

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL ÚLTIMO CUATRIMESTRE DE 1996

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. ORGANIZACIÓN DE
LOS PODERES PÚBLICOS.—V. DERECHOS FUNDAMENTALES.

I. JURISDICCION CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. En este último cuatrimestre es posible detectar el arranque de lo que acaso termine siendo una revolución en la práctica seguida hasta ahora en materia de admisión de recursos de amparo. En el ATC 340/1996 (Sección Primera), tras haberse interesado que las partes alegaran sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión consistente en la carencia manifiesta de contenido [art. 50.1.c) LOTC], se acuerda la *admisión parcial* de la demanda. A juicio de la Sección, las quejas deducidas por el demandante en relación con dos posibles infracciones del artículo 24 CE incurrían claramente en aquella circunstancia, en tanto que una tercera invocación del artículo 17 CE «merece ser objeto de un pronunciamiento sobre su fondo por parte de este Tribunal» (FJ. 3.º). Se trata, me parece, de una novedad que merece un análisis más exhaustivo que el que aquí puede brindársele; de un lado, porque la fórmula de la admisión/inadmisión parcial plantea problemas procesales de no poca enjundia; de otro, porque con ella se significa, a mi juicio, una concepción del amparo claramente escorada hacia la condición de un recurso judicial extraordinario; también, por último, porque, desde el punto de vista práctico, la fórmula sólo parece tener sentido en la medida en que se aplique a través de providencia.

Sin pretender ahora otra cosa que el simple apunte de algunas de tales cuestiones, baste decir, por ejemplo, que un primer reparo a la técnica utilizada

por la Sección Primera podría ser el que resulta de la literalidad misma del artículo 50 LOTC, conforme al cual el juicio de admisibilidad ha de tener por objeto a la demanda en su conjunto, no a los *motivos* impugnatorios en los que aquélla —a imagen de la casación o de la revisión judiciales— pueda articularse. Ello supone que, en principio, y acogiéndose a la dicción del artículo 50 LOTC, la Sala que ha de dictar sentencia podría pronunciarse sobre la totalidad de los *motivos* y no sólo sobre los seleccionados por la Sección, aunque para ello necesariamente tendría que abrir el trámite del artículo 84 LOTC, pues las partes, tras la admisión, sólo habrán alegado en relación con los motivos admitidos. Es posible que esta aproximación a la técnica de admisión propia del Tribunal Supremo sea un síntoma de que, por encima de reiteradas declaraciones en contrario, el recurso de amparo responde, cada vez más y no sólo en su sustancia, al modelo de un recurso *judicial*. Cabe también pensar, con todo, que lo que en realidad se pretende no es otra cosa que expurgar las demandas de amparo de todo lo accesorio y permitir que la sentencia resolutoria se centre únicamente en las cuestiones de alcance constitucional. Si así fuera, habrá de convenirse en que la admisión parcial mediante Auto no libera al Tribunal de la obligación de pronunciarse sobre los *motivos* inadmisibles, sino que simplemente adelanta el momento de la inadmisión motivada. Así las cosas, si lo que persigue el Tribunal es reducir en lo posible el objeto de sus pronunciamientos razonados (*rectius*: de sus razonamientos motivados *in extenso*, pues la motivación es obligada incluso en providencia), la fórmula del ATC 340/1996 sólo servirá a ese fin en la medida en que empiece a ser utilizada por medio de providencias. Hasta el momento, sin embargo, no se ha admitido parcialmente ninguna demanda por simple proveído. De hacerse en el futuro —y, al día de hoy, no se adivina otra intención que explique el camino abierto por la Sección Primera—, estaríamos ante un nuevo intento de arbitrar mecanismos que permitan aliviar la desmesurada carga de trabajo que representa para las Salas el creciente volumen de recursos de amparo.

2. Si en la reseña del cuatrimestre anterior se hacía notar una cierta modulación en la doctrina del Tribunal en relación con los denominados *recursos de amparo mixtos* (1), en la presente hay que dar cuenta de varias resoluciones que abundan en la cuestión. En las SSTC 169/1996 (2) (Sala Primera) y 170/1996 (3) (Sala Primera) se procede a examinar en primer término las lesiones imputadas a las resoluciones judiciales dictadas en la vía previa, pospo-

(1) Cfr. REDC, núm. 48, 1996, págs. 192-193.

(2) Resolución que también es objeto de comentario *infra* pág. 254.

(3) Reseñada *infra*, pág. 257.

niendo las quejas deducidas contra el acto administrativo también impugnado. El planteamiento es el inverso en los ATC 298/1996 (Sección Cuarta), 302/1996 (Sección Tercera) y 305/1996 (Sección Tercera). En todos los casos se habían impugnado actos administrativos y, además, las resoluciones judiciales subsiguientes, aunque éstas no sólo por simple consecuencia, sino de manera autónoma.

La conveniencia de iniciar el examen de la demanda por las quejas deducidas contra las resoluciones judiciales parece venir impuesta —como antes en la STC 97/1996 (Sala Segunda)— por la lógica del principio de subsidiariedad, pues, de apreciarse la realidad de aquella infracción autónoma, el Tribunal debería remitir la causa a la jurisdicción ordinaria para la resolución del fondo. La eventualidad de la remisión se ha reiterado en todas las Sentencias que han justificado en la subsidiariedad aquella secuencia de análisis. Sin embargo, tan pronto como se ha presentado un supuesto en el que el examen de la infracción autónoma imputada a la resolución judicial ha concluido en la certeza de su realidad, el Tribunal se ha visto obligado a pronunciarse también sobre la lesión predicada del acto administrativo. Tal es lo que ha sucedido en la mencionada STC 169/1996. Para la Sala, constatada la vulneración del artículo 24.1 CE por los Autos de un Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, «cabría, en principio, detener aquí nuestro examen del caso, ya que no se nos pide expresamente otra cosa en la demanda, y, en consecuencia, ordenar la retroacción de actuaciones para que el Juzgado volviera a resolver» (FJ. 7.º). Con todo, como quiera que, en realidad, el amparo «se ha planteado con un carácter mixto», es aconsejable «pasar a enjuiciar también la regularidad del procedimiento sancionador», entre otras consideraciones porque «este Tribunal dispone ya de los elementos de juicio necesarios para pronunciarse sobre la posible vulneración del derecho de defensa en el procedimiento sancionador, por lo que la propia efectividad de la tutela judicial (art. 24.1 CE) aconseja no demorar más la solución del caso» (*ibid.*).

En este razonamiento se encierran, a mi juicio, una paradoja y, al tiempo, una advertencia. La primera resulta de la circunstancia de que la resolución judicial vulneradora de derechos fundamentales —por más que la vulneración sea calificable de *autónoma*— se enmarca siempre en un proceso que el artículo 43.1 LOTC quiere previo a la impugnación de los actos administrativos; es, en otras palabras, una lesión *autónoma* generada en el marco de un procedimiento vinculado y anterior, instrumental respecto de la lesión originaria por cuanto a su través se pretende su reparación. Por ello, quizá, lo que se impone es abordar siempre en primer lugar las infracciones imputadas al acto administrativo, con una sola excepción: precisamente la de las lesiones judiciales conexas que se hayan traducido en la inadmisión del recurso contencioso-admini-

nistrativo previo a la vía de amparo, pero sin que sea preciso detener el examen en ellas tan pronto se advierta su realidad, sino, muy por el contrario, abundando entonces en el examen de la infracción primera. En otro caso se haría de peor condición a quien ha padecido dos vulneraciones de sus derechos (la administrativa y la judicial) frente a quien sólo ha sufrido la primera, pues así como éste obtendrá una reparación inmediata en sede de amparo, aquél verá retrotraída la causa a la jurisdicción ordinaria. La solución de la STC 169/1996 no viene dictada, me parece, por la oportunidad o la conveniencia, sino —como siempre se ha sostenido en los casos de inadmisión de recursos de la Ley 62/1978— por razones de economía y celeridad procesales y, sobre todo, por ser la del artículo 43 LOTC una vía específicamente diseñada para la impugnación de actos administrativos, siendo estos el verdadero núcleo del proceso, por más que incidentalmente puedan resultar, en el curso de la vía previa, lesiones laterales. Otra cosa será que, en el supuesto de lesiones judiciales autónomas, el recurrente pretenda una declaración expresa de que también esa infracción se ha producido, de suerte que haya de estimarse el amparo en ese punto aun cuando la nulidad del acto administrativo implique de suyo la de cuantas resoluciones administrativas y judiciales lo hayan asumido y confirmado (4); así y todo, la STC 206/1996 (Sala Segunda) estima un amparo promovido contra el mismo acto administrativo que fue objeto de anulación por la STC 174/1996, precisamente porque era necesario anular la sentencia que lo había confirmado respecto de un concreto demandante (5).

La peculiaridad de los recursos mixtos es, con todo, lo suficientemente conflictiva en punto a la ordenada articulación del objeto del proceso como

(4) De otro lado, si la infracción imputada al acto administrativo se ha demostrado inexistente, pero, en cambio, se ha concluido que la resolución judicial ha incurrido en una infracción autónoma de derechos fundamentales, no tendría mucho sentido la retroacción de lo actuado, pues el órgano judicial no podrá concluir cosa distinta. Aunque es posible que, pendiente la resolución de cuestiones de mera legalidad, se haga preciso posibilitar un nuevo pronunciamiento judicial sobre la cuestión litigiosa.

(5) En palabras de la Sala Segunda, «es evidente que un acto sólo puede extinguirse una vez, como toda realidad viva, persistiendo mientras no se agote su existencia. Cuando es anulado desaparece del mundo jurídico de una vez por todas y para siempre y, en consecuencia, cualquier otro proceso paralelo o posterior queda desprovisto automáticamente de contenido en tal aspecto, haciendo la pretensión respectiva inadmisibles (...). Ahora bien, que sea inadmisibles por redundante la pretensión de nulidad de tal [acto administrativo] por haber sido satisfecha ya con nuestra STC 174/1996 no significa la pérdida total del objeto de este amparo, dirigido también contra la Sentencia que, en el proceso (...) ordinario, dictó la Sala Tercera del Tribunal Supremo (...), donde se ratifica aquel pronunciamiento, subsistente mientras no sea erradicado» (FJ. 2.º). Quizá lo que ha sucedido es que la STC 174/1996 sólo podía producir efectos respecto de quien entonces fue recurrente, no frente a quien lo era en la STC 206/1996.

para que no puedan extrañar las oscilaciones apreciables en la jurisprudencia. La fórmula utilizada en la STC 169/1996 supone, sin embargo —y ahora me ocupo de la advertencia antes apuntada—, algo más que un nuevo paso en la indefinición característica de la doctrina, pues la Sala se sirve de un argumento cuyas derivaciones pueden ser extraordinariamente innovadoras. Se trata de la idea con la que se justifica el examen de las quejas deducidas contra la actuación administrativa una vez constatada la realidad de las vertidas contra la resolución judicial. Para la Sala, toda vez que dispone de elementos de juicio suficientes para pronunciarse en relación con el acto administrativo, no tiene sentido retrotraer lo actuado para que en sede ordinaria se dicte un pronunciamiento de fondo. La idea es perfectamente razonable por cuanto exime al actor de un nuevo procedimiento ordinario, pero encierra también, posiblemente, un aviso para navegantes: nada menos que una revisión de la doctrina sobre la subsidiariedad, en la línea expresamente defendida por el magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera en su voto particular a la STC 196/1995 (6), pues viene a admitirse que lo determinante es que el Tribunal disponga «de los elementos de juicio necesarios para pronunciarse» (FJ. 7.^o), con independencia, puede entenderse, de que, en puridad, la vía judicial no se haya agotado (7). Si con esto se anuncia un giro en la doctrina sentada desde la STC 147/1994 (resoluciones interlocutorias) o se trata de un argumento *ad casum* es cuestión que acaso se resuelva en breve (8). Al día de hoy, lo cierto es que aquella doctrina parece seguir siendo enteramente aplicable, como lo demuestra, entre otros, el ATC 266/1996 (Sección Tercera), si bien el ATC 345/1996 (Sala Primera) deniega la suspensión interesada en un recurso de amparo —admitido a trámite, obviamente— interpuesto contra un Auto por el que se acordaba la conversión de unas diligencias indeterminadas en un procedimiento abreviado. Todo apunta, si bien se mira, a un giro que parece estar tomando forma en la Sala Primera (9) y al que aún no se ha sumado la Segunda; esta última, por ejemplo, apura el

(6) *Cfr.* la reseña correspondiente al último cuatrimestre de 1995, *REDC*, núm. 46, 1996, pág. 174.

(7) El razonamiento se aproxima claramente al utilizado por el Tribunal Constitucional alemán en la denominada *Sentencia del crucifijo*.

(8) En todo caso, otra Sentencia dictada este cuatrimestre, la STC 178/1996 (Sala Primera), insiste en la idea de que la retroacción de actuaciones debe obviarse cuando, pese a ser obligada, redundaría en dilaciones (*cf.* FJ. 12).

(9) Además del ATC 345/1996, la Sala Primera es autora de todas las resoluciones que parten de una posición distinta a la establecida en la STC 147/1994 ó, cuando menos, de una posición matizada; baste citar como ejemplo la STC 161/1995 (reseñada en la crónica del último cuatrimestre de 1995, *REDC*, núm. 46, 1996, págs. 172-173) o el ATC 295/1995 (Sección Segunda).

principio de subsidiariedad en el ATC 254/1996 (Sección Cuarta) hasta el extremo de sostener que las infracciones constitucionales producidas en el procedimiento especial de ejecución hipotecaria no pueden ser impugnadas directamente en la vía de amparo, siendo preciso agotar antes las posibilidades brindadas por el procedimiento declarativo ordinario.

3. Del mayor interés resulta el ATC 382/1996 (Sección Cuarta), en el que se contiene una cuidada y resumida exposición de la doctrina del Tribunal en relación con la eficacia entre terceros de los derechos fundamentales. No se aprecia aquí inflexión alguna, pero merece la pena remitir al lector a esta resolución por lo que tiene de ilustrativa a propósito de un asunto en el que se entreveran algunas de las cuestiones fundamentales de la Teoría del Estado.

4. En materia de legitimación es de destacar el ATC 252/1996 (Pleno), por el que se ha impedido la personación de particulares en un recurso de inconstitucionalidad. Se consolida así la línea seguida en ocasiones anteriores (10), de la que siguen discrepando los magistrados señores Jiménez de Parga y Cabrera y Gimeno Sendra, para quienes en el caso se justificaba la personación debido a que la Ley impugnada agotaba sus efectos sobre el colectivo cuya participación en el proceso fue denegada por el Pleno. Este insiste en sus argumentos en el ATC 378/1996, confirmatorio del recurso de súplica promovido contra el anterior, sosteniendo que la Ley recurrida no era singular en sus efectos y que, en todo caso, la personación es imposible atendida la naturaleza del recurso y las previsiones de la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal.

5. En materia de suspensión, además de reiterarse la doctrina establecida a partir de 1995, conforme a la cual no procede suspender las penas de prisión impuestas por delitos graves y superiores a determinado plazo (11), varios Autos insisten en la imposibilidad de suspender la ejecución de resoluciones de prisión provisional (12).

(10) *Cfr.* la reseña del segundo cuatrimestre de 1996, *REDC*, núm. 48, 1996, págs. 195-196.

(11) *Cfr.* la reseña correspondiente al segundo cuatrimestre de 1995, *REDC*, núm. 45, 1995, pág. 210. Se apuntaba entonces que, a la vista del ATC 130/1995, parecía que el límite a partir del cual no procedía la suspensión era el de tres años. Sin embargo, el ATC 371/1996 (Sala Primera) ha concedido la suspensión de una pena de cuatro años, dos meses y un día, por lo que puede concluirse que tal es ahora el límite con el que opera el Tribunal.

(12) AATC 249/1996 (Sala Segunda), 282/1996 (Sala Segunda), 283/1996 (Sala Segunda), 287/1996 (Sala Segunda), 385/1996 (Sala Primera).

6. Varias son las resoluciones del Pleno en las que de algún modo se han suscitado problemas acerca de la pervivencia del objeto del proceso o de su transformación. Así, en la STC 212/1996 (13) se tuvo por desaparecido el objeto de la impugnación referida a la Disposición Adicional Primera e) de la Ley 42/1988, de donación y utilización de embriones y fetos humanos o de sus células, tejidos y órganos, por la que se encomendaba al Gobierno el establecimiento, en el plazo de seis meses, de los criterios de viabilidad del feto fuera del útero. Para el Pleno, «el sentido de la cláusula (...) no se agotaba en ordenar dicha actuación por parte del Gobierno, sino el que ésta tuviera, además, lugar en el indicado plazo. En consecuencia, una vez que ha transcurrido, como con exceso lo ha hecho, el señalado plazo, cualquier disposición que en el futuro pudiera dictar el Gobierno sobre la materia en cuestión no podrá tener más apoyatura que la eventualmente derivada de su propia potestad reglamentaria (...), nunca la de una prescripción como la que nos ocupa, absolutamente decaída en el tiempo. Lo que es tanto como decir que el contenido normativo [de la cláusula] desapareció por entero con el transcurso de los seis meses (...), provocando así la desaparición sobrevenida, que ahora apreciamos, del objeto del presente recurso (...) en este particular» (FJ. 7.º).

• La STC 155/1996 (14) constituye un buen ejemplo de las dificultades y problemas que resultan del retraso en la resolución de procesos competenciales; cuando, como era el caso, el conflicto a resolver data de fecha ya tan lejana como el año 1987, el Pleno se ve obligado con no poca frecuencia a llevar a cabo un auténtico desbrozo a los fines de identificar el verdadero objeto del proceso, pues no es infrecuente que la norma, disposición o acto desencadenantes del conflicto acaben siendo irreconocibles al tiempo de dictar sentencia. En el supuesto de autos el Pleno se enfrentó con «unas hipótesis de derogación total de la norma [objeto originario del conflicto] por otra posterior hoy vigente que sin embargo recoge sustancialmente —aunque no sólo— los preceptos controvertidos, y que no ha sido impugnada, pese a lo cual la Generalidad de Cataluña nos pide que nos pronunciemos acerca de la norma sobre la que se planteó el conflicto (...), no sobre la norma posterior (...) más completa y moderna, y que derogó a la primera» (FJ. 2.º). El Tribunal accede a lo pretendido con el argumento tradicional de que, «tratándose de una disputa viva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando dichos ámbitos competenciales exigen aún, porque así lo de-

(13) Comentada también *infra* págs. 222-223, 228, 230-231 y 251-252.

(14) Véase *infra*, pág. 238.

mandan las partes, una determinación jurisdiccional que declare (...) su definición constitucional y estatutaria (SSTC 182/1988 y 87/1993)»; por ello, «la identidad de los fundamentos en que se asienta la pretendida inconstitucionalidad de los preceptos de una y otra norma reglamentaria —la modificación operada por la posterior norma de derogación permite mantener y reproducir en su integridad los términos en que se planteó la inicial controversia— representa una circunstancia añadida que abona la necesidad de su examen (en sentido análogo, STC 87/1993) y, por tanto, de entrar a juzgar la cuestión de fondo» (FJ. 3.º).

• Caso curioso es, sin duda, el resuelto en el ATC 313/1996. Admitida a trámite una cuestión de inconstitucionalidad, el Abogado del Estado recurrió en súplica contra la providencia de admisión poniendo de manifiesto que el órgano judicial *a quo* había dictado, tras el planteamiento de la cuestión, una sentencia sobre el fondo. El Pleno estimó la súplica e inadmitió la cuestión, no sin antes puntualizar lo siguiente: en primer lugar, que el planteamiento de la cuestión no impide que el órgano judicial «adopte resoluciones dentro de ese mismo proceso en el que la cuestión se ha originado», de manera que nada le impide «la adopción de las medidas cautelares que fueren precisas para asegurar las results del juicio, e incluso los efectos de la futura Sentencia de este Tribunal resolviendo la cuestión, como tampoco existe obstáculo para que lleve a cabo otros actos de instrucción y de ordenación del proceso que no guardan relación con la validez de la ley cuestionada, pues el proceso de fondo sigue pendiente ante él en situación procesal de detención» (FJ. 2.º); en segundo término, que, «una vez admitida a trámite la cuestión y sometida así a la jurisdicción de este Tribunal, el órgano judicial pierde toda facultad de disposición sobre ella, quedando vinculado a lo que en definitiva resuelva la Sentencia constitucional sobre la validez de la ley (art. 38.3 LOTC)». En otras palabras, «el Juzgado o la Sala proponente de una cuestión de inconstitucionalidad no pueden, una vez admitida ésta a trámite, retirarla, ni les está, en consecuencia, legalmente permitido aplicar en el proceso *a quo* la norma cuestionada dictando sentencia, en tanto no sea decidido por este Tribunal el proceso constitucional» (FJ. 5º). En el caso de autos, como quiera que el órgano judicial había dictado sentencia después de haber planteado la cuestión pero antes de que ésta fuera admitida —dato desconocido por el Tribunal en el momento de acordar la admisión—, se acordó estimar la súplica del Abogado del Estado y decretar una inadmisión que, en otro caso, por lo dicho, se habría denegado (15).

(15) La dimensión *concreta* del control por vía de cuestión se hace así más que evidente. Dado el caso, es obvio, por lo dicho, que la sentencia dictada por el órgano judicial tras la admi-

• En el curso del procedimiento resuelto por la STC 184/1996 (16) se produjo una curiosa alteración del cauce procesal seguido por el Gobierno de la Nación. Iniciado el procedimiento contra un Decreto del Gobierno balear por la vía del Título V de la LOTC, el Abogado del Estado contrajo posteriormente «su pretensión a los límites de un conflicto positivo de competencia, apoyándola exclusivamente en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias» (FJ. 1.º). Para el Pleno, «dada la remisión que el artículo 77 LOTC efectúa a los artículos 62 a 67 también de la LOTC que regulan los conflictos de competencia, nada impide que resolvamos en este proceso la controversia planteada declarando la titularidad de la competencia controvertida» (*ibid.*).

• Por último, es de señalar que también en este cuatrimestre se ha suscitado de nuevo alguna discrepancia a propósito de la definición de los límites de la jurisdicción constitucional por relación a la contencioso-administrativa en materia de conflictos. Concretamente, la STC 172/1996 (17) va acompañada de un voto particular del magistrado Sr. Mendizábal Allende en el que se apunta que «en este caso no se ponen en tela de juicio las normas constitucionales o estatutarias donde se configuran las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, ni se niega a la de Cataluña la potestad reglamentaria en este ámbito. El problema se residencia en una Ley estatal [declarada conforme a la Constitución por la STC 178/1989] que en el ejercicio de sus competencias declara básicos ciertos preceptos y en una disposición general de rango inferior (...) a la cual se achaca aquí su contradicción con aquélla. Es en definitiva un juicio de legalidad lo que se nos pide, propio de lo contencioso-administrativo. Se trata de encuadrar la actividad autonómica de ejecución y desarrollo mediante la potestad reglamentaria en el ámbito competencial de lo básico, ya previamente delimitado. Determinar el sentido y alcance de la norma básica (como dato y no como incógnita), interpretarla en suma, no necesita para nada de las normas delimitadoras de la competencia misma (STC 88/1989). En definitiva, pues, que los preceptos reglamentarios rebasen o respeten las bases ya configuradas como tales no pone en cuestión el orden constitucional de competencias sino el principio de jerarquía normativa como una de las manifestaciones del principio de legalidad» (apartado 3.º). El magistrado disidente se inclina, por ello, en favor de la inadmisión del conflicto, para

sión de la cuestión sería nula. Un interrogante: ¿la sentencia resolutoria de la cuestión podría decretar la nulidad del pronunciamiento judicial o tal cosa sólo podría alcanzarse mediante un recurso instado por las partes del proceso *a quo*?

(16) Véase *infra*, pág. 243.

(17) Véase *infra*, págs. 234 y 241-242.

él solo aparente. El Pleno, por el contrario, tras subrayar que la STC 178/1989 se había dictado tras el trámite de alegaciones —dato que se tiene por «importante» (FJ. 1.º)—, recuerda que entonces sólo se declaró, con carácter general, que el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas es básico, en tanto que ahora se imponía comprobar de manera particularizada «si cada una de las normas en litigio merecen la calificación de básicas con la cual han sido adornadas por el legislador» (*ibíd.*) (Juan Luis Requejo Pagés).

II. FUENTES DEL DERECHO

1. Comencemos esta breve reseña con la mención de dos Sentencias, cuyo denominador común es el ámbito material de la reserva de ley orgánica. En un caso, la establecida por el artículo 81.1 de la Constitución para las leyes relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, y, en otro, la instituida en favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial por el artículo 122.1 CE.

La STC 212/1996 (18) (Pleno) resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley 42/1988, de 28 de diciembre, de donación y utilización de embriones y fetos humanos o de sus células, tejidos u órganos. Como motivo central del recurso los demandantes adujeron que la citada disposición legal transgrede la protección constitucionalmente exigible de la vida humana *ex* artículo 15 CE, ya que mediante la misma se integra el estatuto jurídico de la vida humana en su fase de embrión y feto, al que añadían, entre otros, como argumento formal de su impugnación conectado con el sistema de fuentes, la vulneración de la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81.1 CE para las leyes de desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, en relación, en este caso, con el derecho a la vida que proclama el artículo 15 CE. Por su parte, el Abogado de Estado entendía que la Ley 42/1988 no constituye desarrollo alguno de los enunciados constitucionales del art. 15 CE. En su opinión, además de que el derecho a la vida ni requiere ni admite ninguna norma de desarrollo, la Ley recurrida no tiene por objeto definir el estatuto jurídico de la vida humana en su fase de embrión y feto, sino que se limita a autorizar la donación y utilización de embriones o fetos que no sean clínicamente viables —por tanto, no *nasciturus* en sentido estricto, sino *oriturus*— o muertos.

(18) Véase *supra*, pág. 219, *et infra*, págs. 222-223, 230-231 y 251-252.

El Tribunal Constitucional comienza por dilucidar, en primer término, si la Ley 42/1988 está condicionada, y, en su caso, en qué medida, por los mandatos del artículo 15 CE. Recuerda al respecto, remitiéndose a la doctrina sentada en la STC 53/1985, que del derecho a la vida que consagra el artículo 15 CE «son titulares los nacidos, sin que quepa extender esta titularidad a los *nascituri*», en relación con los cuales, por tanto, «no nos encontramos ante el derecho fundamental mismo, sino, como veremos, ante un bien jurídico constitucionalmente protegido como parte del contenido normativo del artículo 15 CE». Así pues, dado que la Ley parte como presupuesto fundamental del carácter, cuanto menos, no viable —esto es, incapaces para desarrollarse hasta dar lugar a un ser humano o a una persona en el sentido del artículo 10 CE— de los embriones y fetos humanos, contemplando, en el mejor de los supuestos, a los *nascituri* —al regular aspectos relativos a embriones y fetos humanos que, en algunos casos, han podido tener oportunidad de nacer—, en la misma, «por su propio objeto y desarrollo, no se encuentra implicado el derecho fundamental de todos, es decir, de los nacidos, a la vida», sin perjuicio de la exigencia que para el legislador pudiera derivarse del artículo 15 CE en el caso de la vida del *nasciturus*. En este extremo, con cita de nuevo de la STC 53/1985, se señala en la Sentencia que la vida del *nasciturus* es «un bien jurídico protegido constitucionalmente por el artículo 15 de nuestra Norma Fundamental» y que la protección que la Constitución dispensa al *nasciturus* implica para el Estado, con carácter general, dos obligaciones: «La de abstenerse de interrumpir o de obstaculizar el proceso natural de gestación, y la de establecer un sistema legal de defensa de la vida que suponga una protección efectiva de la misma y que, dado el carácter fundamental de la vida, incluya también, como última garantía las normas penales.» En conclusión, «del artículo 15 CE se deriva lo que se ha calificado como un deber de protección por parte del Estado, incluido por tanto el legislador, deber que en este caso se proyecta sobre los *nasciturus*» (FJ. 3.º).

Sentado lo que antecede, la respuesta a la posible transgresión por la Ley 42/1988 de la reserva de ley orgánica establecida por el artículo 81.1 CE para las leyes de desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas pasa necesariamente por determinar si el alcance material de aquella reserva se circunscribe, en este caso, al derecho fundamental mismo, esto es, el derecho de todos a la vida, o se extiende también a la protección que a la vida del *nasciturus* dispensa el artículo 15 CE como parte de su contenido normativo. Así delimitada la cuestión, el Tribunal Constitucional parte para su resolución de la necesidad de una interpretación estricta o restrictiva de la reserva de ley orgánica, ya inicialmente propugnada en la STC 51/1981, como afirmación del principio democrático, pues «nuestra Constitución —como entonces se dijo— ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías,

previando tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia basada en mayorías cualificadas o reforzadas» (FJ. 21).

Descendiendo de lo general a lo particular, en cuanto a la determinación del ámbito de la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 CE para las leyes relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, la citada reserva, que se circunscribe, como se señaló en la STC 76/1983 (FJ. 2.º), a los derechos fundamentales y libertades públicas recogidos en la Sección Primera del Capítulo II del Título Primero de la Constitución, no se hace en relación, a diferencia de otras —se afirma en la Sentencia—, «a los contenidos generales de los preceptos afectados, sino, directamente, a los derechos fundamentales y libertades públicas» proclamados en los mismos (19), no bastando, en consecuencia, con que «una determinada exigencia dirigida al legislador (...) se encuentre comprendida en uno de los preceptos constitucionales en los que al mismo tiempo se contenga también alguno de estos derechos fundamentales y libertades públicas para que se extienda a aquéllos también el ámbito de la citada reserva de ley orgánica». La necesidad de una interpretación estricta de esta reserva de ley impide —concluye el Tribunal— «que la misma se amplíe más allá del ámbito propio del derecho fundamental, en este caso el derecho fundamental de todos a la vida, a otras exigencias dirigidas al legislador y contenidas en los preceptos de la mencionada Sección 1.ª, en este caso, al bien jurídico constitucionalmente protegido que es la vida del *nasciturus*» (FJ. 11). Descarta, por tanto, que la Ley recurrida haya acometido un desarrollo del derecho fundamental de todos a la vida (art. 15 CE) que hubiera debido adoptar la forma de ley orgánica en virtud del artículo de la 81.1 CE (20).

(19) La determinación del alcance de la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 de la CE para las leyes relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas ha quedado precisada en distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, quien ha reconocido, en síntesis, que la función de garantía adicional que cumple el artículo 81.1 CE en materia de derechos fundamentales «conduce a reducir su aplicación a las normas que establezcan restricciones en esos derechos o libertades o los desarrollen de modo directo en cuanto regulen aspectos consustanciales de los mismos, excluyendo, por tanto, aquellas otras que simplemente afecten a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites» (SSTC, entre otras, 160/1987, FJ. 2.º; 161/1987, FJ. 2.º; 132/1989, FJ. 16; 110/1991, FJ. 2.º; 127/1994, FF.JJ. 3.º y 4.º).

(20) A la STC 212/1996 formula voto particular discrepante con la posición mayoritaria del Pleno del Tribunal el magistrado Sr. Gabaldón López, quien considera, entre otros extremos, que la Ley impugnada debía haber revestido carácter de Ley orgánica *ex* artículo 81.1 de la CE. Se razona al respecto en el voto que la «mera consideración de que al *nasciturus* no le sea atribuible por falta de personalidad jurídica formal el derecho fundamental del artículo 15 CE no es bastante para concluir que a las leyes cuyas prescripciones afectan directamente a la vida humana en desa-

2. Por su parte, en la STC 213/1996 (Pleno) el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión, una vez más (21), de pronunciarse sobre el ámbito material de la reserva instituida en favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial por el artículo 122.1 de la Constitución, en particular, en relación con la expresión «constitución de los Juzgados y Tribunales», dotada de sustantividad propia y diferenciada respecto a la dicción «funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales» (SSTC 224/1993; 254/1994), así como sobre la posible colaboración internormativa en ese campo entre ley orgánica y ley ordinaria.

La Sentencia resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Granada en relación con la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica 3/1989, de 2 de junio, de actualización del Código Penal. La citada Disposición Transitoria, que tiene rango de ley ordinaria a tenor de la Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 3/1989, dispone que en los procedimientos penales en trámite a la fecha de entrada en vigor de la Ley por hechos que resultaren despenalizados por la misma o sometidos al régimen de denuncia previa, «si continuase la tramitación el Juez limitará el contenido del fallo al pronunciamiento sobre responsabilidades civiles y costas, ordenando la ejecución conforme a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal». En suma, la transcrita Disposición Transitoria autoriza en los supuestos en ella previstos que un Tribunal del orden jurisdiccional penal pueda dictar Sentencia referente sólo a responsabilidades civiles y costas, lo que, en opinión del órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, podría vulnerar el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), por cuanto aquella Disposición, con rango de ley ordinaria, resulta incompatible con la competencia atribuida al orden jurisdiccional penal por los artículos 9.3 y 89 bis 2 de la LOPJ, confiriéndole temas reservados a órganos de otro orden jurisdiccional distinto. La duda de constitucionalidad suscitada, en cuanto a la determinación de la reserva de la LOPJ que establece el artículo 122.1 de la LOPJ y a la colaboración internormativa al respecto entre ley orgánica y ley ordinaria, no difería, sustancialmente, de las que dieron lugar a la STC 224/1993 y a los AATC 259, 260 y 351/1995.

rollo no les sea exigible que su procedimiento de emanación sea el de ley orgánica aplicándoles para ello la interpretación estricta que para casos menos llamativos hemos otorgado al artículo 81.1 CE. Con esta interpretación, y la Ley aquí impugnada lo pone de manifiesto, puede incidirse, negativamente, sin la garantía formal que dicho precepto implica, en la protección a la vida de un ser a quien es obligado proteger y por tanto aplicarle todo lo favorable como si hubiese ya nacido».

(21) *Cfr.* las reseñas relativas a la doctrina del Tribunal Constitucional durante los últimos trimestres de 1994 y de 1995, *REDC*, núm. 43, 1995, págs. 266-272, y núm. 46, 1996, págs. 187-188.

Dado el planteamiento efectuado por el órgano judicial, el Tribunal Constitucional procede en primer término a ubicar correctamente la duda de constitucionalidad, precisando que el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) no puede ser el parámetro para enjuiciar la posible inconstitucionalidad de la disposición legal cuestionada, sino la reserva establecida en el artículo 122.1 CE en favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial para determinar «la constitución de los Juzgados y Tribunales». Aquel principio, según reiterada doctrina constitucional, no es adecuado para determinar la relación existente entre las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, pues la «relación entre unas y otras viene dada por las materias que se reservan a las leyes orgánicas», sin que se sitúen, propiamente, «en distintos planes jerárquicos».

La delimitación del alcance de la noción «constitución de los Juzgados y Tribunales» del artículo 122.1 CE había sido abordada ya por el Tribunal Constitucional en la STC 224/1993, cuya doctrina se trae a colación en este supuesto, en la que se señaló que aquella expresión debía comprender como mínimo y, por tanto, es materia reservada a la LOPJ, «la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso (...), pues) esta materia es, en efecto, de capital importancia en el conjunto del diseño de la organización judicial constitucionalmente reservada al legislador orgánico, y de ahí que parezca evidente que la regulación deba tener lugar a través de un tipo de ley que, de forma excepcional y tasada, ha previsto la Constitución como expresión de una democracia de consenso» (FJ. 3.º). En palabras de la Sentencia reseñada, a la LOPJ corresponde «la delimitación de los distintos órdenes jurisdiccionales y la atribución genérica de competencia objetiva de los Juzgados y Tribunales de cada uno de ellos» (FJ. 3.º). Función que en el presente caso cumplen los artículos 9.3 y 89 bis 2 de la LOPJ, en cuanto el primero define el ámbito propio de la jurisdicción penal como el relativo a «las causas y juicios criminales» y el segundo atribuye competencia objetiva a los Juzgados de lo Penal mediante la expresión «causas por delito que la Ley determine».

Ello así, la respuesta a la duda de constitucionalidad planteada, se afirma en la Sentencia, consiste en determinar si la previsión contenida en la Disposición impugnada «ha invadido o no el ámbito reservado a la LOPJ en relación con el diseño del orden jurisdiccional penal que resulta de los preceptos que se acaban de mencionar» (arts. 9.3 y 89 bis 2 LOPJ), para seguidamente dar una contestación negativa al interrogante suscitado, ya que «no cabe entender que la Disposición Transitoria aquí enjuiciada haya modificado el diseño del orden jurisdiccional penal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial». De los enunciados que se efectúan del juicio de constitucionalidad a realizar —invasión o no del ámbito reservado a la LOPJ— y del motivo que determina la

desestimación en este aspecto de la cuestión de inconstitucionalidad —no se modifica el diseño que del orden judicial penal hace la LOPJ— parece deducirse que realmente el enfoque constitucional del problema planteado no era, una vez determinado el alcance de la reserva del artículo 122.1 CE en relación con la expresión «constitución de Juzgados y Tribunales» —la definición de cada uno de los órdenes jurisdiccionales en abstracto—, si la previsión contenida en la Disposición cuestionada invadía o no dicha reserva de ley orgánica, sino más bien verificar, admitida la colaboración entre el legislador orgánico y ordinario en este extremo (SSTC 224/1993, FJ. 3.º; 254/1994, FJ. 5.º) —«de modo que es en principio correcto en términos constitucionales que una ley ordinaria atribuya a un determinado orden jurisdiccional el conocimiento de tales o cuales asuntos integrando los genéricos enunciados de la LOPJ» (STC 224/1993, FJ. 3.º)—, el grado de adecuación de la Disposición impugnada a las previsiones de la LOPJ, o, en palabras de la STC 254/194, si se había respetado uno de los límites infranqueables a la colaboración entre ley orgánica y ley ordinaria, cual es el acomodo de aquéllas a las previsiones de ésta (FJ. 5.º), ya que, como propia de la reserva reforzada instituida por la Constitución, «resultan indisponibles para el legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las leyes orgánicas (art. 81.2 CE), de modo que la ley ordinaria no puede excepcionar frontalmente o contradecir el diseño que de los distintos órdenes jurisdiccionales haya establecido la ley orgánica» (STC 224/1993, FJ. 3.º).

Tal fue, por lo demás, el planteamiento seguido, en supuestos sustancialmente idénticos, en los ya citados STC 224/1993 y AATC 259/1995, 260/1995 y 351/1995. Así como al mismo parecen responder, en definitiva, las razones esgrimidas en la STC 213/1996 para desestimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada y concluir que la Disposición impugnada no altera el diseño del orden jurisdiccional penal establecido en la LOPJ, ya que, de un lado, «antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/1989 tanto los ilícitos penales como la responsabilidad civil derivada de los mismos (art. 19 del Código Penal entonces vigente) estaban atribuidos al conocimiento y decisión de los órganos del orden jurisdiccional penal», y, de otro, «la previsión para el ámbito procesal de la ley orgánica guarda entera correspondencia con la reforma que también ha llevado a cabo en el ámbito penal», sin que la Disposición legal cuestionada haya atribuido «a los órganos jurisdiccionales penales el conocimiento de asuntos que no le correspondieran anteriormente según lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, ni tampoco (...) ha prorrogado indebidamente el ámbito reservado a dicho orden jurisdiccional». Razones a las que se añade, además, el propio carácter transitorio de la regla impugnada (FJ. 4.º).

3. En el marco de las relaciones de colaboración entre la ley y el reglamento, resulta, sin duda, relevante el pronunciamiento que se hace en la STC 212/1996 (22) (Pleno) en torno a las consecuencias del incumplimiento por el Gobierno del plazo conferido para el ejercicio de la potestad reglamentaria en los supuestos de remisiones o habilitaciones legales a la misma. En tales casos, el mandato se efectúa por un determinado espacio temporal y el sentido de la cláusula de remisión o habilitación no se agota, entiendo el Tribunal Constitucional, en ordenar dicha actuación, sino en que ésta tenga lugar, además, dentro del plazo indicado, de modo que, una vez transcurrido dicho plazo, «cualquier disposición reglamentaria que en el futuro pudiera dictar el Gobierno sobre la materia en cuestión no podrá tener más apoyatura que la eventualmente derivada de su propia potestad reglamentaria, con los límites constitucionales y legales a ella inherentes», nunca la de la cláusula de remisión que ha de considerarse absolutamente decaída en el tiempo (FJ. 7.º).

Así pues, el incumplimiento por parte del Gobierno del plazo señalado, en su caso, en la cláusula de remisión o habilitación legal a normas reglamentarias no impedirá necesariamente el ejercicio por aquél de su potestad normativa, sino únicamente que éste no pueda encontrar su apoyatura en aquella cláusula de remisión o habilitación, por lo que el mismo se encontrará sometido a los límites propios de la potestad reglamentaria, que no son otros que los derivados de la existencia de materias reservadas a la ley en la Constitución y del principio de jerarquía normativa. Cabe, sin embargo, pensar también en supuestos en los que, a tenor del pronunciamiento reseñado, pudiera no ser posible el ejercicio de la potestad reglamentaria una vez dejado transcurrir el plazo conferido al efecto, como podría ser el de las remisiones o habilitaciones legales a la normación reglamentaria para complementar o particularizar, de acuerdo con los criterios señalados al respecto por la jurisprudencia constitucional (SSTC 83/1984, FJ. 4.º; 99/1987, FJ. 3.º; 178/1989, FJ. 7.º; 127/1994, FJ. 5.º), la ordenación de una materia cuyo tratamiento o alguno de sus aspectos esté reservado a la ley.

4. Los principios de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) constituyeron el canon de constitucionalidad de la legislación tributaria en la STC 173/1996 (Pleno), que resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por distintos órganos judiciales en relación con el artículo 38.2.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia

(22) Véase *supra*, págs. 219 y 222-223 *et infra* págs. 230-231 y 251-252.

presupuestaria, financiera y tributaria, por el que se creó un gravamen complementario de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar correspondiente al año 1990, cuyo devengo se había producido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

El Tribunal Constitucional rechaza que el precepto legal cuestionado vulnere el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, dado que del citado principio no puede hacerse derivar una prohibición constitucional de la legislación tributaria retroactiva, debiendo entenderse circunscrito exclusivamente a las leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales. No cabe considerar con carácter general —se afirma en la Sentencia— «subsumidas las normas fiscales en aquellas a las que se refiere expresamente el citado artículo 9.3 CE, por cuanto tales normas no tienen por objeto una restricción de derechos individuales, sino que responden y tienen un fundamento propio en la medida en que son directa y obligada consecuencia del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica impuesta a todos los ciudadanos» (art. 31.1 CE). Lo que no implica, sin embargo, conferir siempre y en cualquier circunstancia legitimidad constitucional a la legislación tributaria retroactiva, que puede entrar en colisión con otros principios constitucionales, entre ellos, el de seguridad jurídica también aducido por los órganos judiciales promotores de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Sobre el principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 9.3 CE ha elaborado el Tribunal Constitucional una consolidada doctrina jurisprudencial de la que destaca en la Sentencia que nos ocupa, de un lado, que aquel principio «no puede erigirse en valor absoluto, pues ello daría lugar a una congelación o petrificación del ordenamiento jurídico existente», y, de otro, que no cabe entenderlo tampoco «como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal», aunque sí protege, en cambio, «la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad posible de las normas tributarias no puede transgredir la interdicción de la arbitrariedad (SSTC 150/1990 y 197/1992)». De modo que sólo caso por caso podrá determinarse si una norma tributaria retroactiva transgrede o no el principio de seguridad jurídica, debiendo tenerse en cuenta para ello el grado de retroactividad de la norma y las circunstancias que concurren en cada supuesto (FJ. 3.º).

En la STC 126/1987, en la que se enjuició una norma idéntica a la ahora cuestionada —Disposición Adicional Sexta, 3, de la Ley 5/1983, de 29 de junio—, el Tribunal Constitucional llegó entonces a la conclusión de que el

precepto impugnado era conforme a la Constitución, tomando en consideración circunstancias tales como su carácter transitorio, la limitación de su aplicación al ejercicio en el que la Ley había sido aprobado, su previsibilidad y, en fin, su finalidad, constitucionalmente respaldada, de una mayor justicia tributaria. En cambio, en la STC 173/1996 estima que la norma tributaria impugnada contraviene el principio de seguridad jurídica al no concurrir dos de las circunstancias en aquel supuesto apreciadas: su previsibilidad y el no responder a exigencias de interés general que justificaran el sacrificio del principio de seguridad jurídica. En este sentido, se afirma en la Sentencia que en esta ocasión, habiéndose secuencialmente adecuado la presión fiscal de las máquinas y aparatos a las demás modalidades de juego mediante importantes subidas de la cuota y habiéndose determinado ésta para el ejercicio de 1990, «ningún dato podía inducir a pensar que para ese mismo año el legislador aumentaría de nuevo la cuota y que lo haría en una cuantía (...) superior al doble de la ya ingresada», quebrantándose, de este modo, «la seguridad jurídica de quienes en ese ejercicio permanecieron en dicho sector del juego o iniciaron su actividad empresarial en el mismo en la confianza de que sus obligaciones fiscales se hallaban previamente delimitadas» (FJ. 4.º B).

Tampoco, en opinión del Tribunal Constitucional, confluyen en esta ocasión exigencias de interés general que pudieran justificar un sacrificio del mencionado principio constitucional. Así, rechaza los efectos económicos y sociales que se querían evitar con el precepto cuestionado, invocados en la tramitación parlamentaria de la Ley, ya que en modo alguno podían modificar comportamientos que ya se habían producido con anterioridad a la promulgación de la Ley. E igual resultado alcanza la aducida insuficiente carga fiscal soportada por los sujetos pasivos, inferior al tipo general, pues «el legislador dispuso de suficiente margen de tiempo para remediar tal discriminación con la adopción de medidas respetuosas con la seguridad jurídica» (FJ. 4.º C).

También el principio de seguridad jurídica operó en la STC 212/1996 (23) (Pleno) como canon de constitucionalidad de algunos de los preceptos recurridos de la Ley 42/1988, de donación y utilización de embriones y fetos humanos o de sus células, tejidos u órganos. Antes de entrar a analizar cada una de las impugnaciones aducidas al respecto, se recuerda en la Sentencia que «sólo si, en el contexto ordinamental en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre radicalmente insuperable acerca de la con-

(23) Véase *supra*, págs. 219 y 222-223 *et infra* págs. 231 y 251-252.

ducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica». El Tribunal Constitucional desestima el motivo impugnatorio de los demandantes porque la mera dicción o lectura de algunos de los preceptos por tal causa recurridos no ofrecía dudas o evidenciaba la claridad de sus contenidos prescriptivos, en tanto que la eventual contradicción por aquéllos apreciada entre el criterio utilizado en la Disposición Final de la Ley y el empleado en la Exposición de Motivos debe disolverse en Derecho en atención a que «la Exposición de Motivos carece de valor, por lo que sólo el criterio establecido en la Disposición Final resulta de aplicación» (FJ. 15.º).

5. La tarea de garantizar la recta aplicación del sistema normativo de la Unión Europea por los poderes públicos nacionales es, según una reiterada y no menos conocida doctrina constitucional, una controversia de carácter infraconstitucional y, por lo mismo, excluida del ámbito de los procesos constitucionales (entre otras muchas, SSTC 64/1991, 28/1991, 180/1993). En particular, en cuanto a la incidencia en el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de las obligaciones derivadas de la incorporación de nuestro país a la Unión Europea, el Tribunal Constitucional ha declarado en numerosas ocasiones, como recuerdan las SSTC 146/1996 y 147/1996 (24) (Pleno), que la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales no resultan alteradas ni por el ingreso de España en la Unión Europea ni por la promulgación de normas comunitarias, de modo que son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a las controversias competenciales suscitadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (FF.JJ. 2.º y 3.º, respectivamente).

En la doctrina constitucional referida es precisamente en la que se basa la respuesta que se da en la STC 147/1996, que resuelve el conflicto positivo de competencias promovido por la Generalidad de Cataluña contra el artículo 19 de la Norma General de Etiquetado, presentación y publicidad de productos envasados, al alegato de la parte actora de que el precepto impugnado no se adecuaba en su contenido al artículo 14 de la Directiva 79/112 CEE. Se afirma en la Sentencia que «no corresponde a este Tribunal, ni desde luego es éste el sentido del conflicto positivo de competencia, pronunciarse sobre la eventual incompatibilidad entre una norma de Derecho interno y el sistema normativo

(24) Véase *infra*, págs. 235-236.

de la Unión Europea (...), a lo único que en esta sede constitucional cabe dar respuesta es a si la calificación como básico del artículo 19 de la Norma General es o no conforme a la distribución de competencias resultante del bloque de la constitucionalidad» (FJ. 3.º).

En este concreto extremo, se formula un voto particular (25) a la Sentencia que por el interés que ofrece ha de reseñarse. Su autor considera que la radical exclusión del Derecho comunitario en este caso ha supuesto que en la Sentencia se llegase a una solución «en buena medida tan inapropiada como irreal». Inapropiada, en cuanto, en su opinión, resulta inadecuado extender la solución prevista en el Derecho comunitario para el supuesto específico de etiquetado y prospectos de los medicamentos de uso humano —para el que se exige utilizar la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro en cuyo territorio se comercialicen los productos (art. 8, Directiva 921/27 CEE)— a un supuesto mucho más general, cual es el etiquetado de productos alimenticios —para el que sólo se exige el uso de una lengua fácilmente inteligible para los compradores (art. 24, Directiva 79/112 CEE)—, lo que se hace en la Sentencia «al soslayar la normativa comunitaria». E irreal, ya que el ente al que se le atribuye la competencia controvertida —el Estado— «se halla limitado en su ejercicio por la normativa comunitaria sobre etiquetado y las concretas soluciones en ella previstas respecto a la lengua», existiendo claramente «un conflicto entre las previsiones de la norma española de transposición de la Directiva comunitaria y esta última», el cual, «aun cuando el Tribunal Constitucional no esté llamado a resolverlo, al menos no podía ignorar».

6. El juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa, ni el Tribunal Constitucional es Juez de la calidad de las leyes. No obstante, no ha dejado prácticamente desde el inicio de su actividad de formular reservas y de advertir de los inconvenientes que pueden resultar de la utilización de una técnica normativa incorrecta, consistente en reproducir normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas. Así, en relación con la reproducción de normas superiores por otras de rango inferior ya tuvo ocasión de declarar en la STC 40/1981 que tal «técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error (...) y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas superiores así incorporadas al orde-

(25) Voto particular formulado por el magistrado Sr. González Campos. Sobre la necesidad de interpretar el Derecho interno de conformidad con el contenido de las normas comunitarias, véanse los votos particulares del citado magistrado a las SSTC 180/1993 y 45/1996, así como la reseña a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1996, *REDC*, núm. 47, 1996, págs. 226 y 231-232.

namiento de rango inferior» [FJ. 1.º.c); en el mismo sentido, SSTC 76/1983, FJ. 23; 69/1982, FJ. 2.º.c)].

La utilización de esta técnica normativa puede resultar relevante a los efectos del juicio de constitucionalidad en aquellos supuestos en los que las normas proceden de centros de producción normativa distintos con ámbitos competenciales diferentes, cual es el caso de la reproducción por la legislación autonómica de preceptos de una norma estatal, pues, entonces, abstracción hecha del margen de inseguridad que se introduce en el ordenamiento y de la posible confusión acerca de la vigente en cada momento al poder quedar afectadas las disposiciones en caso de modificación de la norma reproducida y al poderse introducir aparentes modificaciones inadvertidas cuando la transcripción no es absolutamente literal o se saca de contexto lo transcrito, la norma que reproduce otra, aunque no incurra en inconstitucionalidad material, puede, no obstante, resultar constitucionalmente ilegítima en cuanto emanada de un poder incompetente [SSTC 10/1982, FJ. 8.º; 35/1982, FJ. 3.º; 38/1982, FJ. 6.º; 62/1991, FJ. 4.º.b) y e); 147/1993, FJ. 4.º]. En tales supuestos, como se señaló en la STC 149/1985, lo realmente relevante, a efectos de la eventual declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad, se encuentra en conocer si el autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto posee o no competencia en la materia a la que la primera norma se refiere, pues si no la posee incurre en inconstitucionalidad por invasión competencial (26) (FJ. 3.º).

La reproducción por una ley autonómica de una norma estatal de carácter penal, materia reservada a la exclusiva competencia del Estado por el artículo 149.1.3.ª de la Constitución, es precisamente la cuestión que se aborda en la STC 162/1996 (27) (Pleno), en la que se resuelve el recurso de inconstitucio-

(26) No ha faltado, sin embargo, alguna excepción a la citada doctrina constitucional, como se aprecia en la STC 38/1982, en la que el Tribunal Constitucional, pese a reproducir el precepto de una norma autonómica otro de una norma del Estado en una materia que era competencia de éste, no declaró la nulidad del precepto impugnado, aduciendo al respecto que «también es cierto que los efectos de las declaraciones de competencia deben ponderarse de acuerdo con un criterio de razonabilidad, y en este caso el carácter no innovativo del precepto, la falta de completa transcendencia práctica y la entidad totalmente minúscula de la cuestión, da lugar a que nos inclinemos a no declarar la nulidad del precepto cuestionado» (FJ. 6.º).

De otra parte, en la STC 146/1993 se califica de técnica legislativa desafortunada y deficiente la remisión de una Ley autonómica a una concreta disposición legal del Estado, como consecuencia de las posteriores modificaciones que ésta puede sufrir, como así aconteció en aquel supuesto. No obstante, «esta deficiente técnica legislativa —se señala en la Sentencia— no constituye lesión alguna del orden competencial, toda vez que es manifiesta la voluntad de la Ley autonómica de remitirse a la normativa estatal y no de copiarla o reproducirla ni, menos aún, de innovar el ordenamiento jurídico en materia que, sin duda, incumbe al Estado» (FJ. 6.º).

(27) Véase *infra*, pág. 240.

alidad promovido contra el artículo 24.2 de la Ley de la Generalidad Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios. En el precepto impugnado se calificaban como delito de desobediencia ciertas conductas en relación con el envío de informes o datos que aquél hubiera solicitado, reproduciendo, aunque introduciendo variaciones en su redacción, el artículo 24.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. De nuevo advierte el Tribunal Constitucional sobre la incorrección y confusión que puede generar la aludida práctica normativa; así como sobre su potencial inconstitucionalidad «por inadecuada al sistema de fuentes configurado en la Constitución». Especialmente —insiste— «cuando, como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia (...) (pues) si la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esa operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia», incurriendo entonces la norma autonómica en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas (FJ. 3.º).

De otra parte, en la STC 172/1996 (28) (Pleno), el Tribunal Constitucional declaró contrario al orden constitucional de competencias el precepto de una ley autonómica por no haber incorporado íntegramente la norma básica. En el supuesto considerado, entendió que había de exigirse la incorporación íntegra de la norma básica, en razón del carácter esencial del requisito omitido, no pudiendo calificarse en este caso el silencio de la norma autonómica sobre una condición básica como inocuo, indiferente o neutro (FJ. 2.º) (Juan Carlos Duque Villanueva).

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Doce son las sentencias adoptadas por el Tribunal Constitucional durante el último cuatrimestre de 1996 que se relacionan con la estructura territorial del Estado. Sin ser la cantidad el rasgo más sobresaliente de la jurisprudencia del período sobre este asunto, no es irrelevante que haya alcanzado la cifra indicada, pues sumadas a las once de esa misma índole correspondientes a los dos primeros cuatrimestres del año, arrojan un total de veintitres, número muy superior al de los ocho pronunciamientos recaídos en este terreno a lo largo de 1995. Tampoco cabe extraer del dato estadístico en cuestión ninguna

(28) Véase *supra*, págs. 221-222, *et infra*, págs. 241-242.

conclusión que no avalen las sentencias correspondientes, cuya individualidad se respeta en este epígrafe, como de costumbre, por las singularidades que, de ordinario, reúnen los litigios relacionados con la estructura territorial del Estado. Aunque, antes de proceder a su respectivo comentario y a fin de aligerarlo, conviene dejar constancia de ciertos planteamientos y actitudes jurisprudenciales reiterados a lo largo de dicho cuatrimestre que, al ser bastante conocidos, tan sólo despiertan un interés relativo.

2. En este sentido, es notorio el constante rechazo por el Tribunal de las pretensiones de inconstitucionalidad genéricamente infundadas que habitualmente caracterizan, también cuando se trata de interpretar algún bloque de la constitucionalidad, a las deducidas frente a la totalidad de una ley, como sucede en los casos resueltos por las SSTC 146/1996 (29) y 195/1996 (30). Con no menos frecuencia suele enunciar el Tribunal su deber de preservar los ámbitos competenciales si la controversia continúa viva y actuar en consecuencia comprobando en qué medida la modificación o derogación de una norma con posterioridad a la apertura del proceso excluye la necesidad de su pronunciamiento; nada tiene de extraño, por tanto, que se condujese así en el conflicto positivo de competencia al que puso término mediante la STC 155/1996 ó en los recursos de inconstitucionalidad resueltos por las SSTC 162/1996 y 195/1996. Igualmente familiar es su negativa no sólo a pronunciarse respecto a la calidad técnica de las leyes, según hace en las SSTC 162/1996 y 197/1996, sino también a emitir juicios de oportunidad sobre sus concretos contenidos, como afirma en esta última. Así sucede también con el habitual tratamiento que concede la jurisprudencia constitucional al Derecho comunitario europeo, incluida la relativa a la interpretación de los órdenes competenciales jurídicamente vertebradores de la organización territorial del Estado esbozada en la Constitución; de la que son ortodoxa expresión tanto la decisión adoptada en la STC 146/1996 de no admitir implementación alguna de aquel Ordenamiento contraria a lo dispuesto en cada bloque de la constitucionalidad, como también el rechazo a considerarlo canon de constitucionalidad que se evidencia en las SSTC 147/1996 y 197/1996. Otro tanto cabe decir de la técnica por la que, en caso de concurrencia imperfecta de títulos competenciales, suele preferir el Tribunal el más específico frente al más genérico, con arreglo a la cual dice actuar en la STC 146/1996 y sin duda se conduce en las SSTC 147/1996 y 155/1996.

(29) Véase *supra*, págs. 231-232.

(30) Véase *infra*, págs. 243-244.

Tampoco tiene nada de nuevo que enjuicie una determinada disposición autonómica desde el prisma de lo dispuesto en las correspondientes bases estatales, ni el cuidado con que suele verificar el Tribunal si una concreta regulación es en verdad básica antes de emitir un juicio, en ella fundamentado, sobre la corrección de su desarrollo autonómico, bien sea trayendo a colación el pronunciamiento anterior en que ha tenido la oportunidad de comprobar que la ley estatal en cuestión era básica, como hace en las SSTC 161/1996, 172/1996 y 196/1996, bien procediendo, si no, a verificar en ese mismo momento dicha circunstancia (31), como en el caso de la STC 171/1996. Sobradamente conocida es también la tendencia jurisprudencial a no admitir que el reglamento pueda regular los aspectos básicos de un materia salvo cuando se revele complemento necesario de la ley para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases, como excepción a la regla general acerca de la dimensión formal de éstas, según se recuerda en la STC 147/1996 ó en la STC 155/1996.

3. Cuanto sucintamente se ha referido de la STC 146/1996 permite ahora subrayar la tarea en ella desplegada por el Tribunal a fin de resolver la concurrencia imperfecta de títulos que se daban cita en el control de constitucionalidad de la Ley 34/1988, General de Publicidad, promovido por el Gobierno Vasco. A propósito de la cual, además de mostrarse aquél en disposición de preferir el más próximo al objeto de la regulación causante de la disputa competencial, *prima facie*, se inclinará por el de publicidad, rechazando, por más genéricos, tanto el consignado en el artículo 149.1.1.^a CE que esgrimía el Estado alegando la existencia de una supuesta relación entre el contenido de la Ley y el derecho a la información de los consumidores y usuarios (art. 51 CE), como el expresamente referido a su defensa, recogido en el artículo 10.28 EAPV e invocado por la actora. Pero también merece destacarse que, concluída esa labor y en íntima relación con ella, acudirá el Tribunal a su jurisprudencia sobre denominaciones de origen (32), para precisar el alcance de la potestad que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco respecto de la publicidad, sin duda que atento al idéntico tratamiento que ambas materias reciben en el inciso final del artículo 10.27 EAPV y a la peculiar configuración que, en su virtud, obtienen las competencias autonómicas resultantes, no en balde, allí ambiguamente calificadas de exclusivas en colaboración con el Estado. No menos sobresaliente es que, pese a todo, termine el Tribunal adhiriéndose a la tesis del demandado, aceptando que las normas recurridas admitan in-

(31) Recuérdese cómo, en este sentido, no ignoró en la STC 156/1995 la alegación reconvenicional que se le formuló con tal propósito.

(32) Extraída de las SSTC 11/1986, 186/1988, 209/1989, 21/1990 y 112/1995.

sertarse en el ámbito de la legislación procesal, reservada al Estado, con carácter exclusivo, por el artículo 149.1.6.^a CE, en lo que aparenta ser más un supuesto de interpretación de la ley conforme a la Constitución que el colofón a la tarea de encuadramiento material mencionada, por el carácter de ese título, más concreto seguramente que el del artículo 149.1.1.^a CE, aunque tan genérico, quizá, como el de defensa del consumidor y usuario y menos específico, en todo caso, que el de publicidad.

4. Resulta interesante la contundencia con que se niega en la STC 147/1996 que el Real Decreto 1122/1988, causante del conflicto por ella resuelto, desconociese la eficacia de la STC 69/1988, condicionando con ello la del Decreto 389/1983 de la Generalidad de Cataluña allí examinado. A eso obedece el empeño del Tribunal por recordar cuáles fueron los concretos términos de su pronunciamiento en aquel caso y por subrayar que, lejos de proclamar éstos la incondicionada conformidad con el orden constitucional de competencias del Decreto catalán, no admitían entenderse de modo distinto a lo que se expresa con toda claridad en su fallo: «no se opone a ninguna norma estatal que haya sido formulada como básica». Menos llama la atención de la Sentencia que, a la hora de seleccionar el Tribunal la normativa de acuerdo con la cual decidir la contienda, prescindiese de la Directiva 79/19112 CEE (33). Téngase en cuenta que se trata de una actuación acorde con una jurisprudencia tan familiar y poco dada a resaltarse, por eso, como la que le inspira la respuesta a la concurrencia imperfecta de títulos aportados por las partes, basada en la preferencia del más específico, en este caso sanidad, frente al más genérico de defensa del consumidor y usuario (34). Eso no le merma interés al resto de la operación de encuadramiento material de la disposición estatal causante del conflicto, pues dicha conclusión —que significaba rechazar la posibilidad buscada por la actora de articular la solución de la contienda en torno al criterio lingüístico (35)—, se asentaba en la premisa, en absoluto intrascendente,

(33) Decisión discutida en el segundo de los votos particulares a la Sentencia, suscrito por el magistrado Sr. González Campos y aparentemente comprometido con la defensa del Derecho comunitario europeo como criterio de interpretación del bloque de la constitucionalidad.

(34) Cuestionando, sin embargo, los magistrados Sres. Viver Pi-Sunyer y Gimeno Sendra, firmantes del primer voto particular a la Sentencia, el acierto del actuar jurisprudencial, por entender que «los principios y reglas que rigen el sistema constitucional de distribución de competencias impiden que los conflictos en los que se dilucida la delimitación de ámbitos competenciales colindantes puedan resolverse, salvo en contadas excepciones, mediante el recurso a la concurrencia de títulos».

(35) Como también propugnaban en el primero de los votos particulares a la Sentencia sus firmantes, de manera conectada además con su otro motivo de disensión con la misma.

de que lengua no es «un título competencial en el sentido estricto de la expresión».

5. No son irrelevantes las consideraciones vertidas en la STC 155/1996 (36) acerca del desistimiento y la satisfacción extraprocésal de la pretensión. Pero no reside en lo procesal el rasgo más sobresaliente de la Sentencia, sino en la cuestión relativa al alcance que había de dársele a la reserva competencial que, en favor del Estado, se sigue de lo dispuesto en el artículo 149.1.11.ª CE. Pues siendo pacífico en el conflicto que a éste le corresponde la competencia para establecer las bases sobre la ordenación del crédito y la banca, ponía en tela de juicio la Generalidad de Cataluña que aquel título habilitante concediera al Estado las potestades ejecutivas que ejercitaba en la Orden Ministerial causante del conflicto. Desde esa premisa procederá el Tribunal al encuadramiento material de las disposiciones motivo de la disputa, emitiendo a lo largo de esa tarea el juicio quizá más interesante de la Sentencia, en tanto que inspirador del voto particular a la misma. No en balde, el magistrado Sr. Viver Pi-Sunyer negaba en él que le cuadrara al artículo 6 (37) de aquella Orden la condición instrumentalmente subordinada a la actividad bancaria que le asigna el Tribunal haciéndolo girar en la órbita de la ordenación del crédito y la banca. Ni compartía tampoco que, aun dándose la posibilidad de enfocar su regulación desde la óptica de la protección del consumidor, debiera entenderse, no obstante, primordialmente al servicio del buen funcionamiento del sistema bancario, como sostiene el Tribunal por considerar orientada dicha regulación a conseguir la transparencia de la actuación bancaria, por más que algún beneficio pudiera reportar al cliente o a la libre competencia. Para el firmante del voto particular —de acuerdo con la Sentencia en modular la tesis de la instrumentalidad cuanto exigiera la conveniencia de no desconocer la excepcionalidad de concebir las actividades ejecutivas como básicas—, las reguladas en la citada disposición reclamaban encuadrarse en la competencia de defensa del usuario, argumentando al efecto que «el criterio hermenéutico basado en la contraposición título especial-título genérico tiene un valor muy relativo cuando el ámbito material de la competencia específica no puede incluirse totalmente y sin reservas en el ámbito de la competencia genérica».

(36) Véase *supra*, pág. 219.

(37) Relativo al Registro por el Banco de España de las decisiones que adoptaran las Entidades de Depósito respecto de las fechas de valoración de los cargos y abonos de sus cuentas activas y pasivas, de los desfases máximos y mínimos de ambas en favor o en contra de la clientela, y sobre las tarifas de sus comisiones por sus operaciones o servicios y sobre su publicidad, para su conocimiento general e inteligibilidad.

6. De la STC 161/1996 reviste algún interés la operación que integra destinada a determinar con arreglo a qué normas había de llevarse a cabo el control de constitucionalidad de la Ley 17/1987, de la Administración Hidráulica de Cataluña, promovido por el Presidente del Gobierno. A tal efecto, seleccionará el Tribunal del artículo 149.1 CE no sólo sus núms. 24, 18 y 33, sino también y muy especialmente su núm. 22, junto con el artículo 9.16 EAC, de cuyas determinaciones abstraerá, además, como criterio fundamentador de su pronunciamiento el de la territorialidad y, más exactamente, la versión del mismo que apela a la «unidad de gestión de cada cuenca hidrográfica, entendida como territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único». Con ello reproduce el Tribunal el comportamiento de acuerdo con el que se condujo en la Sentencia sobre la Ley de Aguas. Pues si bien es verdad que en aquel momento no pudo operar con el citado precepto autonómico (38), no es menos cierto que alcanzó a examinar otro de idéntica factura —el art. 10.11 del Estatuto de Autonomía del País Vasco—, de donde se sigue que, en la práctica, ponderó los mismos contenidos normativos que en la STC 161/1996 adquieren la condición de parámetro del enjuiciamiento constitucional, del mismo modo que ésta asume de aquella Sentencia el significado y alcance que entonces les concedió. Pero además de por tan intenso vínculo como guarda con la STC 227/1988, ésta que ahora se comenta resulta ser interesante por otra razón, derivada de la valoración positiva concedida por el Tribunal a que hubieran sido despejadas por la STC 227/1988 cuantas dudas existieron sobre la corrección constitucional de entender que, de acuerdo con el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión, le corresponden al Estado la legislación, la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos que superan el territorio de Cataluña. Toda vez que, atendiendo a dicha circunstancia, afirmará que la Ley reguladora de la «Administración Hidráulica en Cataluña no puede contradecir lo dispuesto en la Ley de Aguas sobre los organismos encargados de gestionar las cuencas de competencia estatal, so pena de vulnerar el orden constitucional de competencias y, por ende, incurrir en invalidez». Afirmación ésta que sólo se alcanza a comprender en plenitud observada desde la óptica inherente al hecho de que la regulación de tales organismos fue considerada básica —atendiendo a lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a CE— en aquella STC 227/1988 (39). Tal vez hubiera debido hacerlo constar el Tribunal en esta STC 161/1996, de igual forma que se detenía a precisar el sentido de tal aserto, negando que le

(38) Recuérdese que la Comunidad Autónoma de Cataluña no fue parte en el proceso resuelto por esa Sentencia.

(39) *Cfr.* FJ. 21.c).

fuera posible a esa Ley estatal definir o delimitar las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su Estatuto, pero no que, en el ejercicio de sus funciones o potestades públicas sobre las cuencas hidrográficas de su competencia, pudiera el Estado condicionar la actuación permitida a la Comunidad Autónoma en esas cuencas.

7. Ningún juicio crítico admite tan incontrovertible pronunciamiento como el de la STC 162/1996 (40), estimatoria de la inconstitucionalidad del artículo 24.2 de la Ley 11/1986, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios, de la Comunidad Valenciana. A todas luces carece ésta de competencia para tipificar como delito ningún género de desobediencia a su autoridad, pues la reserva que en favor del Estado establece el artículo 149.1.6.^a CE, atribuyéndole competencia exclusiva en materia de legislación penal, veda al legislador autonómico toda clase de acción normativa en ese ámbito. Esa es, como cabía esperar, la *ratio decidendi* de la Sentencia, en absoluto influida por el argumento esgrimido por las Cortes Valencianas, según el cual el precepto impugnado se limitaba a reproducir una previsión de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Circunstancia que aprovechará el Tribunal para advertir una vez más del riesgo que conlleva este tipo de práctica legislativa autonómica en cuanto susceptible de «mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía». Como tampoco han influido en la decisión del Tribunal las vicisitudes por las que atravesó la regulación de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, hasta la incorporación de su contenido en el artículo 50.2 del Código Penal vigente, considerando que esa modificación legislativa no hacía desaparecer el objeto de la controversia competencial suscitada en el recurso, que, por consiguiente, se hacía acreedor a una respuesta referida a la situación normativa del momento en que se interpuso.

8. La analogía de la situación resuelta por la STC 171/1996 con las anteriores que oportunamente se identifican en ella propiciaba, sin duda, que la pretensión de inconstitucionalidad deducida por el Gobierno de la Nación frente a la Ley 2/1988, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1988, permitiera entenderse como el último episodio de una vieja disputa trabada entre los citados entes, de cuyas primeras manifestaciones son testimonio las SSTC 96/1990 y 237/1992, resolutorias de sendas

(40) Véase *supra*, págs. 233-234.

impugnaciones promovidas por dicha Comunidad Autónoma contra las Leyes de Presupuestos del Estado para 1985 y 1986, respectivamente. A esas Sentencias, aunque no exclusivamente, acudirá el Tribunal en busca de inspiración para determinar si efectivamente dicha Ley autonómica contradecía lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, y con ello las previsiones de los artículos 149.1.13.^a y 156.1 CE, como afirmaba el actor. Y, en tal sentido, recordará no sólo que el artículo 149.1.13.^a CE consiente al Estado adoptar medidas restrictivas para la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, sino también que el principio de coordinación está llamado a representar, simultáneamente, el papel de límite para esa facultad estatal (41) y dicha autonomía financiera. De acuerdo con eso, tras constatar la conformidad con el orden constitucional de competencias del artículo 28 de la Ley estatal de Presupuestos y su contradicción por la Ley autonómica recurrida, concluirá el Tribunal declarándola inconstitucional por entender que incidía, menoscabándola, en la eficacia de la medida antiinflacionaria adoptada por el Estado en aquel precepto de fijar techos salariales durante ese año para los funcionarios. Ventilado este asunto, todavía alcanzará el Tribunal a recordar, congruentemente con lo pedido por el actor, su conocida doctrina conforme a la cual la fijación de los criterios de distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal debe considerarse un elemento básico de la Hacienda General que al Estado atañe en virtud del artículo 149.1.14.^a CE (42).

9. La STC 172/1996 (43) ha puesto fin a un conflicto positivo de competencia motivado por una disposición de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Decreto 307/1985, regulador, con carácter transitorio, de las incompatibilidades de su personal sanitario, en desarrollo de la Ley estatal 53/1984, de 26 de diciembre, al que le imputaba el Gobierno de la Nación el vicio de infringir, por exceso, las atribuciones propias de esa Comunidad Autónoma, «según son

(41) A este respecto, mencionará el Tribunal haber interpretado en las SSTC 181/1988, 183/1988, 250/1988, 150/1990 y 68/1988 ese principio *ex* artículo 2.1.b) LOFCA, y manifestado además que «no autoriza al Estado a adoptar cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino, en todo caso, aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos» (SSTC 63/1986, 96/1990, 237/1992 y 68/1996).

(42) Concediéndole, en consecuencia, al artículo 49.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, invocado en su Ley de Presupuestos como título habilitante de la medida adoptada objeto de esta parte del recurso, el alcance que ya le atribuyera en las SSTC 96/1990, 237/1992 y 331/1993.

(43) Véase *supra*, pág. 234.

diseñadas por la Constitución, el Estatuto de Autonomía correspondiente y las normas básicas sobre la materia configuradas legalmente». De ahí la importancia asignada por el Tribunal a que hubiera despejado la STC 178/1989 las dudas suscitadas, por quien actuaba ahora como demandado, sobre el carácter básico de aquella Ley estatal, que, en consecuencia, adopta en esta STC 172/1996 como fundamento de su correspondiente juicio, cuyo mayor atractivo quizá resida en la consideración de contrarios al orden competencial que en él reciben dos apartados del artículo 4 de dicha disposición autonómica, por silenciar sendas circunstancias de aquella norma estatal incontrovertiblemente básicas (44), argumentando al respecto que «omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir» y, en relación con ello, que tras intentar, sin éxito, proceder a una interpretación conforme con la Constitución del citado precepto reglamentario así «mutilado» —en expresión suya— determinara la necesidad de declarar su invalidez.

La Sentencia ha sido objeto de un voto particular (45) que, por razones obvias, resulta imposible tratar aquí con la debida atención, en particular las interesantes consideraciones que contiene referidas, en último término, a la alteratividad de las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa. Ahora bien, en la medida en que permite observarse desde una perspectiva orientada a obtener una visión más completa del pronunciamiento mismo, merece destacarse de esa opinión disidente el fundamento de aquellas reflexiones, esto es, el extremo en que niega que las bases formen parte del bloque de la constitucionalidad, pues reuniendo su firmante, además, la cualidad de ponente de la Sentencia y omitiéndose en ella toda alusión a este asunto, no es descabellado entender dicho silencio coincidente con el expreso deseo de no manifestarse el Tribunal sobre el particular.

10. De la operación de encuadramiento material que encierra la STC 183/1996 interesa destacar cómo siendo los títulos que se daban cita en el correspondiente conflicto tráfico y circulación de vehículos a motor junto a transporte, respectivamente invocados por el Estado y la Comunidad Autónoma, le bastó al Tribunal con recordar los contenidos que, de manera constante y uniforme, ha venido dándole a cada de esas materias en cuantas ocasiones los ha conocido enfrentados en concurrencia imperfecta (46) para resolver esta nueva, manifestando al respecto que, pues la regulación de los re-

(44) *Cfr.* las SSTC 68/1996 y 96/1996, por ejemplo, que, en otros contextos, expresan el empleo por el Tribunal de esta misma técnica.

(45) Suscrito por el magistrado Sr. de Mendizábal Allende. *Vid. supra*, págs. 221-222.

(46) Concretamente en las SSTC 59/1985, 181/1992, 203/1992, 14/1994 y 118/1996.

quisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de los conductores y viajeros debe entenderse incluida en la competencia estatal del artículo 149.1.21.^a CE, corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

11. La STC 184/1996 (47) ha satisfecho una pretensión de nulidad deducida frente al Decreto 48/1988, sobre pesca de arrastre de fondo en las Islas Baleares, que el Gobierno de la Nación calificaba de impugnación de las del Título V de la LOTC, si bien, a la hora de fundamentar su *petitum*, alegaba tan sólo que dicha norma invadía y vaciaba completamente de contenido la competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima, imputándole así el vicio de vulnerar el correspondiente orden de distribución competencial. Dados los antecedentes, comenzará el Tribunal por reconocer lo peculiar de la situación, aunque, en lugar de insistir, como en ocasiones anteriores, en la sustantividad de los respectivos cauces procesales que la LOTC pone a disposición del Gobierno de la Nación para sustanciar pretensiones de nulidad referidas a disposiciones autonómicas sin fuerza de ley, subrayará la idoneidad del previsto en el Título V de la LOTC para la impugnación por aquél de esa clase de disposiciones, siempre que versen sobre materia constitucional y no legal, como había dicho, según recuerda ahora, en la STC 64/1990 —en donde sí se detuvo a consignar lo específico del conflicto positivo de competencia y del procedimiento contemplado en el Título V de la LOTC—, de cuyos planteamientos se aparta al destacar que, atendiendo a la remisión del artículo 77 LOTC en favor de sus artículos 62 a 67, reguladores de los conflictos de competencia, nada impide resolver la contienda planteada declarando la titularidad de la competencia controvertida.

12. Sería insensato, ante la complejidad de las cuestiones analizadas en la STC 195/1996 (48), pretender dedicarle en este lugar toda la atención que reclama. El propio Tribunal, consciente de esa circunstancia, la subraya aprovechando para emitir un juicio al respecto, que, en cuanto circunscrito a los límites de una insinuación, es plenamente respetuoso con el papel que institucionalmente le toca representar (49), toda vez que en él afirmará corresponderle al legislador estatal «reelaborar la ley impugnada, si lo estima conveniente, en aras del respeto y clarificación del orden constitucional de

(47) Véase *supra*, pág. 221.

(48) Véase *supra*, pág. 235.

(49) Y que evoca el planteamiento que contiene la STC 96/1996 de confiar en que legislador remedie el vicio detectado en la ley enjuiciada en la misma.

competencias y en beneficio de la seguridad jurídica imprescindible en materia sancionadora». Eso y la intensa conexión de la Sentencia con pronunciamientos anteriores desde cuya óptica se aborda el complicadísimo deslinde competencial en que finalmente concluye, son quizá sus rasgos más destacados. Considérese en cuanto a esto último qué razones emplea el Tribunal para rechazar, por genéricamente argumentada, la vertiente de la pretensión de inconstitucionalidad orientada a impugnar la totalidad de la Ley estatal 8/1988, sobre *Infracciones y Sanciones en el Orden Social*, sin duda que directamente influidas por la índole de las denuncias que, en tal sentido, sostenía frente a ella el Gobierno Vasco. Pues, fundándolas éste en la actitud del legislador de no declarar ningún precepto de la misma como básico y en la sistemática de la Ley supuestamente ajena al reparto competencial, permitía que el Tribunal excluyera encontrarse ante el primero de los supuestos vicios mediante el sencillo expediente de recordar su conocida doctrina contraria a considerar inconstitucionales las leyes que, aun sin identificar sus disposiciones de carácter básico, contienen sin embargo una estructura de la que cabe inferir, sin especial dificultad, su vocación de tales (SSTC 69/1988, 227/1988, 15/1989 y 136/1996). De igual modo que el enunciado de la segunda tacha de inconstitucionalidad casi le dictaba al Tribunal la respuesta de no apreciarla argumentando ser extraños al control de constitucionalidad los juicios de técnica legislativa. En el curso del subsiguiente deslinde competencial, no sólo indagará si se daba una omisión en la Ley impugnada determinante de su inconstitucionalidad, sino también sobre las consecuencias de la modificación o derogación de algunos de sus preceptos en orden a entender extinguida la controversia, pronunciándose, además, sobre el alcance del artículo 149.1.17.^a CE siguiendo de cerca anteriores interpretaciones jurisprudenciales del mismo.

13. Es, el de la STC 196/1996, un pronunciamiento asentado en dos premisas de origen jurisprudencial. Mediante la primera ratifica el Tribunal su doctrina favorable a que las Comunidades Autónomas adopten normas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomodan a las garantías previstas en ese ámbito y no introducen divergencias irrazonables ni desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1.^a CE) (50). Define la segunda no sólo la adhesión de la STC 196/1996 al significado que concedieron las SSTC 178/1989 y 102/1995 a la reserva

(50) *Cfr.*, como se recuerda oportunamente en la Sentencia, la STC 87/1985, entre otras muchas.

competencial que en favor del Estado contempla el artículo 149.1.23.^a CE —según el cual debe entenderse que en lo medioambiental la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un *plus* de protección—, sino también su fidelidad a la declaración por la STC 102/1995 del carácter básico de las normas sancionadoras contenidas en la Ley estatal 4/1989, de este modo convertida en parámetro del enjuiciamiento constitucional de la Ley vasca 1/1989 impugnada. De acuerdo con tales postulados y en la línea de la STC 156/1995, concluye afirmándose en la STC 196/1996 que la competencia exclusiva del País Vasco sobre la caza no le permite instaurar un régimen administrativo sancionador en materia de caza o comercialización de especies amenazadas o en peligro de extinción que disminuya la protección de la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente.

14. No es fácil inclinarse por un aspecto de la STC 197/1996 en razón a su mayor atractivo sobre los demás. Sin duda es interesante que en la misma no se emplease automáticamente el criterio de la prevalencia para resolver la concurrencia imperfecta de títulos traídos al proceso por las partes, dado el protagonismo que, según el Tribunal, adquiere en éste, sobre todos ellos, el consignado en el artículo 149.1.13.^a CE. Tampoco es irrelevante que, aun considerándose en la Sentencia que de la competencia estatal de dirección general de la economía, inherente a dicho título, forma parte la más específica de ordenación del sector energético —alegada junto con aquélla por el Estado a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.25.^a CE—, renunciase, sin embargo, el Tribunal a tenerlos por equivalentes o intercambiables y actuase, además, de acuerdo con ese propósito. Pero lo más sobresaliente de la Sentencia reside en la indagación que contiene acerca de si lo definido como básico en la Ley estatal impugnada se ajusta a las exigencias del orden constitucional de competencias. Téngase presente que en el curso de esa comprobación, en primer lugar, atenderá el Tribunal, de una parte, al momento elegido por el legislador estatal para adoptar la regulación discutida por la Generalidad de Cataluña, es decir, después de aconsejarse en la STC 24/1985 que estableciera las bases sobre el régimen energético a que habían de adaptar las Comunidades Autónomas sus actuaciones de desarrollo legislativo y ejecución, así como, de otra, a la trascendental importancia que la Ley 34/1992, de Ordenación del Sector Petrolero, recurrida tenía para el sector, para concluir afirmando la necesidad de exigir con mayor rigor en este caso el requisito de que lo básico se establezca mediante ley votada en Cortes que designe expresamente aquellos de sus preceptos a los que otorga esa consideración o, en su defecto, que dicha circunstancia pueda deducirse con naturalidad de la estructura de la ley. Y, en segundo lugar, que será conse-

cuencia inmediata de ese planteamiento la declaración de inconstitucionalidad del intento de atribuir carácter básico, indiscriminadamente, a las disposiciones reglamentarias, en gran parte futuras, de desarrollo de la Ley 34/1992, por entender el Tribunal que eso significa tanto como impedir u obstaculizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias de desarrollo legislativo. Aunque no conviene pasar por alto el interés del Tribunal por aclarar que esa conclusión suya no significa negarles a dichos reglamentos, de plano, ese carácter, ni tampoco ignorar la importancia de la elocuente precisión con que, a su vez, complementa tal aserto al aceptar que quizá, tras examinarlos, excepcionalmente alguno pudiera obtener el reconocimiento de básicos (Manuel José Terol Becerra).

IV. ORGANIZACION DE LOS PODERES PUBLICOS

Véanse comentarios a la STC 213/1996, págs. 17 y sigs.

V DERECHOS FUNDAMENTALES

1. La libertad religiosa es, en cierto modo, la protagonista del pasado cuatrimestre, en lo que a esta Sección incumbe. Dos Sentencias, ambas de la Sala Segunda, se han ocupado del contenido y alcance de este derecho fundamental.

En la primera de ellas (STC 166/1996), el demandante de amparo, miembro de la confesión religiosa «Testigos de Jehová», impugnaba una Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo que desestimaba la pretensión de que por la Seguridad Social se le reintegrasen los gastos médicos ocasionados por el hecho de tener que acudir a un hospital privado para que se le practicara cierta intervención quirúrgica, porque en la Sanidad pública se consideraba imprescindible realizar una transfusión de sangre (y de hecho, así se le practicó en una ocasión anterior). A juicio del demandante de amparo, la desestimación judicial de su pretensión vulneraba los derechos a la igualdad y a la libertad religiosa (arts. 14 y 16 CE), puesto que amparaban una discriminación económica por razón de sus creencias religiosas.

Para el Tribunal Constitucional la pretensión del recurrente no se refiere a eventuales deficiencias de los servicios médicos de la Seguridad Social, «sino que pide, en razón y por exigencia de sus creencias religiosas, que tales prestaciones se le dispensen sin que en ningún caso se utilice transfusión de sangre». De este modo lo que pretendía es que se prescindiese «de un remedio cuya uti-

lización, por pertenecer a la *lex artis* del ejercicio de la profesión médica, sólo puede decidirse por quienes la ejercen y de acuerdo con las exigencias técnicas que en cada caso se presenten». Así delimitada la cuestión, el Tribunal estimó que ésta se reconducía a determinar «si la negativa del médico de la Seguridad Social a realizar la intervención quirúrgica del recurrente en las condiciones por éste exigidas, está o no justificada». Una apreciación que, en sí misma, es de legalidad ordinaria y ajena al contenido del derecho a la libertad religiosa (véase FJ. 3.º). Tampoco de la declaración de aconfesionalidad del Estado (art. 16.3 CE) puede seguirse «que esté también obligado a otorgar prestaciones de otra índole para que los creyentes de una determinada religión puedan cumplir los mandatos que les imponen sus creencias» (FJ. 4.º). En cuanto a la denunciada vulneración del derecho a la igualdad, el Tribunal rechazó esta pretensión con apoyo en una línea jurisprudencial consolidada en la STC 114/1995, y conforme a la cual «el artículo 14 de la Constitución reconoce el derecho a no sufrir discriminaciones, pero no el hipotético derecho a imponer o exigir diferencias de trato» (FJ. 5.º).

Todas estas razones motivaron un fallo desestimatorio del que, sin embargo, manifestó su discrepancia el magistrado Sr. González Campos mediante el pertinente voto particular. En su criterio, la Sentencia soslaya dos circunstancias que debieran merecer un examen más atento. En primer lugar, el hecho de que previamente el actor se había negado a que se le practicase una transfusión que, sin embargo, fue judicialmente autorizada. El análisis de este extremo permitiría al Tribunal determinar si es o no constitucionalmente legítima una asistencia médica coactiva a quien no se halla en una relación de sujeción especial, y que, en los términos empleados por la STC 120/1990, «asume el riesgo de morir en un acto de voluntad que sólo a él afecta» antes de violentar sus creencias religiosas. En segundo lugar, no puede obviarse el dato de que en la clínica privada se llevó a efecto la intervención quirúrgica sin necesidad de realizar la transfusión de sangre, lo que genera una inevitable contradicción con el argumento de la *lex artis* utilizado en la Sentencia, ya que ésta no puede ser distinta en función de la naturaleza pública o privada del centro médico. Pero la discrepancia de este magistrado también se proyecta sobre la exclusión «del contenido prestacional del derecho a la libertad religiosa la asistencia médica». A su juicio, la asistencia sanitaria no puede desconocer las exigencias que se derivan de la libertad religiosa, máxime en casos como el enjuiciado en el que no se solicitaba una prestación médica a la que no se tenía derecho, sino que se le prestase en condiciones que no vulnerasen sus convicciones religiosas.

Por su parte, en el recurso de amparo que dio lugar a la STC 177/1996 se planteaba un conflicto entre la libertad religiosa y el cumplimiento de obliga-

ciones derivadas de la disciplina militar. En efecto, el demandante de amparo, militar profesional, formaba parte de una Unidad de Honores del Ejército desplazada para participar en unos actos militares y de culto celebrados con ocasión de una determinada festividad religiosa. Al tener conocimiento el recurrente que entre dichos actos figuraba el de rendir honores a la Virgen, solicitó ser relevado del servicio, a lo que se le respondió verbalmente que cumplierse con las órdenes recibidas, puesto que ese acto en concreto debía considerarse como estrictamente castrense, realizándose en representación del Ejército y no a título individual. No obstante, iniciada la parada militar el demandante de amparo tomó parte en la misma hasta el momento de rendir honores a la Virgen, en el que, previa solicitud de permiso que le fue denegado, abandonó la formación. Esta actitud se reiteró en otros momentos de la parada militar coincidiendo con actos susceptibles de ser calificados como de culto. Al día siguiente, no se personó para participar en las actividades militares programadas que, a su juicio, incluían actos de similar naturaleza.

A resultas de todo ello se le impusieron determinadas sanciones administrativas e, incluso, se iniciaron diligencias penales por un presunto delito de desobediencia que fueron archivadas. Paralelamente, el recurrente presentó denuncia en el Juzgado de Instrucción del lugar de los hechos contra las autoridades militares intervinientes en la cadena de mando que le obligaba al cumplimiento de una orden que estimaba contraria a su derecho de libertad religiosa, así como respecto de quienes habían adoptado las medidas represoras de que fue objeto. Tras inhibirse el Juzgado de Instrucción en favor de la jurisdicción militar, la Sala Quinta del Tribunal Supremo dictó Auto de archivo por estimar que los hechos denunciados no eran constitutivos de delito. Frente a este Auto se interpuso la demanda de amparo origen de la Sentencia que se comenta.

Repárese en que lo que se recurría directamente ante el Tribunal Constitucional no eran los actos pretendidamente lesivos del derecho a la libertad religiosa del actor, sino el Auto de la Sala Quinta del Tribunal Supremo en el que se declaraba que tales hechos —además de no vulnerar el art. 16 CE— no eran, en todo caso, constitutivos de delito. De este modo, en la demanda de amparo se articulaban íntimamente dos pretensiones: de una parte, por así decir, un pretendido derecho fundamental del actor a la protección penal de sus derechos fundamentales y, de otra, la lesión misma de ese derecho fundamental.

El Tribunal Constitucional, tras declarar que «el actor no pretendía la defensa de su libertad para realizar actos de culto en consonancia con la fe escogida y sin injerencias del Estado o de otras personas, ni reaccionaba frente a un acto que le exigía declarar sobre su credo religioso o que le obligaba a realizar una conducta contraria al mismo», sino que «perseguía hacer valer la vertiente

negativa de esa misma libertad frente a lo que considera un acto ilegítimo de intromisión en su esfera íntima de creencias, y por el que un poder público, incumpliendo el mandato constitucional de no confesionalidad del Estado (art. 16.3 CE), le habría obligado a participar en un acto que estima de culto, en contra de su voluntad y convicciones personales», afirmará que «el artículo 16.3 CE (...) establece un principio de neutralidad de los poderes públicos en materia religiosa», a consecuencia del cual, «los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho de libertad religiosa, cuentan con un derecho a «actuar en este campo con plena inmunidad de actuación del Estado» (STC 24/1982), cuya neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática (art. 1.1 CE)» (FJ. 9.º).

De otro lado, el Tribunal rechazó expresamente el argumento de que la parada militar —a diferencia de otros actos propiamente de culto celebrados en aquellas fechas— no podía calificarse como un acto religioso, toda vez que la unidad que rinde honores lo hace en representación de las Fuerzas Armadas y, por tanto, al margen de las convicciones ideológicas o religiosas de cada uno de sus componentes a título individual. Para el Tribunal «el artículo 16.3 CE no impide a las Fuerzas Armadas la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esa naturaleza», pero «el derecho de libertad religiosa en su vertiente negativa, garantiza la libertad de cada persona para decidir en conciencia si desea o no tomar parte» en los mismos, por lo que «debió respetarse el principio de voluntariedad en la asistencia y, por tanto, atenderse a la solicitud del actor de ser relevado del servicio» (FJ. 10).

Ahora bien, aun reconociéndose que la orden recibida vulneraba la vertiente negativa del derecho a la libertad religiosa, la demanda de amparo fue desestimada, puesto que la existencia de aquella vulneración no supone que, por esa sola razón, «no debiera decretarse el archivo de la causa, pues, obviamente, no todo acto lesivo de un derecho fundamental es constitutivo de delito o merecedor de sanción penal» (FJ. 11). En este sentido, una vez comprobado que los órganos judiciales «habían descartado motivada y razonadamente toda responsabilidad penal en la conducta de los denunciados» (FJ. 11) y que, en consecuencia, el Auto de archivo objeto de impugnación no podía considerarse lesivo de derechos fundamentales del actor, se decidió la desestimación de la demanda de amparo «por cuanto la indicada vulneración no entraña necesariamente la responsabilidad penal que solicita en su querrela» (FJ. 12).

2. Particular consideración merece también la STC 179/1996 (Sala Primera), por la que se resolvió un supuesto de colisión entre el derecho a la libertad de cátedra y el también derecho fundamental a la autonomía universi-

taria. Resumidamente, los antecedentes fácticos del asunto son los siguientes: un Departamento universitario, en su función de planificación anual de la docencia, acordó adjudicar una determinada asignatura en contra de la voluntad de la Profesora a la que se le encomendó, estableciéndose, además, un sistema de evaluación y exámenes conjuntos. Este acuerdo del Departamento fue recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que se dictó una Sentencia de estimación parcial, reconociéndose el derecho de la profesora a examinar por sí misma al único grupo de la disciplina cuya docencia se le había encargado, pero desestimándose su pretensión de nulidad del acuerdo por imponerle la docencia en una disciplina para la que afirmaba no tener preparación, mientras que aquella en la que era especialista se había asignado a profesores de menor preparación y nivel académico.

Contra esta Sentencia promovió la Universidad demanda de amparo por vulneración de su derecho a la autonomía universitaria, argumentando que el derecho a examinar forma parte de aquél derecho fundamental, por lo que, al reconocerse en la Sentencia ese derecho a la profesora recurrente, el órgano judicial había infringido lo dispuesto en el artículo 27.10 CE, así como la doctrina de la STC 217/1992. De otro lado, también la profesora interpuso demanda de amparo constitucional, pues, en su criterio, el órgano judicial, al desestimar su pretensión, había confirmado la decisión del Departamento de asignarle una disciplina para la que carecía de preparación, lo que resultaba contrario a su derecho de libertad de cátedra *ex* artículo 20.1.c) CE.

Previa acumulación de ambas demandas de amparo, el Tribunal resolvió el conflicto de derechos planteado mediante la Sentencia desestimatoria que tan apretadamente ahora se comenta, y de cuya fundamentación me limitaré a subrayar únicamente aquellos contenidos que pueden considerarse como más novedosos y significativos: la Universidad recurrente pretende convertir un problema de interpretación de la legalidad en un supuesto de colisión de derechos fundamentales» (FJ. 3.º); el artículo 23.2 CE —también aducido por la profesora recurrente— «no ampara un pretendido derecho incondicionado del docente a elegir asignatura» (FJ. 5.º); y, finalmente, «aun reconociendo que la libertad de cátedra no ampara un pretendido derecho de los docentes a elegir entre las distintas asignaturas que se integran en un área de conocimiento, en función de su mayor calificación profesional, y que la organización de la docencia es materia de la competencia de los Departamentos universitarios, no cabe descartar que, en ocasiones, el derecho fundamental del artículo 20.1.c) de la Constitución pueda resultar vulnerado como consecuencia de decisiones arbitrarias por las que se relegue a los profesores, con plena capacidad docente e investigadora, obligándoseles injustificadamente a impartir docencia en asignaturas distintas a las que debieran de corresponderles por su nivel de formación» (FJ. 7.º).

3. Del mayor interés doctrinal es la STC 212/1996 (51), dictada por el Pleno del Tribunal en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 42/1988, de donación y utilización de embriones y fetos humanos o de sus células, tejidos u órganos. De entre las múltiples cuestiones abordadas por el Tribunal en esta Sentencia —algunas de las cuáles son tratadas en otros apartados de esta misma crónica de jurisprudencia—, únicamente me detendré en este lugar a apuntar aquéllas que directamente se relacionan con el contenido del derecho fundamental a la vida que reconoce el artículo 15 CE (52).

El Tribunal Constitucional retomará, fundamentalmente, la doctrina de la STC 53/1985 que es expresamente calificada como «de innegable trascendencia». No obstante, en su proyección al caso, el Tribunal introducirá algunas adiciones o desarrollos concretos de aquella doctrina que, en opinión del magistrado Sr. Gabaldón López —expresada con detenimiento en el voto particular que formuló a esta Sentencia (básicamente en sus puntos 5 y 6)— se apartan, en algunos de sus extremos, de la línea jurisprudencial originaria.

En la Sentencia se parte de la afirmación de que la titularidad del derecho de todos a la vida pertenece a los nacidos sin que pueda extenderse al *nasciturus*, cuya consideración a de ser la de «un bien jurídico constitucionalmente protegido como parte del contenido del normativo del artículo 15 CE. De ahí que no quepa invocar una garantía normativa, la del contenido esencial, que la Constitución reserva precisamente a los derechos y libertades mismos» (FJ. 3.º). Ahora bien, la protección constitucional del *nasciturus* vincula al Estado y, por tanto, también al legislador, mediante la imposición del deber de cumplir con una doble obligación: «La de abstenerse de interrumpir o de obstaculizar el proceso natural de gestación» y la de «establecer un sistema legal de defensa de la vida que suponga una protección efectiva de la misma y que incluya (...) como última garantía las normas penales».

A partir de esta premisa, del todo coincidente con la doctrina de la STC 53/1985, se analizó la cuestión relativa a la viabilidad o no de los embriones y fetos humanos según la regulación contenida en la Ley impugnada. En criterio del Tribunal, la Ley parte de un presupuesto implícito que es el carácter no viable de los embriones y fetos humanos, lo que hace «referencia concretamente a su incapacidad para desarrollarse hasta dar lugar a un ser humano, a una persona en el fundamental sentido del artículo 10.1 CE» (FJ. 5.º).

(51) Véase *supra*, págs. 219, 222-223 y 230-231.

(52) En relación con este mismo derecho y con la doctrina de la STC 48/1996 (comentada en la crónica del primer cuatrimestre de 1996, *REDC*, núm. 47, 1996, págs. 246-247), cumple dar cuenta del ATC 350/1996, en el que el Tribunal precisa el alcance de aquel pronunciamiento jurisprudencial.

De este modo, a los embriones y fetos humanos «no cabe otorgarles el carácter de *nascituri*», pues no viables significa que «que nunca van a nacer, en el sentido de llevar una propia vida independiente de la madre».

Este mismo argumento es el utilizado para rechazar la pretensión impugnatoria de los recurrentes en el sentido de que la Ley (y, especialmente, el concepto de donación que utiliza) implica una patrimonialización de seres humanos incompatible con la dignidad de la persona. En efecto, para el Tribunal Constitucional, como la Ley sólo prevé la donación de embriones o fetos muertos o, en todo caso, no viables, (...) «tal reproche carece totalmente de sustento desde el momento en que esta singular donación, al igual que la de órganos humanos (...), o incluso la del cadáver de una persona, no implica en modo alguno la «patrimonialización» que se pretende de la persona, lo que sería desde luego incompatible con su dignidad (art. 10 CE), sino, justamente, la exclusión de cualquier causa lucrativa o remuneratoria» (FJ. 8.º).

En conexión también con el contenido normativo del artículo 15 CE aducían los Diputados recurrentes la vulneración de la Constitución por la Ley recurrida al no establecerse paralelamente la necesaria regulación penal. Se planteaba, así, una cuestión a la que ya he hecho referencia puntual, aunque desde otras perspectivas, en anteriores crónicas jurisprudenciales: la de la protección penal de los derechos fundamentales o, por mejor decir, la de determinar si es constitucionalmente exigible al legislador penal la necesaria tipificación de las conductas atentatorias contra los derechos y libertades fundamentales e, incluso, como ocurre en este caso, en relación con bienes constitucionalmente protegidos (53). En este sentido, se declara en la Sentencia que «una cosa es que una práctica ausencia de normas penales pueda ser, en su caso, contrastada con exigencias derivadas del artículo 15 CE y otra muy distinta es la pretensión de que cada una de las interdicciones contenidas en una ley como la presente (...) vaya indefectiblemente acompañada de la correspondiente sanción penal» (FJ. 10).

4. Se dedica este cuarto apartado al comentario de aquellas Sentencias del Tribunal que, en este cuatrimestre, han incidido de manera singular sobre los derechos y garantías constitucionales que se proyectan sobre el proceso judicial y, en particular, el penal.

(53) Sobre esta misma problemática incide, aunque desde otra óptica, la STC 199/1996 (Sala Primera) en un asunto en el que se impugnaba la decisión judicial de archivo de una quejra. En esta Sentencia, tras señalarse que «es determinante que el actor pida amparo en relación con un proceso penal, donde él asume la posición de acusador particular», se declara expresamente que «la Constitución no otorga ningún derecho a obtener condenas penales» (FJ. 5.º).

Las SSTC 150/1996 y 151/1996 (ambas de la Sala Segunda) estimaron sendas demandas de amparo por haberse vulnerado el derecho a ser informado de la acusación *ex* artículo 24.2 CE en íntima conexión con los derechos a un proceso con todas las garantías y a la defensa. En el asunto que dio lugar a la primera de las indicadas Sentencias se había condenado al recurrente por unos hechos introducidos por primera vez en el debate procesal con la interposición del recurso de apelación y que no podían considerarse como objeto de la denuncia, ni fueron debatidos en el juicio oral. Por su parte, en la STC 151/1996 el Tribunal estimó vulnerado el derecho a ser informado de la acusación porque el incumplimiento del trámite previsto en el artículo 795.4 de la LECrim privó a los demandantes de la posibilidad de instruirse del recurso de apelación formalizado por el Ministerio Fiscal y, por tanto, de impugnarlo.

En relación con el derecho de defensa en juicio, en la STC 137/1996 (Sala Segunda) se declaró que si cualquiera de las partes solicitara la suspensión para celebrar los actos de conciliación y de juicio no podrán celebrarse éstos cuando no sea atendida tal petición, sin haber notificado al peticionario la providencia denegatoria o haber resulto el recurso correspondiente, pues, de lo contrario «es evidente que padece el principio de contradicción ínsito en el artículo 24.1 CE». Sin embargo, en el supuesto enjuiciado se desestimó la demanda en atención a la pasividad y falta de diligencia del actor. De este derecho de defensa también se ocupó la STC 144/1996 (Sala Segunda), en la que se apreció su vulneración por haberse fijado en apelación una cuantía indemnizatoria superior a la pedida por la acusación particular y frente a la que nada pudo alegar o probar el recurrente en amparo. Este mismo derecho, en su vertiente de derecho a la asistencia letrada, se consideró lesionado en la STC 192/1996 (Sala Primera) por no haber dado ocasión la Administración Penitenciaria al Abogado defensor del interno para exponer sus argumentos en favor de aquél, y no haber reparado el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria esa decisión administrativa.

Respecto del derecho a la prueba y, en particular, a la no practicada pese a haberse acordado en diligencias para mejor proveer, se afirma en la STC 140/1996 (Sala Segunda) que no puede fundar un recurso de amparo por no derivarse del artículo 340 LEC derecho subjetivo alguno para las partes (FJ. 2.º.3). En idéntico sentido se pronunció la STC 187/1995 (Sala Segunda), en la que, además, se estimó que se había conculcado el derecho a la prueba porque en un litigio que versaba sobre la situación de desamparo de dos menores y la asunción de su tutela el órgano judicial resolvió atendiendo exclusivamente a las pruebas e informes aportados por la Administración y prescindiendo totalmente de los materiales probatorios aportados por la otra parte a quien se le habían inadmitido determinadas pruebas que, como se deducía de la propia resolución impugnada, resultaban relevantes para decidir la controversia.

• En la STC 169/1996 (54), la Sala Segunda del Tribunal se ocupó de analizar el derecho a la prueba en el procedimiento disciplinario penitenciario, declarando que «las garantías procesales establecidas en el artículo 24.2 CE son aplicables no sólo al proceso penal, sino también en los procedimientos administrativos sancionadores (...) y que tratándose de sanciones disciplinarias impuestas a internos penitenciarios, este conjunto de garantías se aplica con especial vigor» (FJ. 7.º).

Trasladándonos al ámbito del proceso penal, en el que existe una estrecha comunicación entre la validez de la prueba y el derecho a la presunción de inocencia, se declaró en la STC 175/1996 (Sala Segunda) que no podía considerarse prueba de cargo el reconocimiento que de su propia escritura hizo el recurrente en amparo respecto de un texto de su puño y letra ante la Guardia Civil y a requerimiento de ésta. Ahora bien, en atención a las circunstancias del caso la Sala únicamente estimó parcialmente la demanda ordenando retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse sentencia, para que la Sala Segunda del Tribunal Supremo resolviese sobre los demás motivos de casación aducidos en su día por el recurrente. Determinación del alcance del fallo de la que discrepó el magistrado Sr. González Campos formulando el correspondiente voto particular, y en el que se defiende el vínculo indisociable que existía en el asunto entre derecho a la tutela y derecho a la presunción de inocencia.

• Por su parte, en la STC 200/1996 (Sala Primera), tras exponerse con detenimiento en su Fundamento Jurídico 2.º la doctrina constitucional sobre la prueba constituida y anticipada, se confirmó la validez, a los efectos de desvirtuar el derecho a la presunción de inocencia, de la declaración de un coimputado prestada en fase instructora y en ausencia del defensor del recurrente en amparo, pese a que el coimputado se hallaba en situación de rebeldía al tiempo de celebrarse el juicio (FJ. 3.º). Una decisión de la que discrepó el magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera no tanto —como advierte en su voto particular— por la doctrina constitucional establecida sobre la materia, cuanto por su traslación al caso, en el que concurrían circunstancias suficientes para poner en duda la veracidad de la declaración de un coimputado que recuperó la memoria de los hechos después de dos meses en la cárcel.

• El derecho de acceso a los recursos fue objeto de examen en la STC 142/1996, declarando la Sala Segunda que no podía estimarse vulnerado por declararse desierto el recurso de apelación intentado por el demandante de amparo, ya que éste había acudido con Abogado y Procurador de su elección en la ins-

(54) Véase *supra*, págs. 214 y sigs.

tancia y solicitó el beneficio de justicia gratuita en la segunda sin acreditar un cambio en sus circunstancias económicas. Sin embargo, en la 149/1996 (Sala Segunda) se estimó lesiva de ese mismo derecho fundamental la decisión judicial de declarar caducado el recurso de apelación con fundamento en que el recurrente no había designado domicilio en la localidad sede del Tribunal a los efectos de notificación, sin habersele concedido la oportunidad de subsanar ese defecto procesal.

Dos Sentencias, ambas de la Sala Primera, se dictaron en este período en relación con el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. En la STC 180/1996 se declaró que la reactivación del proceso después de la interposición de la demanda de amparo no implica una pérdida sobrevenida del objeto del proceso constitucional, por lo que ha de resolverse acerca de si, al tiempo de interponerse la demanda de amparo, se estaba vulnerando el derecho fundamental en cuestión, pues la resolución tardía sana la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva pero no la del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (FJ. 3.º) (55). Sin embargo, en la STC 181/1996, frente a la decisión judicial que comunicaba la imposibilidad de fijar fecha por razón del volumen de asuntos pendientes de resolución, el Tribunal Constitucional —tras considerar que tal medida no era razonable y que implicaba un evidente perjuicio para el actor— desestimó la demanda de amparo porque «según han puesto de manifiesto las partes en el proceso *a quo*, el órgano judicial ha procedido, con diligencia, a efectuar nuevo señalamiento» (FJ. 3.º).

5. Los derechos al honor y a la libertad de expresión e información fueron objeto de estudio en las SSTC 138/1996, 157/1996, 186/1996 y 190/1996.

En la primera de ellas se confirmó, por ajustada a la Constitución, la ponderación realizada por los órganos judiciales que habían estimado vulnerado el derecho al honor de la actora por una información periodística sobre un crimen, a cuyo socaire se deslizaban datos de carácter privado sobre la demandante —dedicarse a la prostitución— que nada tenían que ver con el hecho noticioso.

La libertad de expresión de los Abogados en el foro y su interrelación con el ejercicio del derecho de defensa de sus representados fue el tema central de

(55) Ahora bien, la novedad de este pronunciamiento jurisprudencial reside en el alcance del fallo. En efecto, a diferencia de lo acontecido en otros supuestos similares, en esta ocasión, se declaró expresamente que «no siendo posible la *restitutio in integrum* del derecho fundamental (su) restablecimiento (...) sólo podrá venir por la vía indemnizatoria» (FJ. 8.º). En consecuencia en el Fallo de la Sentencia se acordó «restablecer a la recurrente en la integridad de su derecho mediante la correspondiente indemnización a cargo del Estado».

la STC 157/1996 (Sala Primera) (56). Se declaró, así, que «el derecho de los ciudadanos a la defensa y asistencia de letrado implica un derecho a una defensa libremente expresada» y que «la libertad de expresión del Abogado en el ejercicio de su función de defensa resulta, así, una libertad de expresión reforzada por su inmediata conexión a la efectividad de otro derecho fundamental, el derecho a la defensa ex artículo 24.2 CE» (FJ. 5.º).

Esta misma libertad, aunque en su proyección al ámbito de las relaciones laborales, se estimó vulnerada en la STC 186/1996 (Sala Segunda) por haberse acordado el despido de un trabajador en virtud de una carta por él emitida en uso legítimo de su derecho de libertad de expresión, lo que motivó que se anulasen las Sentencias impugnadas por haber calificado de improcedente aquel despido y no nulo como sin duda procedía.

Finalmente, en la STC 190/1996 (Sala Segunda) también se confirmó la ponderación del conflicto entre el derecho de información y el derecho al honor realizado por los órganos judiciales intervinientes en la vía previa al proceso de amparo constitucional, porque el medio que difundió la noticia -adicción a las drogas de una mujer fallecida- no hizo uso de la diligencia mínima exigida a todo informador, exteriorizando la noticia sin actividad de contraste alguna, y basándose en una fuente genérica y no identificada.

6. Para cerrar este apretado comentario, me limitaré a subrayar aquellas otras Sentencias del Tribunal dictadas en este período y que, a mi juicio, también han de ser destacadas en este lugar. Así, nada voy a decir en relación con la STC 198/1996 (Sala Primera) —objeto de múltiples comentarios en distintos medios de comunicación— y en la que, como se recordará, se desestimó una demanda de amparo en la que se alegaba discriminación por razón de sexo en relación con el despido de la actora al constatarse las dificultades que tenía para desempeñar su puesto de trabajo como basculera. Tan solo recordar que de la opinión de la mayoría discrepó el magistrado Sr. Gimeno Sendra, quien formuló voto particular.

En conexión con el principio de igualdad, aunque en la esfera del acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), creo que merece especial consideración lo afirmado por el Tribunal en la STC 174/1996 (Sala Segunda). En efecto, se de-

(56) Una Sentencia en la que también se declaró con apoyo en la STC 205/1994 que «las correcciones disciplinarias impuestas por los Jueces y Tribunales en el curso de un procedimiento (y las que revisan aquéllas) (...) no son actos materialmente administrativos, sino resoluciones jurisdiccionales dictadas en un proceso con todas las garantías», por lo que «no cabe hablar de la presencia de una fase instructora en el procedimiento del que resultó la corrección disciplinaria. El órgano judicial, en estos supuestos, entiende sin necesidad de instrucción previa (...)» (FJ. 2.º).

claró allí que no es correcto desde una perspectiva constitucional que los órganos sin calificación técnica puedan revisar la valoración realizada por los órganos calificadores compuestos por personas especialistas en la materia. Añadiéndose que, si así lo hicieran, sustituyendo la valoración técnica del órgano especializado, quebrantarían el artículo 23.2 CE. Esta doctrina, de indudable alcance en su traslación a la función revisora de los Tribunales del orden contencioso-administrativo, puede conducir a que el juicio revisor de un órgano judicial respecto de lo decidido por la comisión de especialistas encargados de resolver el concurso-oposición a una determinada plaza vulnere no el derecho del artículo 24.1 CE —por exceder del ámbito propio de la jurisdicción— sino, más concretamente, el derecho a la igualdad ínsito en el artículo 23.2 CE.

• Por último voy a referirme a la STC 170/1996 (57) (Sala Primera) en la que el Tribunal estimó una demanda de amparo por vulneración del derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) que el actor atribuía a la Junta de Régimen y Administración de determinado Centro Penitenciario. En esta Sentencia recordó el Tribunal que «ni el fallo condenatorio, ni el sentido de la pena, ni la Ley Penitenciaria suspenden el derecho invocado durante el cumplimiento de la pena privativa de libertad, si bien la Ley Orgánica General Penitenciaria y su Reglamento delimitan y limitan los márgenes de su ejercicio en atención a las peculiaridades de la relación penitenciaria» (FJ. 4.º). En el asunto enjuiciado el Tribunal estimó que la intervención de las comunicaciones del demandante de amparo carecía de la debida justificación por acordarse con carácter genérico para todos los internos incluidos en el Fichero de Internos de Especial Seguimiento, sin la debida limitación temporal y mediante un acuerdo carente de la debida motivación. De la opinión mayoritaria discrepó el magistrado Sr. Cruz Villalón, por entender, según se deduce del correspondiente voto particular, que, pese a sus deficiencias, el acuerdo impugnado sí ofrecía una razón suficiente para justificar la medida acordada, sin que el Tribunal Constitucional, en su función de protección de los derechos fundamentales, pueda ampliar su tarea «determinando qué precisión adicional consideramos ausente en cada una de las resoluciones administrativas» restrictivas de un derecho fundamental (Francisco Caamaño).

(57) Véase *supra*, págs. 214 y sigs.

