcionada al logro de los mismos. Por ese motivo, «la necesidad de garantizar el buen funcionamiento de las relaciones internacionales justifica la existencia de inmunidades personales de jurisdicción y con ellas la correlativa limitación de los derechos de los ciudadanos, pero no ampara la utilización abusiva de esta prerrogativa. Y ese abuso se produce, fundamentalmente, cuando se extiende su alcance a situaciones jurídicas en las que en nada puede verse afectado el ejercicio de las funciones diplomáticas».

De signo contrario, aunque, obviamente, otra era la cuestión a resolver, puede considerarse la vigorosa doctrina de la STC 136/1995 (Sala Segunda), en la que el Tribunal se enfrentó con la siempre ardua cuestión del control jurisdiccional de la inactividad de la Administración, en la que inexorablemente reaparece, cual Guadiana, el viejo principio ya proclamado en el Edicto de Saint Germain (1641) y que, paradójicamente, hizo suyo el revolucionario francés al edificar el modelo de lo contencioso-administrativo: juzgar a la Administración es administrar.

En efecto, frente a la inactividad reiterada de un Jurado de Expropiación Forzosa en la fijación del justiprecio de determinados bienes de su propiedad afectados en el expediente, el demandante de amparo promovió el correspondiente recurso jurisdiccional obteniendo un pronunciamiento favorable a sus pretensiones. No obstante, el Abogado del Estado recurriría ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo quien, admitiendo la inexistencia de acto administrativo previo susceptible de control, revocaría la sentencia de instancia, por no haber apreciado la concurrencia de la correspondiente causa de inadmisibilidad. En criterio del Tribunal Constitucional, en la sentencia impugnada, «al partirse de la idea de que la única inactividad de la Administración susceptible de revisión jurisdiccional es aquella que se puede identificar mediante una aplicación formalizada y restrictiva de la técnica del silencio administrativo, se consideró que no existía jurídicamente un acto, siquiera ficticio o tácito, de acuerdo con la legislación aplicable en ese momento (...) con el inadmisibile efecto, desde la óptica del derecho que reconoce el artículo 24.1 CE, de convertir la inactividad de los Jurados de Expropiación Forzosa, en punto a la cuantificación del justiprecio, en un ámbito inmune al control judicial» (FJ. 4.º). Vulneración del derecho a la tutela que conduciría al otorgamiento del amparo solicitado.

Especial atención también merece la STC 142/1995 (Sala Primera) por la relevancia que este pronunciamiento puede tener respecto de las eventuales interferencias de orden procesal, que de sólo suelen acaecer entre el orden contencioso-administrativo y el de la jurisdicción civil, a resultas de desahucios nacidos al amparo de los artículos 62 y 79 de la LAU. No sólo porque a menudo los inquilinos no son llamados al proceso contencioso-administrativo en el que el propietario recurre la denegación del Gobierno Civil para proceder al derribo de la edificación, teniendo conocimiento de aquél proceso en el momento de ventilarse en vía civil los correspondientes desahucios, sino también —como ocurría en el asunto enjuiciado por la STC 142/1995— porque, en ocasiones, el juez civil declara resueltos los contratos de inquilinato pese haber declarado cautelarmente los jueces de lo contencioso-administrativo la suspensión del acto administrativo por el que el Gobierno Civil autoriza la demolición. Para el Tribunal Constitucional, «la posibilidad de que se produzcan sobre los mismos intereses Sentencias en cierta medida contradictorias a causa de una determinada interpretación judicial de un sistema legal que establece la concurrencia de dos órdenes jurisdiccionales distintos, como sucede en el caso de autos, en el que un mismo acto administrativo es enjuiciado por la jurisdicción contencioso-administrativa, a la que corresponde revisar su legalidad (...) y es tomado en consideración por la civil con competencia para determinar sus efectos desde la perspectiva del Derecho arrendaticio urbano (...) no viola el

derecho a la tutela» (FJ. 5.º). No obstante, de esta opinión mayoritaria disintió el magistrado Jiménez de Parga y Cabrera, formulando el correspondiente voto particular. En su criterio, no se trata de proclamar la prevalencia de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la jurisdicción civil. Ahora bien, un acto suspendido por una Sala de Justicia pierde sus efectos mientras dura la suspensión, por lo que no puede servir de presupuesto para apreciar la resolución de los contratos de arrendamiento. Por ello, no es razonable estimar que el requisito *sine qua non* para interponer la demanda puede ser un acto suspendido judicialmente en el momento de presentarla en el Juzgado. Tal interpretación de la legalidad ordinaria ha de calificarse como ilógica y arbitraria, por lo que, a su juicio, debió otorgarse el amparo solicitado.

3. Dos resoluciones del Tribunal, las SSTC 131/1995 y 181/1995, vinieron a incidir, desde distintas perspectivas, sobre lo que, genéricamente, podemos denominar derecho a la prueba.

La primera de ellas, dictada por la Sala Segunda, se refiere a las exigencias constitucionales que deben concurrir para la denegación de la prueba en el proceso civil, y presenta alguna particularidad en relación con el principio de subsidiariedad que informa el proceso constitucional del amparo en conexión con la doctrina de las resoluciones interlocutorias que, con carácter general, formuló el propio Tribunal en la STC 147/1994. Ambos pronunciamientos no son, desde luego excluyentes, pero, sin duda, la STC 131/1995 introduce una dimensión más particularizada de aquélla en relación con el derecho a la prueba. En efecto, después del análisis de la prueba en el proceso civil, y recordar su doctrina, según la cuál corresponde a los órganos judiciales apreciar, en cada caso, la pertinencia de la prueba propuesta y el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, añade el Tribunal que «en todo caso, deberán motivar tempestiva y suficientemente la inadmisión» de la prueba, pues, de no actuar así, «se quiebra el principio de contradicción y la garantía de defensa que el artículo 24 CE eleva al rango de derecho fundamental» (FJ. 5.º). La novedad de esta Sentencia reside, como fácilmente se aprecia, en la exigencia constitucional de motivación tempestiva. De este modo, parece que basta con que el órgano judicial deniegue extemporáneamente la práctica de la prueba para que se produzca automáticamente la vulneración del citado derecho fundamental, con independencia de que la prueba propuesta y no admitida resultase innecesaria para la resolución del litigio y así se razonase en la sentencia que ponga término al mismo. De este modo, la exigencia de motivación tempestiva de la denegación de prueba que introduce la STC 131/1995 parece impedir la subsanación de esa omisión en trámite de sentencia.

Por su parte, en la STC 181/1995, el Tribunal se pronunció acerca de la va-

lidez probatoria de unas escuchas telefónicas realizadas por la policía e iniciadas tras obtener la correspondiente autorización judicial, pero reiteradamente prorrogadas, y que constituían el único elemento incriminatorio capaz de enervar la presunción de inocencia del actor. Por tanto, las irregularidades denunciadas en la práctica de las escuchas no sólo vulnerarían el artículo 18.3 CE, sino también el derecho reconocido en el artículo 24.2 del propio texto constitucional.

Más concretamente la cuestión se circunscribía a determinar la validez de la prórroga de las escuchas telefónicas autorizadas judicialmente mediante una simple providencia, carente de la más mínima motivación. A juicio del Tribunal Constitucional, y puesto que toda medida restrictiva de derechos fundamentales ha de adoptarse mediante resolución judicial motivada, no puede considerarse constitucionalmente aceptable la tesis —sostenida por el órgano penal de apelación— conforme a la cuál la prórroga acordada mediante providencia es suficiente cuando siguen vigentes los mismos motivos recogidos en el Auto que motivadamente autorizaba el inicio de la intervención telefónica. Tal argumentación «no es respetuosa con las exigencias antes expuestas en la limitación de un derecho fundamental que no pueden estimarse cumplidas con una motivación ofrecida en el momento inicial de la adopción de la medida restrictiva (...), sino que tales garantías deben ser observadas en todas aquellas resoluciones en las que se acuerde la continuación o modificación de la limitación del ejercicio del derecho, expresándose en todo momento las razones que llevan al órgano judicial a estimar procedente lo acordado» (FJ. 6.º).

4. Obligado es cerrar este apretado comentario, deteniéndonos —claro es que no con la extensión que este pronunciamiento del Tribunal se merece, y que otros habrán de realizar— en la fundamental STC 197/1995, en la que se desestimaron las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas y en las que se cuestionaba la constitucionalidad del artículo 72.3 de la Ley Sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo) en relación con el derecho fundamental, reconocido en el artículo 24.2 CE, a no declarar contra sí mismo.

Dicho precepto legal establece la obligación del propietario de un vehículo de identificar al conductor del mismo como consecuencia de la comisión de una infracción de tráfico, de suerte que, de no cumplir con este deber de colaboración con la Administración puede ser sancionado autónomamente y con independencia de la eventual infracción que dio pie al inicio del expediente administrativo-sancionador.

A tal fin, el Pleno del Tribunal analizará, en primer lugar, si el derecho a no declarar contra sí mismo se circunscribe exclusivamente al ámbito del proceso

penal o, si por el contrario, también es de obligada observancia en el ámbito del procedimiento administrativo-sancionador. La respuesta del Tribunal sobre este particular será inequívocamente afirmativa: «... también en el procedimiento administrativo sancionador, la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción vincula a la Administración, que concentra las funciones de acusador y decisor, sin que el sujeto pasivo de la actuación sancionadora esté obligado a declarar contra sí mismo.»

Ahora bien, esto sentado, el Pleno del Tribunal declarará la constitucionalidad de la norma impugnada con apoyo, sustancialmente, en el siguiente argumento: «El art. 72.3 LTSV no conmina al titular del vehículo a declarar sobre la supuesta infracción de tráfico, sino simplemente, a comunicar a la Administración el nombre del conductor del vehículo, de modo que, aunque concurren en una misma persona las circunstancias de conductor y propietario de vehículo, a éste no se le impone el deber ni de efectuar declaración alguna sobre la infracción, ni de autoinculparse en la misma, sino únicamente el de comunicar la identidad de quien realizaba la conducción...» (FJ. 8.º). «En definitiva, dado que la identificación del conductor que la ley exige no es la del propietario en condición de imputado sino en la de titular del vehículo, ninguna consistencia cabe otorgar a la pretendida vulneración del derecho fundamental a no declarar contra sí mismo» (FJ. 9.º).

De la expresada opinión mayoritaria formuló voto discrepante el magistrado Gimeno Sendra, al que se adhirió el magistrado De Mendizábal Allende. En su opinión, el sujeto pasivo de ese deber de identificación es el conductor responsable de la infracción —tal como dice la ley—, quien si coincide con el sujeto activo de la obligación (el titular del vehículo, su cumplimiento ha de entrañar la exteriorización de una autoincriminación que, al efectuarse tras la comisión del ilícito administrativo y en el seno de un procedimiento sancionador, debiera efectuarse con absoluto respeto al derecho fundamental a no declarar contra sí mismo.

Como decía, no es misión de esta Sección de la Revista acometer una tarea de crítica jurisprudencial, sino, más sencillamente, la de dar cuenta de los pronunciamientos más sobresalientes del Tribunal en el último cuatrimestre. Con todo, quisiera apuntar una posible línea de reflexión teórica en torno a esta Sentencia constitucional: la de diferenciar entre el deber de colaboración con la Administración en procedimientos administrativos ordinarios de los que, en caso de detectarse alguna irregularidad, traerán causa los oportunos expedientes sancionadores —obligación que, me parece, no ofrece ningún reparo constitucional— de aquellos otros deberes de colaboración que se instauran precisamente en un procedimiento sancionador y que se exigen justo después de haberse iniciado éste (Francisco Caamaño Domínguez).