

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 1998

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

SUMARIO: I. JURISDICCION CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.—
II. FUENTES DEL DERECHO.—III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.—IV. ORGANIZACION DE
LOS PODERES PUBLICOS.—V. DERECHOS FUNDAMENTALES.

I. JURISDICCION CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Las novedades han sido más bien escasas durante este cuatrimestre. Apenas una innovación en materia de suspensiones *ex* artículo 56 LOTC y un par de resoluciones que abundan en la doctrina sentada desde el ATC 172/1995 (1) en relación con la coadyuvancia en los procesos sustanciados ante el Pleno. Así, por primera vez desde el inicio de esta crónica, la noticia más destacable es, precisamente, la ausencia de noticias; lo que, resultando decepcionante para el cronista, ha de ser esperanzador para todos, por cuanto pudiera ser indicativo de un principio de estabilidad en un terreno en el que, a estas alturas, cabe desear antes la reiteración que la primicia.

2. Por lo que hace a la novedad en materia de suspensión, se contiene en el ATC 107/1998 (Sala Primera), y afecta a la suspensión de la responsabilidad personal subsidiaria en los supuestos de impago de multa. Como quiera que la eventualidad de ese impago «es incierta, porque depende de que efectivamente la multa no llegue a ser pagada, voluntariamente o por vía de apremio» (funda-

(1) *Cfr. REDC*, núm. 45, 1995, pág. 208.

mento jurídico 2.º), y es, además, improbable en los casos, como el de autos, en que su cuantía no es elevada, la Sala entiende que no procede suspender la ejecución de la pena subsidiaria privativa de libertad. En todo caso, se subraya que es una eventualidad futura, «que en caso de sobrevenir podría dar lugar a la modificación de la medida cautelar que ahora se adopta, en virtud del artículo 57 LOTC» (*ibid.*). Esta nueva doctrina se reiterará en los AATC 106/1998, 140/1998 y 162/1998, todos de la Sala Primera (2). Prueba de que lo determinante es la improbabilidad del impago, atendida la cuantía de la multa, la ofrece el ATC 126/1998 (Sala Segunda), en el que, con cita expresa del ATC 107/1998, se suspende el arresto sustitutorio previsto para el caso de impago de más de cincuenta millones de pesetas.

Sin abandonar el ámbito del artículo 56 LOTC, merece alguna atención el ATC 112/1998 (Sala Primera), en el que se accede a la suspensión de una pena privativa de libertad de doce años de reclusión menor por delito de violación. Es digno de mención, desde luego, que se suspenda una pena tan elevada y por delito tan grave; más, sin embargo, que lo suspendido sea una pena que, pese a ser firme, no tenía visos de llegar a ser ejecutada por los Tribunales ordinarios. Según se explica en el Auto comentado, el recurrente sólo estuvo en prisión durante dos días a lo largo del proceso; firme su condena, la Audiencia Provincial no acordó su ingreso inmediato, con lo que «vino a prolongar la situación de libertad en que éste se hallaba, adoptando las oportunas medidas de aseguramiento» (fundamento jurídico 3.º). Enfrentado a estas circunstancias, la Sala concluye que la denegación de la suspensión «supondría el ingreso en prisión, por primera vez, del demandante de amparo, quien, durante todo este tiempo estuvo en libertad, sin que conste que haya tratado de eludir la acción de la Justicia y sin que judicialmente se aprecie la concurrencia de circunstancias que aconsejasen lo contrario» (*ibid.*).

Es muy posible que el proceder de la Audiencia Provincial encuentre explicación en una práctica tan irregular como extendida: la que lleva a los órganos judiciales a suspender *de facto* la ejecución de sentencias frente a las que se ha interpuesto una demanda de amparo, en tanto el Tribunal se pronuncie sobre su admisibilidad. El Tribunal *a quo* suspende porque la demanda puede admitirse y el Constitucional mantiene la suspensión porque aquél la ha adoptado; ni uno ni otro dan razones sustantivas. Con el ATC 112/1998 viene a sancionarse tal proceder con una consecuencia (el mantenimiento de la inejecución) que podría alentar la generalización de esa práctica.

(2) Se separa de ella, sin embargo, aplicando la jurisprudencia anterior, el ATC 181/1998 (Sala de Vacaciones).

3. La comparecencia de particulares en una cuestión de inconstitucionalidad ha vuelto a ser denegada por el Pleno. Sin embargo, la negativa del ATC 166/1998 se ha basado en el hecho de que quien la pretendía no había sido parte en el proceso *a quo*, aunque el Pleno parece mostrarse dispuesto a examinar en el futuro «la eventual repercusión que, respecto de [la jurisprudencia tradicional], pudiera tener la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 (asunto Ruiz Mateos)» (fundamento jurídico 2.º).

Tampoco ha permitido el Pleno la personación de una Asociación en un recurso de inconstitucionalidad dirigido contra una ley autonómica. Como ya hiciera en el ATC 252/1996 (3), el Tribunal ha excluido esa posibilidad en el ATC 142/1998. El peso de su argumentación descansa en la idea de que «no estamos en el caso contemplado en el ATC 172/1995, pues la personación entonces admitida lo fue de quien ostenta legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad. Tampoco, y por más que el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo tenga un trasfondo competencial, es de aplicación al caso la doctrina de este Tribunal en materia de comparecencia de particulares en conflictos de competencia» (fundamento jurídico 3.º) (4).

Como se sabe, de acuerdo con esa doctrina, «admitida, en principio, la figura del coadyuvante en los (...) conflictos de competencia, esa admisibilidad necesariamente ha de ser excepcional, y ello porque la (...) incidencia de la sentencia en intereses concretos y directos de terceras personas no pasa de ser una consecuencia indirecta y subsidiaria de lo que es el objeto estricto del proceso constitucional de conflicto, que por su propia naturaleza debe quedar ceñido a la declaración de la titularidad de la competencia en disputa, buscando además —y he aquí su especificidad frente a otras posibles vías jurisdiccionales— la fijación definitiva del orden constitucional de distribución de competencias, poniendo término a las desiguales y contradictorias interpretaciones que de ese orden mantengan el Estado y las Comunidades Autónomas (...). Quiere decirse, pues, que, sin necesidad de rectificar la doctrina que desde el inicial ATC 124/1981 hemos venido manteniendo, sí es preciso resaltar la excepcionalidad de la intervención de coadyuvantes en los (...) conflictos (...), no bastando para que esa intervención proceda sin más el que la declaración de la titularidad y, en su caso, la anulación de la disposición o acto pueda, eventualmente, tener algún efecto o incidencia en los derechos e intereses concretos y

(3) Cfr. REDC, núm. 49, 1997, pág. 218.

(4) Del parecer del Pleno discrepa el Magistrado Sr. Gimeno Sendra, al que se adhieren los Magistrados Sres. de Mendizábal Allende y Jiménez de Parga y Cabrera. A su juicio, la Asociación tenía derecho a comparecer en defensa de una Ley que la tenía por única destinataria.

directos de terceras personas, sino que esa incidencia, siendo manifiesta, clara y terminante, debe, además, afectar directamente a tales derechos sin que para sus titulares exista ya ninguna posibilidad de defensa ante cualesquiera otras instancias jurisdiccionales» (ATC 280/1990, fundamento jurídico 2.º; en la misma línea, ATC 110/1991).

Con arreglo a esta doctrina, la diferencia definitiva, a estos efectos, entre el conflicto de competencia y el recurso de inconstitucionalidad (aun cuando éste tenga en su base un problema de competencias) es que en aquél, bien que de manera contingente, puede concluirse con la anulación de un acto administrativo, en tanto que éste tiene por objeto una norma con rango de ley. Si se admite la personación de particulares en los conflictos es, precisamente, por el interés que éstos puedan tener en la subsistencia o anulación de un acto administrativo, esto es, de un acto que, con carácter general, puede ser impugnado por los particulares ante la jurisdicción ordinaria, justificándose, excepcionalmente, la coadyuvancia en el proceso ante este Tribunal cuando, en el caso, el acto que ha dado lugar al conflicto no podría ser recurrido por los particulares. Por el contrario, el objeto de un recurso de inconstitucionalidad es siempre una norma con rango de ley, inimpugnable por los particulares por otra vía que no sea la del recurso de amparo promovido contra una resolución judicial que haya dado aplicación a una ley contraria a los derechos susceptibles de protección en vía de amparo (STC 41/1981).

Si la personación en los conflictos se admite sobre la base de que, por principio, los actos administrativos son recurribles por los particulares y ha de darse ocasión a éstos para que defiendan sus intereses ante este Tribunal cuando, excepcionalmente, esa defensa no es posible de manera directa, en los recursos de inconstitucionalidad se enjuicia, en términos abstractos y objetivos, una norma que, por su rango, sólo excepcionalmente, y no por principio, puede ser impugnada mediante un recurso de amparo que, estimado, dé lugar al procedimiento previsto en el artículo 55.2 LOTC.

Por su parte, la personación de una Comunidad Autónoma en defensa de una ley del Estado impugnada por otra Comunidad Autónoma ha vuelto a ser admitida en el ATC 155/1998, que consolida la línea iniciada con el ATC 172/1995.

4. El nuevo incidente de nulidad del artículo 240 de la LOPJ ha sido ya tenido en cuenta para decretar la inadmisión de un amparo interpuesto sin haber intentado ese remedio (ATC 146/1998, Sección Tercera) (Juan Luis Requejo Pagés).

II. FUENTES DEL DERECHO

1. La naturaleza jurídica y el alcance material de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 81.1 de la Constitución para el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, en relación, en este caso, con el derecho de asociación (art. 22 CE), ha sido uno de los temas abordados en la STC 173/1998 (Pleno) (5), respecto al que se han sostenido dos concepciones diferentes en el seno del Tribunal Constitucional. La Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la mayor parte de los artículos de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones, basándose su impugnación, entre otros motivos, en que en los preceptos legales recurridos se establecía una regulación general del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 CE, por lo que desbordaban las competencias autonómicas al infringir la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 CE.

Tras precisar el Tribunal Constitucional que la Ley recurrida se circunscribe a las asociaciones sobre las que el País Vasco ha asumido competencia exclusiva ex artículo 10.13 EAPV (6) y determinar el alcance de ésta, en el sentido de que habilita a la Comunidad Autónoma no sólo para regular los aspectos administrativos de esas asociaciones, sino también su régimen jurídico, tanto en su vertiente externa, es decir, la relativa a su participación en el tráfico jurídico —constitución, adquisición de personalidad jurídica, capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad, extinción y disolución—, como en su vertiente interna —organización, funcionamiento interno y derechos y deberes de los asociados—, se examina en la Sentencia la naturaleza y el alcance material de la reserva de ley orgánica instituida en el artículo 81.1 CE para el desarrollo del derecho fundamental de asociación, en cuanto límite a la competencia autonómica.

En este sentido, el Tribunal Constitucional destaca, en primer término, la distinta naturaleza y el diverso contenido y finalidad de la técnica de la reserva de ley orgánica y de las reglas de atribución de competencias. Aquélla, como ya se dijera en la STC 5/1981, no contiene en puridad ningún título competencial habilitante a favor del Estado, pues, como criterio general, «en el Estado de las autonomías, las normas entronizadoras de reservas a determinadas fuentes no son, sólo por ello, atributivas de competencias a un cierto ente». Siendo

(5) *Vid. infra* págs. 243 y sigs.

(6) El artículo 10.13 EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco.

ello cierto, no lo es menos, sin embargo, que en virtud del artículo 81.1 CE sólo el Estado puede dictar leyes orgánicas en desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas y que las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias deben respetar su contenido, so pena de incurrir en vicio de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 81.1 CE. De modo que lo relevante a la hora de determinar un posible desbordamiento de las competencias de la Comunidad Autónoma no radica tanto en la distinción entre la naturaleza jurídica de la reserva de ley orgánica y de las reglas competenciales, cuanto en la delimitación del alcance material de esta reserva y en la determinación de en qué medida aquella delimitación debe hacerse o no a partir del sistema de distribución de competencias.

Respecto al alcance material de la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, el Tribunal Constitucional insiste en la necesidad de aplicar un criterio estricto o restrictivo tanto en lo que se refiere al término «desarrollar» como a la materia objeto de la reserva, con el fin de evitar petrificaciones en el ordenamiento y preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas. En esta línea jurisprudencial, recuerda que requiere ley orgánica únicamente la regulación de un derecho fundamental o de una libertad pública que «desarrolle la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación o definición legal del derecho» (STC 127/1994). Precizando aún más esta definición, señala en relación con el derecho de asociación que está constitucionalmente reservado a la ley orgánica «la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas». Lo que conecta, por otra parte, con la idea de que en nuestro ordenamiento constitucional la reserva de ley orgánica responde a la finalidad de encomendar a un procedimiento legislativo que exige el respaldo de una mayoría cualificada el desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional que por ser complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente se sustraen al sistema habitual de mayorías parlamentarias. De modo que tiene una función de garantía adicional que conduce a reducir su aplicación, en relación con el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, a las normas que establecen restricciones de esos derechos o libertades o los desarrollan de modo directo, en cuanto regulan aspectos con sustanciales a los mismos, excluyendo, por tanto, aquellos otros que simple-

mente afectan a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites.

Mayores dificultades presenta, a juicio del Tribunal Constitucional, la fijación del ámbito de la reserva de ley orgánica en función o no de los títulos competenciales atribuidos al Estado por el artículo 149.1 y 3 CE. De la precedente doctrina constitucional, extrae, a estos efectos, dos criterios de interpretación que califica de fundamentales: de una parte, que el ámbito de la reserva de ley orgánica no es coextenso al de las competencias reservadas al Estado; de otra, que al fijar el alcance de la reserva de ley orgánica debe cohererse con el contenido de los preceptos del bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Junto a ambos criterios, el Tribunal Constitucional destaca también el de reservar al Estado *ex artículo 81.1 CE* «la regulación de los aspectos esenciales, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o en cuanto tal, en tanto que se atribuye la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho al legislador ordinario estatal o autonómico, con competencia sectorial sobre la misma». Pauta interpretativa esta última que, sin embargo, como se resalta en la Sentencia, «no puede ser aplicada de forma mecánica, ya que con suma frecuencia resulta difícil distinguir dónde acaba el desarrollo del derecho en cuanto tal y dónde comienza la regulación de la materia sobre la que éste se proyecta», debiendo atenderse en algunos casos para el encuadramiento de la norma en uno u otro ámbito no sólo al objeto regulado, sino también al contenido de esa regulación e incluso a la intensidad y trascendencia de lo regulado en relación con el contenido del derecho (7). No obstante, este criterio ha de ser el punto de partida inexcusable —afirma el Tribunal Constitucional— para delimitar la reserva de ley orgánica y lo que corresponde a los títulos competenciales relacionados con la materia sobre la que se proyecta el derecho y muy especialmente lo que corresponde al legislador ordinario, sea autonómico o estatal, con competencia en estas materias (FJ. 7.º).

En aplicación de la doctrina constitucional expuesta y de las características propias del derecho de asociación, se identifica en la Sentencia como ámbito

(7) Dificultad fácilmente observable —se afirma en la Sentencia— cuando se pretende delimitar la regulación del derecho de asociación con respecto de la que es propia del régimen jurídico de las asociaciones creadas al amparo del mismo, pues, por ejemplo, los límites y garantías que pueden establecerse desde la delimitación del derecho de asociación en su vertiente de libertad de autoorganización de las asociaciones forman un *continuum* con las reglas relativas a la organización interna de las asociaciones que pueden dictarse desde la regulación del régimen jurídico de esas asociaciones.

reservado a la ley orgánica *ex* artículo 81.1 CE la regulación de los elementos esenciales de la definición del derecho de asociación o, en otras palabras, la delimitación de los aspectos esenciales del contenido del derecho en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes, al alcance del mismo en las relaciones *inter privados*, a las garantías fundamentales necesarias para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos y, muy especialmente, dada su naturaleza de derecho de libertad, corresponde en exclusiva al legislador orgánico la precisión de los límites que, en atención a otros derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y respetando siempre el contenido esencial, puedan establecerse para determinar las asociaciones constitucionalmente proscritas —es decir, las ilegales, secretas y de carácter paramilitar—, así como los límites en relación al derecho de asociación de determinados grupos de personas —militares, jueces, etc.—, o en relación con la libertad de asociarse (FJ. 8.º).

En el voto particular formulado a la Sentencia (8) se discrepa de los criterios que en la misma se mantienen respecto a la naturaleza y alcance material de la reserva de ley orgánica prevista para el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, así como de su concreta proyección al derecho de asociación. Se parte en aquél de distinguir entre la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, reservada a la ley con carácter general, imponiéndose como límite a esa regulación el respeto al contenido esencial de cada derecho (art. 53.1 CE), y su desarrollo, sometido a la reserva de ley orgánica *ex* artículo 81.1 CE, resaltando la dificultad de determinar cuándo se regula el ejercicio y cuándo se desarrolla el derecho. El desarrollo de los derechos fundamentales es una categoría necesariamente diversa de la regulación de su ejercicio, debiendo tenerse en cuenta para determinar qué se entiende por desarrollo que lo que el artículo 81.1 CE encomienda a la ley orgánica no es regular el derecho, sino desarrollar una norma constitucional, «y con ello atiende al problema específico de las normas constitucionales de reconocimiento de derechos: su carácter abstracto, que resulta de la mención genérica de las conductas —por ejemplo, «reunirse», «expresarse»—, las cuales en la realidad han de transcurrir siempre como algo concreto. A esta concreción de la definición genérica y abstracta se refiere básicamente el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas». Proyectado este criterio interpretativo sobre el derecho de asociación, los Magistrados firmantes del voto particular estiman que el mínimo de personas exigible pa-

(8) Voto particular formulado por el Magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera, al que se adhieren los Magistrados Sres. Gabaldón López, García-Mon y González-Regueral, Gimeno Sendra y de Mendizábal Allende.

ra constituir una asociación, la posible restricción del derecho a personas determinadas, cuáles pueden ser sus fines o su régimen jurídico son cuestiones que, en tanto definen elementos nucleares del concepto abstracto de asociación, son objeto de desarrollo de la norma constitucional (art. 22 CE) y, por tanto, quedan reservadas a la ley orgánica. Entran, por el contrario, en la categoría de regulación del ejercicio del derecho la determinación de cómo se constituye una asociación o cómo se procede a su inscripción en el registro (art. 22.3 CE).

Asimismo, consideran discutible excluir de la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 CE el régimen jurídico de las asociaciones. Si por esta expresión se entiende el conjunto de normas que configuran el estatuto de las asociaciones, es evidente, en su opinión, que su establecimiento queda incluido en el concepto de desarrollo, pues al definir la estructura de las asociaciones, sus órganos, los derechos y obligaciones de los asociados, las modalidades de disolución de las asociaciones, se está definiendo en concreto qué es una asociación, cuándo una asociación deja de serlo, cuál es la posición atribuida en su seno a cada uno de sus asociados, cuáles los procedimientos de formación de la voluntad de la asociación o su estatuto, lo que difícilmente puede admitirse que quede al margen de la idea de desarrollo del derecho fundamental.

En definitiva, en la Sentencia no se deslinda con precisión, a su juicio, los conceptos de «desarrollo» y «regulación del ejercicio» del derecho, confundiendo este último con el de «regulación de una materia sobre la que se proyecta el derecho», pues «un derecho fundamental sólo puede proyectarse sobre ámbitos (civil, penal, laboral...), pero no sobre “materias” (¿qué son esas “materias”?). Y, desde luego, sólo puede proyectarse cuando ya está enteramente configurado como derecho (esto es, “desarrollado”: art. 81.1 CE) y cuando se han regulado las condiciones de su ejercicio (art. 53.1 CE)».

Finalmente, frente a la afirmación que se hace en la Sentencia de que el artículo 81.1 CE no es una norma atributiva de competencias, los Magistrados firmantes del voto particular sostienen que la idea es, más bien, la contraria, dado que el Título VIII de la Constitución ha de interpretarse a partir del presupuesto de que las competencias que en él se distribuyen entre el Estado y las Comunidades Autónomas son sólo las que no se han atribuido en otros preceptos ajenos a aquel Título con exigencia de determinadas formas jurídicas que, por definición, sólo puede utilizar el Estado.

2. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en el período que abarca esta crónica sobre la extensión a las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas de los límites constitucionales al contenido material de la Ley de Presupuestos Generales del Estado derivados del artículo

lo 134 CE. La STC 174/1998 (9) resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón contra la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992. La duda de constitucionalidad del órgano judicial proponente estribaba, entre otros extremos, en determinar si aquella Disposición Adicional, en la que se preveía que una concreta categoría de funcionarios interinos pudiera acceder a la condición de funcionarios de carrera de la Comunidad Autónoma mediante la superación del correspondiente concurso-oposición, regulaba una materia propia de la Ley de Presupuestos y, por consiguiente, si podía formar parte de esta norma.

En relación con el ámbito constitucionalmente legítimo de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, el Tribunal Constitucional ha ido elaborando progresivamente, desde la STC 27/1981, un cuerpo jurisprudencial que culmina y consolida, al menos hasta ahora, la STC 76/1992, posteriormente reiterado en las SSTC 178 y 195/1994 y que se recuerda en la Sentencia aquí reseñada (10). De conformidad con dicha doctrina, que toma como punto de partida las peculiaridades o singularidades de la Leyes de Presupuestos, derivadas de su función específica y constitucionalmente definida (art. 134.2 CE) y de su carácter instrumental de la política económica del Gobierno, las Leyes anuales de Presupuestos tienen, ante todo, un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos del sector público estatal para un ejercicio económico determinado, y un contenido posible, no necesario y eventual, que puede afectar a distintas materias. Ahora bien, para que la regulación en las Leyes de Presupuestos de una materia que no forma parte de ese núcleo mínimo, necesario e indisponible —previsión de ingresos y habilitación de gastos— sea constitucionalmente legítima es imprescindible que esa materia tenga una relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el Presupuesto o con los criterios de política económica general de los que ese Presupuesto es el instrumento y, además, que su inclusión esté justificada en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. El cumplimiento de ambas condiciones, afirma el Tribunal Constitucional en la STC 76/1992, «resulta necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y

(9) *Vid. infra* págs. 245-246.

(10) *Cfr.* las reseñas relativas a la doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1996 y 1997, *REDC*, núms. 47 y 50, págs. 229-231 y 166-167, respectivamente.

para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)».

En cuanto a la extensión de la limitaciones materiales de la Leyes de Presupuestos Generales del Estado a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Tribunal Constitucional parte de la doctrina sentada en la STC 116/1994, en la que se resolvió una cuestión de inconstitucionalidad que presentaba alguna similitud con la que es objeto de la Sentencia reseñada, según la cual, de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado, entendido este término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de la organización central o general del Estado, no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación por vía analógica a las instituciones autonómicas homólogas. «La regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas —afirmó en aquella ocasión el Tribunal Constitucional—, desde la perspectiva constitucional propia del presente proceso, es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas» (FJ. 6.º) (11).

En el presente supuesto, a diferencia de lo que aconteció en el que dio lugar a la STC 116/1994, el Tribunal Constitucional aprecia una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Aragón —artículos 12.1 y 55.1 E.A.Ara. y 21 LOFCA— y cuanto dispone respecto al Estado el artículo 134.2 CE, precepto éste del que la jurisprudencia constitucional

(11) En la STC 116/1994, la cuestión debatida estribaba en determinar si una Ley de Presupuestos de la Comunidad Foral de Navarra podía modificar la bonificación de la contribución territorial urbana establecida para las viviendas de protección oficial, llegando el Tribunal Constitucional a la conclusión de que del límite que para las Leyes de Presupuestos Generales del Estado deriva del artículo 134.7 CE «no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de Leyes de Presupuestos autonómicos o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva», pues, en aquel caso, ninguna de las disposiciones integrantes del bloque de la constitucionalidad que regulan el ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma en materia tributaria establece la prohibición de modificar los tributos mediante la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

ha deducido la existencia de límites materiales al contenido normativo de las Leyes del Presupuestos Generales del Estado y a su utilización como instrumento de legislación (12). Así pues, de las normas que integran aquel bloque de la constitucionalidad infiere el Tribunal Constitucional en este caso «un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecúe a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y gastos o con los criterios de política económica en que se asientan, o no sean complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto» (FJ. 6.º).

En aplicación de la doctrina expuesta, el Tribunal Constitucional entiende que la disposición legal cuestionada no respeta los límites materiales que la Constitución y, en este caso, el Estatuto de Autonomía de Aragón imponen a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, ya que aquélla se integra dentro de la materia de la función pública y, en concreto, en la que regula el acceso a la misma, por lo que no guarda relación con las previsiones presupuestarias, dado que ni constituye una previsión de ingresos, ni una habilitación de gastos, no pudiendo considerarse, por consiguiente, que forme parte de lo que se ha venido llamando contenido esencial de las Leyes de Presupuestos. Tampoco puede entenderse que forme parte de su contenido habitual, pues ni guarda relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto, ni constituye un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (FJ. 7.º) (13).

(12) El artículo 12.2 E.A.Ara. atribuye a las Cortes de Aragón la aprobación de los Presupuestos regionales, estableciendo en su artículo 55.1 que «el Presupuesto de la Comunidad Autónoma será único, de carácter anual, e incluirá la totalidad de gastos e ingresos de la misma y de todos sus organismos, instituciones y empresas». Por su parte, el artículo 21 de la LOFCA dispone: «1. Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades integrantes de las mismas y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades. 2. Si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores. 3. Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado».

(13) A la Sentencia formuló voto particular discrepante con la decisión de la mayoría del Pleno del Tribunal el Magistrado Sr. Cruz Villalón, para quien el artículo 21 de la LOFCA no determina la limitación del ámbito material de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma por las mismas razones que las expresadas respecto al artículo 134.2 CE en el primero de los votos particulares a la STC 178/1994, formulado por el Magistrado Sr. López Guerra, al que se ad-

3. La publicidad de las normas es una exigencia constitucional que deriva del artículo 9.3 CE, configurándose esta garantía como una consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho y encontrándose en íntima vinculación con el principio de seguridad jurídica. Desde la perspectiva de los ciudadanos, dicha garantía «adquiere una relevancia esencial, ya que éstos sólo podrán asegurar sus posiciones jurídicas, así como su efectiva sujeción y la de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que de fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento».

La anterior doctrina constitucional, ya recogida en las SSTC 179/1989 y 151/1994, ha sido traída a colación por el Tribunal Constitucional en la STC 141/1998 (Sala Segunda) (14) con ocasión de dilucidar si la retirada de la reserva a un Tratado internacional debe ser o no publicada oficialmente para producir plenos efectos en nuestro ordenamiento jurídico. La reserva consiste en una declaración unilateral hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un Tratado multilateral o al adherirse a él, y tiene por finalidad excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del Tratado en su aplicación a un Estado, de modo que «la reserva, en cuanto modifica o excluye una disposición, forma parte del Tratado y, por la misma razón, forma parte de él la retirada de la reserva».

Desde el punto de vista constitucional, el artículo 96.1 CE determina que formarán parte del ordenamiento interno aquellos Tratados internacionales válidamente celebrados una vez que hayan sido publicados oficialmente en España. En consecuencia, la cláusula de un Tratado, y la retirada de la reserva lo es, para formar parte de nuestro ordenamiento jurídico ha de ser previamente publicada de forma oficial, no pudiendo los Tribunales españoles aplicar un precepto convencional que no se haya integrado en el ordenamiento interno (FJ. 6.º).

hirió el Magistrado Sr. Cruz Villalón. En síntesis, se afirmó en aquel voto que «el legislador, en cuanto al contenido de la Ley presupuestaria, se hallaba sujeto a dos mandatos explícitos: ha de incluir los Presupuestos con los requisitos del art. 134.2 de la CE y no podrá crear tributos (art. 134.7 CE). Dentro de estos límites, ningún precepto expreso hay en la Constitución que impida a las Cortes, en el uso de su potestad legislativa, introducir en la Ley de Presupuestos aquellas disposiciones que estime convenientes por su relación con la materia presupuestaria, o con la orientación de la política económica». Las peculiaridades en el procedimiento de elaboración de la Ley de Presupuestos no pueden representar «ni restricciones a las competencias del poder legislativo, ni merma de ninguna clase del principio de seguridad jurídica».

(14) *Vid. infra* págs. 250-251.

4. En la STC 120/1998 (Sala Segunda) (15), el Tribunal Constitucional ha reiterado, desde la perspectiva del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), que no existe una reserva de ley orgánica para el complemento de la leyes penales en blanco, pues la Constitución ni impone ni prohíbe que el complemento extrapenal de una ley punitiva en blanco haya de estar prevista en una ley orgánica, tratándose de una decisión que, salvo que venga impuesta por el texto constitucional por otros motivos, queda en manos del legislador (FJ. 3.º).

En este mismo orden de ideas, también se ha suscitado en la misma Sentencia la posibilidad de que una norma comunitaria pueda cumplir la función de complementar la ley penal en blanco cuando ésta requiera rango de ley para la norma remitida. Para dar respuesta a la cuestión planteada, el Tribunal Constitucional parte de que el Derecho de las Comunidades Europeas, originario y derivado, al que se halla vinculado el Reino de España, constituye un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema de los Estados miembros, que se impone a sus órganos jurisdiccionales, poniendo de relieve la primacía del derecho comunitario en el orden interno (STC 28/1991). Tal doctrina le lleva a dar una respuesta positiva al interrogante planteado y a concluir, en consecuencia, que «una norma de Derecho comunitario, originaria o derivada, en atención a su primacía en el orden interno, es susceptible de integrar el supuesto de hecho de una norma penal, incluso si ésta exige para su complemento que tenga rango legal» (FJ. 4.º).

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

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 con ámbitos competenciales di-

(15) *Vid. infra* págs. 251-252.

ferentes, 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 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; 162/1996, FJ. 3.º; 172/1996, FJ. 2.º]. En tales supuestos, como se señaló en la STC 149/1985, lo 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 (16).

La reproducción por una ley autonómica de una norma estatal de carácter civil, materia reservada a la competencia del Estado por el artículo 149.1.8.ª CE con la excepción que se recoge en el propio precepto constitucional, es precisamente el motivo por el que en la STC 150/1998 se declara la inconstitucionalidad por incompetencia de uno de los preceptos legales recurridos (FJ. 4.º) (17). En el mismo sentido, se declara en la STC 173/1998 (Pleno) que la mera reiteración de reglas procesales generales en la legislación autonómica

(16) 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 trascendencia 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, «esa 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).

(17) La Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 14/1990, de 18 de noviembre, de Concentración Parcelaria.

no hace buena, sin más, tal previsión, siendo nula e inconstitucional por proceder de un legislador que carece de competencia para promulgarlas (FJ. 16.º) (18) (Juan Carlos Duque Villanueva).

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Difícilmente podría pasarse por alto que el número de sentencias relacionadas con la estructura territorial del Estado, emitidas en el segundo cuatrimestre de 1998, catorce en total, es superior a las adoptadas en cualquier otro período comentado en esta Sección de la Revista desde que se creó hace más de cuatro años. También merece destacarse en estas líneas introductorias lo intenso que se percibe el peso de ciertos precedentes jurisprudenciales en las resoluciones ahora comentadas, y no sólo porque, como es práctica común en el Tribunal, se sustenten estas últimas en construcciones extraídas de aquellos, sino también y principalmente porque, en primer lugar, no son pocas las sentencias del período en examen que admiten considerarse prolongación de pronunciamientos adoptados con antelación —tal es la relación que guardan la STC 110/1998 con las SSTC 13/1998, 14/1998 y 15/1998, la STC 118/1998 con la STC 227/1988, la STC 171/1998 con la STC 163/1994 ó la STC 174/1998 con la STC 116/1994—; en segundo lugar, porque alguna sentencia de este cuatrimestre se advierte de tal modo influida por otra previa, que la relación surgida entre ambas admite calificarse próxima a la que guarda un molde con su vaciado —así sucede con la que ejerce la STC 65/1998 en determinados extremos de la STC 132/1998—; y porque en ciertas ocasiones, por último, la solución de pasados litigios por el Tribunal ha permitido que ahora éste, tras advertir reproducidas sus respectivas circunstancias definitorias en otros a la espera aún de su juicio, los resuelva en idéntico sentido que la vez anterior —de esa clase es la relación que guarda con la STC 91/1998 la STC 133/1998—, cuando no que declare la desaparición sobrevenida de sus objetos —como hará en las SSTC 172/1998 y 175/1998 a la vista de lo manifestado en la STC 109/1998—; interesaba subrayarlo, pues autoriza eso a resumir en esta breve observación el comentario que aquí se dedique a las SSTC 133/1998, 172/1998 y 175/1998.

(18) El artículo 21 de la Ley del País Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones, discernía la competencia de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos y civil para conocer de las cuestiones suscitadas sobre el régimen de las asociaciones sujetas a la Ley. «Una Ley autonómica —afirma el Tribunal Constitucional— no puede establecer una regla de competencia jurisdiccional; su determinación corresponde en exclusiva al legislador estatal y, más concretamente, a la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE)».

2. No es exagerado calificar a la STC 109/1998 como la más interesante del período analizado. Considérese a este respecto que, por carecer los entes locales de instrumentos procesales mediante los que residenciar, de modo inmediato, ante el Tribunal sus posibles diferencias con otros entes u órganos de los contemplados en la Constitución, queda reducida la posibilidad de que termine conociendo éste de las mismas a su sustanciación por la vía indirecta de la cuestión de inconstitucionalidad. Sin que tampoco se prodiguen las respuestas del Tribunal a litigios en los que, como aquí sucede, se ventila al fin y al cabo una controversia entre una Comunidad Autónoma y una Corporación local, ofreciéndose así una interpretación de esa vertiente de la organización territorial del Estado a que atienden los dos primeros Capítulos del Título VIII de la Constitución.

Pues bien, cuando además de esa circunstancia se comprueba que en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladamente resueltas por la STC 109/1998 sustentaba el Tribunal *a quo* sus sospechas sobre la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones legislativas —correspondientes a las Leyes del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, del Régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales, y 23/1987, de 23 de diciembre, reguladora de los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña—, argumentando la supuesta conculcación por las mismas de la garantía institucional que alcanza a la Provincia, difícilmente puede sorprender ni admite tampoco crítica que acudiese el Tribunal Constitucional para dilucidarlas a sus construcciones sobre el particular de pronunciamientos anteriores.

Sin embargo, no sólo es interesante la STC 109/1998 por la razón hasta ahora señalada. Obsérvese si no el protagonismo que en ella adquiere el análisis destinado a precisar el alcance de la competencia conferida a la Comunidad Autónoma de Cataluña por la Disposición Transitoria Sexta de su Estatuto y a determinar, atendiendo a lo allí previsto, si con anterioridad a estar éste vigente había asumido la Generalidad —en virtud de los correspondientes Decretos de transferencias preautonómicos (19)— la concreta atribución de exigir a las Diputaciones la obligación de canalizar, mediante el Plan Unico de Obras y Servicios, las cantidades que destinasen a la cooperación económica con los municipios.

Aun cuando es obvio que la dimensión financiera de la autonomía local opera en la Sentencia como fundamento inmediato de la declaración de in-

(19) No en balde, al igual que sucediera en la STC 25/1983, calificados en la Sentencia como instrumentos para el «genuino traspaso de competencias».

constitucionalidad en que concluye el enjuiciamiento del artículo 2.3 de la Ley autonómica 23/1987, desde el momento en que responde a la consideración jurisprudencial por la que, negándosele a las consignaciones presupuestarias del Plan Unico a cargo de las Diputaciones el carácter de aportación voluntaria —en tanto que resultantes, según el Tribunal, «de un deber jurídico cuya exigibilidad trae causa no sólo del Plan Unico y de su regulación por el legislador autonómico, sino de la propia competencia nuclear de cooperación económica en favor de los municipios que a los entes provinciales incumbe»—, se subraya a la vez estarle vedado al legislador, estatal y autonómico, al objeto de «preservar el reducto esencial de la autonomía provincial en su vertiente presupuestaria, la unilateral y previa determinación del montante en que han de consistir dichas aportaciones provinciales estatutarias».

3. Representa la STC 110/1998 el último episodio, por el momento, del ciclo jurisprudencial referido al medio ambiente que se inicia con la STC 64/1982, encuentra su expresión más acabada en la STC 102/1995 y cuyas manifestaciones más próximas en el tiempo son las SSTC 13/1998, 14/1998 y 15/1998. A propósito de las cuales merece subrayarse la enorme similitud que guarda con la mencionada en último lugar ésta objeto ahora de comentario, en absoluto sorprendente, por demás, dado el parecido de situaciones a que ambas responden.

No se pase por alto que, como la contienda resuelta por la STC 15/1998, tampoco gira únicamente la solventada por la STC 110/1998 en torno a lo medioambiental, toda vez que, junto al título invocado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León próximo a esa materia —el consignado en el artículo 26.1.10 de su Estatuto sobre pesca fluvial— como fundamento para dictar la Ley motivo de enjuiciamiento constitucional —la Ley 6/1992, de 21 de mayo, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León—, alegará el Estado la invasión por dicha norma de lo dispuesto en el artículo 149.1.22.ª de la Constitución, esto es, de sus facultades para decidir respecto a la legislación, ordenación y concesión de recursos naturales y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

Explica eso que el Tribunal haya juzgado encontrarse ante un supuesto de concurrencia material parangonable al que se suscitaba en la STC 15/1998 y susceptible de abordarse, en consecuencia, desde el planteamiento que allí sostuvo. De modo que también en esta ocasión añadirá al reconocimiento de convergencia competencial un llamamiento a la colaboración, antes de concluir considerando a la Comunidad Autónoma de Castilla y León habilitada para adoptar medidas protectoras y conservacionistas de las especies piscícolas, vis-

tas las facultades sobre pesca fluvial con que cuenta desde la redacción original de su Estatuto, así como las asumidas, con posterioridad al planteamiento del recurso —tras la reforma de aquél por la Ley Orgánica 11/1994—, para dictar normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrolla la pesca fluvial y lacustre. Como se comprende, en segundo lugar, que reiterase la doctrina sustentada en la STC 149/1991, reproducida en la STC 15/1998, en cuya virtud la materia «vertidos» constituye un título específico incardinado en las competencias de medio ambiente y que las normas contempladas en el Capítulo II del Título V de la Ley de Aguas tienen el carácter de regulación básica de protección del medio ambiente.

4. Son numerosos los datos reveladores de haber ejercido la STC 227/1988 una enorme influencia en no pocos pronunciamientos de la STC 118/1998. Como no podía ser menos, cabe añadir, considerando que si mediante la primera enjuició el Tribunal la Ley de Aguas, la segunda le ha permitido hacer otro tanto con su Reglamento. Sobradamente significativo a este respecto es que, atendiendo a las conclusiones allí alcanzadas, se declare en la STC 118/1998 la reducción sobrevenida del ámbito de los conflictos suscitados, a causa de dicha disposición estatal, por las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Cantabria —el concernido, concretamente, por los preceptos calificados como traslación reglamentaria de previsiones legislativas acerca de cuya respectiva adecuación al bloque de la constitucionalidad tuvo oportunidad de pronunciarse en la STC 227/1988—, así como la recepción íntegra por la STC 118/1998 de las consideraciones generales enunciadas en los fundamentos jurídicos iniciales de la STC 227/1988, relativas al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas.

Naturalmente que eso priva de originalidad a una Sentencia difícilmente conceptuable de innovadora en sus restantes extremos. De entre los cuales merece destacarse, no obstante, aquél en que, frente a la posición de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ciertamente desdramatizadora de lo dispuesto en el artículo 155.1 de la Constitución, se reitera lo afirmado en la STC 76/1983 respecto a que «la facultad de requerir no puede considerarse atribuida al Gobierno únicamente en los supuestos previstos en el artículo 155.1 CE y a los solos efectos de éste, sino que el requerimiento constituye un trámite previo posible —y en ocasiones necesario— siempre que el Gobierno tenga reconocida alguna facultad de reacción ante órganos jurisdiccionales». Reflexión que se completa con una invitación a interpretar «la facultad de requerir como un mecanismo de comunicación entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma a fin de que ésta remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de las competencias que le son propias, sin que en ningún caso pueda conferirse a di-

cho requerimiento carácter vinculante ni genere en caso de ser atendido por la Comunidad Autónoma, una actuación subsidiaria del Estado, pues ello implicaría una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica, además de no prevista constitucionalmente incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (SSTC 4/1981, 6/1982, FJ. 7.º, y 76/1983, FJ. 12.º)».

5. Tan manifiesto es el ascendente de la STC 65/1998 en la STC 132/1998 como que no alcanza, sin embargo, a privarla de identidad. Quiere decirse, en primer término, que la consiguiente afinidad entre ambas sólo se percibe fragmentaria o intermitentemente, de modo que, incluso cuando es incontrovertible el uso en la más reciente de construcciones jurisprudenciales procedentes de la que lo es menos, con la finalidad de fundamentar su fallo en ellas, esa acción se compadece con una labor de profundización en las mismas de la que salen enriquecidas. Tal es el caso de la consideración plural que concede a la carretera en la STC 65/1998, en la que profundizará la STC 132/1998.

Pero aun así, y en segundo lugar, es obvio que no podía sustraerse la STC 132/1998 a las particulares exigencias de una *litis* que, en cuanto distinta de la resuelta por la STC 65/1998, reclamaba también respuestas diferentes. Lo son, desde luego, sus respectivos análisis sobre los alcances de los títulos competenciales invocados en cada contienda. Destacando, por más extenso, el de la STC 132/1998, del que merece subrayarse su conclusión, acerca del invocado por la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de carreteras, contraria a la posibilidad de equipararlo a los que, sobre el particular, ostentan otras Comunidades Autónomas, dadas las facultades que, en este ámbito, asigna el Estatuto de Autonomía del País Vasco en su artículo 10.34 a los Territorios Históricos.

Aunque sin duda reside el mayor interés de la STC 132/1998 en su rechazo a la consignación legislativa del principio de reciprocidad, tras ofrecer una acabada definición del mismo en su fundamento jurídico 10.º, destinada a manifestar su incompatibilidad «con los principios de solidaridad, cooperación y coordinación que son consustanciales al Estado de las Autonomías» y, a mayor abundamiento, argumentar que, «en virtud del deber general de colaboración, inherente a la arquitectura del Estado de las Autonomías, no es lícito subordinar la conducta debida por ninguna de las Administraciones a lo que puedan hacer las demás, ni presumir que el desacuerdo sólo pueda dar lugar a la inactividad o, incluso, a la actuación unilateral por parte de cada una de ellas».

6. Interesa destacar de la STC 147/1998 el tratamiento que concede a la desaparición sobrevenida del objeto del conflicto y no por la oposición mani-

festada en ella a que pueda verificarse dicha circunstancia cuando media la modificación de las disposiciones causantes de la controversia, si ésta continúa viva, porque, incluso entonces, demanden las partes una decisión jurisprudencial acerca de la titularidad de la competencia. Tampoco se llama la atención sobre el referido extremo de la STC 147/1998 porque, consecuentemente con dicho postulado, encierre una minuciosa indagación en torno a las consecuencias para el proceso en curso de la modificación —con posterioridad a su comienzo— de la normativa legitimadora de la adopción del acto causante de la controversia. En realidad se busca subrayar que, por no haber sido esta nueva normativa objeto de debate procesal, no cuente el Tribunal con ella para ponerle término, dada la polémica suscitada en su seno a propósito de esa actitud (20).

7. También la STC 148/1998 descansa en la premisa de que la derogación o modificación de la normativa a que habrán de ajustarse las resoluciones motivadoras de una disputa competencial no determina, automáticamente, la desaparición sobrevenida del conflicto y hay que estar a la pervivencia de la situación conflictual. Como encierra asimismo una indagación en tal sentido, culminada de igual modo que la verificada en la STC 147/1998, esto es, con la constatación de haber conocido la concreta normativa fundamentadora de las resoluciones causantes del litigio, en efecto, varias modificaciones con posterioridad a la apertura del proceso, que no serán consideradas, sin embargo, obstáculo alguno para la continuidad de la contienda, por apreciar el Tribunal en las sucesivas versiones de tales normas, un contenido sustancialmente idéntico.

Escasamente llamativa resulta, en otro orden de cosas, la operación de encuadramiento material que contiene, por lo previsible de su resultado, considerando la coincidencia entre las partes en estimar residenciables las resoluciones controvertidas en la materia «ordenación del sector pesquero» —si bien no tenía por qué vincularle al Tribunal tal evento—; sin que se muestre más atractiva la formulación en la STC 148/1998 de consideraciones fundamentadoras de su fallo tales como la que niega al Estado la posibilidad de ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Aunque no es ocioso subrayar —por su paralelismo con el juicio emitido en la STC 118/1998 sobre la facultad de requerir el Estado a una Comunidad Autónoma— que, en el presente caso, este

(20) No en balde, motivará dos votos particulares suscritos, respectivamente, por los Magistrados Sres. de Mendizábal Allende y Jiménez de Parga y Cabrera.

último aserto viene acompañado de la precisión en cuya virtud si aprecia aquél incumplimiento de la normativa comunitaria por parte de una Comunidad Autónoma, deberá advertírsele a efectos de la subsanación, en su caso, de las deficiencias apreciadas.

8. Responde, sin duda, la STC 149/1998 al supuesto prototípico en que, sin perjuicio de atenderse al encuadramiento material de la norma impugnada, en un concreto título competencial, se admite que desde títulos distintos al inicialmente considerado pueda incidirse también en el objeto regulado por la norma, aun cuando correspondan esos otros títulos a un sujeto diferente de quien suscribe la acción normativa cuestionada. En efecto, en la presente ocasión, tras sostener el Tribunal que, en atención a su objeto y contenido, la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, enjuiciada, afronta desde una perspectiva global e integradora la planificación del espacio físico de la Comunidad Autónoma, puntualizará, con base en la consolidada jurisprudencia que cita, corresponderle al Estado competencias sectoriales ejercitables sobre ese territorio que había de respetar aquélla, procediendo a un ejercicio de las suyas en virtud del cual no sufriesen menoscabo las competencias reservadas al Estado *ex* artículo 149.1 CE en torno a la materia.

Pues bien, ante el reconocimiento jurisprudencial de asistirse a una situación de convergencia competencial, nada tiene de particular que, tras un llamamiento a la colaboración, concluya declarándose contrario al orden constitucional de competencias el artículo 21.1 de la Ley autonómica impugnada, por confiar éste a la discrecionalidad del Gobierno Vasco la decisión de consignar o no rectificaciones en los instrumentos de ordenación territorial adoptadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias. Como también se comprende que, en las señaladas circunstancias, se efectúe en la Sentencia una interpretación conforme con la Constitución del artículo 25.1 de la Ley autonómica, por la cual se entiende investido al Estado de facultades para acordar la ejecución de proyectos de obras, actividades o servicios eventualmente contrarios con lo determinado en los instrumentos de ordenación territorial o los planes urbanísticos, cuando lo haga en uso de una cualquiera de las competencias consignadas en el artículo 149.1 CE y siempre que medien razones de urgencia o de excepcional interés público.

9. De la STC 150/1998 merece destacarse, en primer lugar, su interesantísima declaración en torno al alcance de la competencia sobre Administración de Justicia que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.5.ª CE, corresponde en exclusiva al Estado. Repárese que al enjuiciar inconstitucional el artículo 7.1 de la Ley de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de Con-

centración Parcelaria, niega el Tribunal que una Comunidad Autónoma pueda encomendarles a los Jueces ni siquiera las funciones de naturaleza administrativa que, necesariamente, resultaban de adjudicar la presidencia de las Comisiones Locales de Concentración, contemplada en dicho precepto, al Juez de Primera Instancia a cuya jurisdicción pertenezca la zona, y si hubiere varios al Decano o a aquél en quien éste delegue. Y no se pase por alto que el argumento usado por el Tribunal para negar que estuviese investida ninguna Comunidad Autónoma de facultades para proceder a una encomienda tal, estriba en la eventualidad de que asignándole a los Jueces funciones distintas de las jurisdiccionales pudieran verse afectadas éstas.

En cuanto al posterior discurrir de la Sentencia, era de prever que el Tribunal revalidase su planteamiento de la STC 52/1982 sobre la competencia exclusiva del Estado para atribuir bienes mostrencos a entes distintos de la Administración Central y hasta que, con tal motivo, apele ahora a la naturaleza civil de la norma llamada a regular el régimen jurídico, en general, y el destino, en particular, de esos bienes vacantes o sin dueño. Aunque quizá fuera menos previsible el desacuerdo que muestra el Tribunal con el coincidente encuadramiento material por las partes del artículo 94.1 de la Ley impugnada en el ámbito de lo procesal, cuyo interés no reside tanto en el posible empleo argumental de dicho proceder para respaldar la presunción efectuada al comentar la STC 148/1998 —respecto a no vincularle al Tribunal las valoraciones que en tal sentido realicen las partes—, cuanto en lo que expresa de actitud jurisprudencial atenta a desentrañar la sustantividad de las materias competenciales. Sin que a estas alturas merezca, por último, comentario alguno el que, como aquí sucede, se declare inconstitucional una previsión normativa autonómica por reproducir la legislación estatal careciendo su autora de competencias en la materia.

10. Sin perjuicio del interés que pueda suscitar cualquier otro extremo de la STC 171/1998, no cabe duda de que adquiere un singular relieve la operación en ella verificada para encuadrar materialmente las disposiciones causantes de los conflictos positivos de competencia que acumuladamente resuelve. No en balde, será objeto de dos votos particulares (21) que, como es lógico, guardan con la Sentencia una relación dialéctica intensa, desde cuya óptica cabe abordar el examen de la Sentencia.

En definitiva, el disenso con el parecer de la mayoría manifestado en

(21) Respectivamente suscritos por los Magistrados Sres. Viver i Pi-Sunyer y Cruz Villalón.

tales votos particulares obedece al planteamiento jurisprudencial en cuya virtud, ni el silencio del artículo 149.1 CE sobre el juego, ni el que los Estatutos de Autonomía, incluido el de Cataluña, califiquen de exclusiva la competencia sobre juegos y apuestas son concluyentes para entender desapoderado en la materia al Estado. Pues, según se dice en la Sentencia, además del núm. 14 del artículo 149.1 CE, otros enunciados de esa misma disposición le habilitan para el ejercicio de ciertas actividades relacionadas con el juego. Si bien no concreta luego el Tribunal a qué rúbricas del artículo 149.1 CE se refiere, limitándose a reiterar sus construcciones de la STC 163/1994 —por las que interpretaba precisamente el artículo 149.1.14.^a CE— relativas al carácter de monopolio fiscal atribuible a la Lotería Nacional y a la facultad estatal de organizar loterías de ámbito nacional, para sustentar en ellas la conclusión de que, al tener ese alcance territorial los sorteos del «cupón pro ciegos» y superponerse así al de la lotería en sus distintas modalidades, han de entenderse también éstos competencia del Estado, pues, precisará, «si afecta al ámbito (y al posible rendimiento fiscal) del monopolio sólo al titular de éste, que es el Estado, le corresponde autorizarlo». A todo lo cual añadirá que la competencia exclusiva sobre juego asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña en su Estatuto «no excluye toda la que corresponde al Estado, sino que puede ejercerse de modo concurrente con éste».

Será, efectivamente, el razonamiento seguido por el Tribunal hasta llegar a tales conclusiones y éstas mismas lo contestado en los votos particulares. Mereciendo destacarse del primero su valoración general del pronunciamiento, al que se califica como «un paso más en la línea de definir las materias competenciales no a partir de su objeto y contenido, sino de los fines perseguidos y de los efectos prácticos que puedan derivarse de los actos de ejercicio competencial»; crítica que se acompañará de un reproche a los argumentos vertidos en la Sentencia para fundamentar la solución alcanzada en el fallo, pues, según dirá su firmante, «se basan en un amplísimo y expansivo criterio de instrumentalidad, próximo a la teoría de los poderes implícitos que, de generalizarse (...), podría poner en peligro el sistema constitucional de distribución de competencias» y conducente, añadirá, a entender posible una situación de concurrencia competencial en pugna con el principio del legislador coherente. Mientras que se destaca en el segundo voto particular que, cuando entró en vigor el Estatuto de Autonomía para Cataluña, no era el sorteo del cupón pro ciegos de ámbito nacional, extremo éste digno de subrayarse por lo que significa de opinión concorde con el postulado de que los legisladores constituyente y estatutarios, lejos de actuar en el vacío, se inspiraron, al abordar sus respectivas tareas, en la legislación vigente del momento.

11. Desbordaría con mucho la finalidad a que atienden estas páginas comentar con tanto detenimiento como se desearía cuanto de interés tiene la ciertamente polémica STC 173/1998 (22), dada la contestación que recibe en el voto particular que la acompaña, significativamente suscrito por cinco de los once miembros a que accidentalmente se ve reducido el Pleno del Tribunal (23). Característica ésta que interesaba subrayar en primer término, no sólo porque al ser la más señalada de la resolución reclame ocupar un lugar preeminente en este breve comentario, sino porque su inicial consignación consiente abordar además el tratamiento de la Sentencia desde la perspectiva que ésta adquiere en su relación dialéctica con el voto particular.

De la Sentencia no se consignará sino que comienza con el reconocimiento de corresponderle a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.13 de su Estatuto, la competencia exclusiva sobre las concretas asociaciones contempladas en dicho precepto para regular, no el derecho de asociación en cuanto tal, sino el régimen jurídico de las asociaciones que surgen del ejercicio de ese derecho. Precisión ésta que viene acompañada de otra, referida a la señalada exclusividad de dicha competencia autonómica, por la que, como en ocasiones anteriores, se afirma que «la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deban merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad». Nada tienen de particular tales advertencias, del todo pertinentes, considerando que obedecían al convencimiento jurisprudencial de integrar las asociaciones objeto de la competencia autonómica elementos de muy diversa índole, a propósito de los cuales, añade el Tribunal, dispone el Estado de títulos competenciales «que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma», aludiendo exactamente a los derivados de lo dispuesto en los artículos 81.1, 139.1, 149.1.1.^a y 149.1.6.^a de la Constitución.

En cuanto a las interpretaciones de los preceptos citados que, con arreglo a ese planteamiento contiene la Sentencia, baste con significar que, en la del artículo 81.1 CE, aun negándole a la reserva de ley orgánica la cualidad de título atributivo de competencia, se afirma que, en virtud de esa disposición, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, destacándose además la necesidad de conciliar

(22) *Vid. supra* págs. 223 y sigs.

(23) Se trata del formulado por el Magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera, al que se adhieren los Magistrados Sres. Gabaldón López, García-Mon y González-Regueral, Gimeno Sendra y de Mendizábal Allende.

tal inferencia con el criterio de no considerar el ámbito de la reserva de ley orgánica coextenso al de las competencias atribuidas al Estado, y sin pasar por alto que el principio de unidad de la Constitución exige fijar el alcance de la reserva de ley orgánica desde una interpretación del artículo 81.1 CE y el bloque de la constitucionalidad sistemática y armonizadora ; que tampoco le cuadra al artículo 139.1 CE la consideración de título competencial, aunque sí la de presupuesto, límite y, en definitiva, de directriz que acota y guía el ejercicio por el Estado de sus respectivas competencias; que el artículo 149.1.1.^ª CE habilita al Estado para regular el contenido primario de las facultades elementales y los límites esenciales de aquéllo que sea necesario para asegurar una igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación, subrayándose asimismo cómo la ausencia de una norma genérica de desarrollo directo del artículo 22 CE dificulta seriamente la constatación de si en efecto vulnera la legislación de las Comunidades Autónomas el artículo 149.1.1.^ª CE, por atender éste, se dice, más que a definir un ámbito excluido a toda intervención de aquéllas, a «enunciar una habilitación para que el Estado condicione (...) el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales».

Tales son, en apretada síntesis, las consideraciones que sustentan los pronunciamientos de la Sentencia y motivan la formulación del voto particular, al que cuesta no dedicarle cuando menos una valoración que, a fuer de breve, se circunscriba a llamar la atención sobre la posible sintonía de ciertos juicios en él manifestados con la llamada doctrina de los poderes implícitos, así como a la también aparente contradicción de otros con el dogma del legislador exhaustivo, entendiendo por tal el significado que adquiere la presunción de que los autores de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía contemplaron todos los sectores de la realidad —materias o ámbitos, tanto da— susceptibles de convertirse en objeto de la acción de los poderes públicos plasmándolos en las definiciones de los títulos competenciales contemplados en una y otras normas.

Considérese que las razones por las cuales se disiente de la Sentencia son: por entenderse, en primer lugar, producto de un enfoque erróneo que conduce a sustentarla exclusivamente en el artículo 10.13 EAPV, de modo que «no se apoya su argumentación en el bloque de la constitucionalidad» y, por el contrario, se considera autosuficiente el título del artículo 10.13 EAPV, prescindiéndose del carácter originario de la Constitución y derivado de las normas estatutarias. Por estimársela, en segundo lugar, fundada en un entendimiento tampoco compartido del artículo 81.1 CE al que, de forma radicalmente opuesta a lo manifestado en la Sentencia, se le asigna la cualidad de norma atributi-

va de competencias y a cuyo respecto se añade además que «el Título VIII de la Constitución ha de interpretarse a partir del siguiente presupuesto: Las competencias que en ese Título se distribuyen entre el Estado y las Comunidades Autónomas son sólo las que no se atribuyen en otros preceptos (ajenos a este Título) con exigencia de determinadas formas jurídicas que, por definición, sólo puede utilizar el Estado». Por apreciársela, en fin, fruto de una interpretación del artículo 149.1.1.^a CE de la que también se discrepa, pues, tras juzgarse en el voto particular que el artículo 10.13 EAPV no autoriza a la Comunidad Autónoma sino para dictar leyes *ex* artículo 53.1 CE, se sostiene allí que «esa autorización, sin embargo, viene limitada por el artículo 149.1.1.^a CE en la medida en que la regulación del ejercicio del derecho de asociación en el País Vasco ha de responder a un mínimo uniforme para toda España, fijado por el Estado en su función de garante de las condiciones básicas a que se refiere el artículo 149.1.1.^a CE».

12. Pocos comentarios admite en este lugar una resolución como la STC 174/1998 (24) que sólo en parte se ocupa de aspectos relacionados con la estructura territorial del Estado y que, cuando lo hace, se agota en sendos juicios de escaso relieve sobre el particular. No en balde, se resume el primero en una declaración de interpretación conforme con el bloque de la constitucionalidad de la Disposición Adicional Duodécima de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón, tan razonable por consentirla sus términos literales, como carente de consecuencia práctica alguna debido a la inmediatamente posterior declaración de su inconstitucionalidad, emitida mediante el segundo pronunciamiento, quizá algo más interesante, pese a fundarse en construcciones jurisprudenciales conocidas y no ser, por tanto, completamente inédita la causa a que obedece. Al fin y al cabo contiene esta última decisión una respuesta afirmativa a la cuestión de si las limitaciones que, en cuanto a contenidos, ha manifestado reiteradamente el Tribunal que imponen los artículos 66.2 y 134.2 CE a las leyes presupuestarias estatales, rigen también para las que, de esa misma naturaleza, adopte la Comunidad Autónoma de Aragón, y no porque se entienda que le obligue lo dispuesto en los citados preceptos constitucionales, sino atendiendo a la sustancial identidad que guardan con ellos las previsiones de los artículos 12.1 y 55.1 de su Estatuto y el artículo 21 de la LOFCA, que, en cambio, sí se consideran inmediatamente aplicables a la misma, con todo lo que eso significa en cuanto a confirmación del planteamiento en este mismo sentido efectuado en la STC

(24) *Vid. supra* págs. 228 y sigs.

116/1994. Decisión que, en todo caso, será objeto de un voto particular formulado por el Magistrado Sr. Cruz Villalón por las mismas razones que expresó, respecto del artículo 134 CE, en el primero de los votos particulares que acompañan a la STC 178/1994 (Manuel José Terol Becerra).

IV ORGANIZACION DE LOS PODERES PUBLICOS

La STC 93/1998 (Sala Segunda) (25) resuelve el recurso de amparo promovido por tres Diputados del Parlamento de las Islas Baleares contra la decisión de la Mesa de la Cámara de mantener el número de componentes de las Comisiones Parlamentarias y los criterios de distribución entre los Grupos Parlamentarios, pese a que el Grupo Parlamentario que contaba con la mayoría absoluta en la Cámara había visto reducido el número de sus miembros como consecuencia de que dos de ellos lo habían abandonado y se habían integrado en el Grupo Parlamentario Mixto. Los Diputados recurrentes en amparo entendían que el Acuerdo de la Mesa atentaba contra los criterios de proporcionalidad en la representación política y obedecían a una interpretación voluntariosa y arbitraria del precepto del Reglamento de la Cámara relativo a la composición de las Comisiones Parlamentarias (26).

El Tribunal Constitucional comienza por recordar la doctrina inicialmente recogida en la STC 32/1985, según la cual la adscripción política de los representantes de la voluntad popular está dotada de relevancia jurídica, no sólo política, no pudiendo, en consecuencia, ser ignorada ni por las normas infraconstitucionales que regulan la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo en las decisiones que adop-

(25) *Vid. infra* pág. 248.

(26) Según se hace contar en los antecedentes de la Sentencia, al inicio de la Legislatura la distribución de escaños en la Cámara y de puestos en las Comisiones era la siguiente: El Grupo Parlamentario Partido Popular-Unió Mallorca tenía treinta y un Diputados y le correspondían ocho representantes en las Comisiones; el Grupo Parlamentario Socialista tenía veintiún Diputados y le correspondían en las Comisiones cinco puestos; el Grupo Parlamentario Partit Socialista de Mallorca-Entesa de l'Esquerra de Menorca tenía cinco Diputados y le correspondía un Diputado en las Comisiones; y el Grupo Parlamentario Mixto lo integraba un Diputado, que estaba representado en cada una de las Comisiones. Como consecuencia de la incorporación al Grupo Parlamentario Mixto de un Diputado procedente del Grupo Parlamentario Socialista y de dos provenientes del Grupo Parlamentario Partido Popular-Unió Mallorca, se solicitó un reajuste en la composición de las Comisiones, petición a la que no accedió la Mesa de la Cámara manteniendo el número de Diputados integrantes de las Comisiones -quince- y el reparto ya indicado entre los distintos Grupos Parlamentarios.

te en el ejercicio de la facultad de autoorganización trasunto de su autonomía, ya que estas decisiones, normalmente decisiones de la mayoría, no pueden ignorar los derechos de las minorías. Así pues, la proporcionalidad en la composición de las Comisiones Parlamentarias «viene exigida por la propia Constitución» y, dado que la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal, siendo mayor esta dificultad cuando menor es el número de puestos a cubrir, «la adecuada representación proporcional propiamente sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad y flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia». No se trata, por tanto, de una proporcionalidad rígida que haya necesariamente de llevar a una exactitud matemática, sino que la proporcionalidad enjuiciable en amparo, «en cuanto constitutiva de discriminación, no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe venir anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonable que la justifique».

En el supuesto examinado, el Tribunal Constitucional considera que las desviaciones porcentuales en el reparto de puestos en las Comisiones Parlamentarias no sitúan a los recurrentes en una posición notablemente desventajosa, ni obedece a que se haya prescindido de criterios objetivos que condujeran a una discriminación en atención a las características personales de aquéllos, sino que derivan de la misma lógica interna de un sistema de distribución de puestos en un colectivo con un número más reducido de representantes. Asimismo, aprecia que, en la determinación del número de miembros que integran cada una de las Comisiones, la Mesa de la Cámara no ha prescindido de criterios objetivos, limitándose a mantener estable el mismo número fijado al inicio de la legislatura y en la legislatura anterior, sin que la pretensión de los recurrentes de modificar dicho número resulte del precepto reglamentario relativo a la composición de las Comisiones, que se limita a aludir a un criterio general de proporción numérica, sin establecer una fórmula concreta de cálculo (Juan Carlos Duque Villanueva).

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. La doctrina sobre derechos fundamentales no ofrece novedades significativas en este segundo cuatrimestre de 1998, salvo en lo que concierne a algunos aspectos relativos a la presunción de inocencia y al proceso penal. Pero, antes de iniciar su examen, resulta obligado dejar constancia de dos pronunciamientos del Tribunal que, si bien no suponen un cambio de tendencia, sí merecen ser destacados por la singularidad de sus contenidos. Me refiero, en primer

lugar, a la STC 93/1998 (Sala Segunda) (27), recaída en un amparo del artículo 42 LOTC y en el que se impugnaba un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de las Islas Baleares, denegatorio del reajuste del número de miembros integrantes de las distintas Comisiones de la Cámara, que se le había solicitado como consecuencia de la variación habida en la composición de tres Grupos Parlamentarios. Destaca el Tribunal que «el número de miembros de las Comisiones ha sido quince desde que la Cámara tenía cincuenta y nueve Diputados, lo que, en principio, lleva a concluir que ese número no responde a la intención de deparar ventaja alguna a un Grupo Parlamentario en particular, ni que haya sido fijado *ad casum* con propósito discriminatorio, sino que la Mesa, en uso de las facultades que tiene atribuidas, ha decidido mantener el mismo número de miembros en las Comisiones que ha tenido la Cámara desde la Legislatura anterior» (FJ. 3.º). Razonamiento que, unido al entendimiento de la proporcionalidad como ausencia de desventaja irracional (esto es, proporcional, en el proceso de amparo, es todo criterio de distribución que no discrimine injustificadamente), condujo a la desestimación de la demanda.

Singular, también por su contenido, es la STC 155/1998 (Sala Segunda), en la que se planteaba un supuesto, parcialmente novedoso, de discriminación por convivencia *more uxorio*. La demandante impugnaba una Sentencia que declaraba resuelto el contrato de arrendamiento de su vivienda porque la persona con la que convivía y que lo había suscrito en su condición de inquilino había abandonado la vivienda familiar, produciéndose, de este modo, un supuesto de cesión incontestada de los previstos en el artículo 114 de la LAU, en su versión de 1964. El Tribunal Constitucional otorgará el amparo solicitado porque durante el tiempo en que se desarrolló la convivencia *more uxorio* no existía en nuestro ordenamiento posibilidad de disolución matrimonial, al margen de la nulidad. Imposibilidad legal que suponía una vulneración de la libertad para contraer matrimonio (art. 32.2 CE), por lo que ha de presumirse que quienes convivieron *more uxorio* «lo hicieron así porque no gozaron de la libertad efectiva de contraer matrimonio y, en consecuencia, debe reconocérseles los mismos derechos que hubieran tenido de haber formado una convivencia matrimonial» (FJ. 4.º). De la opinión mayoritaria discrepó el Magistrado Sr. Gabaldón López mediante el correspondiente voto particular. Como se precisa en él, su discrepancia no se funda solamente en la opinión ya expuesta por este Magistrado en votos anteriores (SSTC 222/1992 y 48/1993), sino en la propia situación juzgada, no amparable bajo la invocación del principio de igualdad, ni equiparable con supuestos de uniones matrimoniales porque, en el

(27) *Vid. supra* pág. 246.

presente asunto, la situación de convivencia había definitivamente cesado. «Puesto que la situación de convivencia terminó en 1979 y la Sentencia sobre la pretensión de la resolución del contrato arrendaticio se dicta en 1992, se trataba, (...) de una continuación del arrendamiento que trae causa del abandono del domicilio familiar por parte del conviviente arrendatario, mas aplicando a la ruptura el mismo criterio de asimilación, a pesar de la reiterada doctrina de este Tribunal acerca de que quienes, pudiendo hacerlo, no contraen matrimonio es porque así lo han decidido libremente, lo cual legitima el tratamiento diferenciado» (apartado 3.º).

2. Adentrándonos ya en el análisis del derecho a la presunción de inocencia y, en general, de aquellos otros derechos fundamentales vinculados al proceso penal, interesa subrayar, en primer lugar, la doctrina de la STC 115/1998 (Sala Segunda) en relación, una vez más, con el valor probatorio del testimonio del coimputado y la eficacia probatoria de las diligencias sumariales. Comenzando por esto último, tras recordarse en la Sentencia los requisitos constitucionalmente exigidos para la validez probatoria de tales diligencias (a saber, que se trate de actuaciones no reproducibles en el juicio oral, intervenidas judicialmente y con garantía de contradicción), estimará el Tribunal que, en el caso de autos, no se había vulnerado el principio de contradicción, pues este requisito «queda definido como posibilidad de intervención de la defensa» y «condicionado a que ello sea posible», circunstancia que no concurrió en el presente caso, pues la declaración del coimputado se realizó cuando el recurrente se encontraba en paradero desconocido (FJ. 4.º). En cuanto al valor probatorio de la declaración del coimputado, cuando ésta es la única prueba de cargo, se declaró, en consonancia con jurisprudencia constitucional anterior y del propio TEDH (asunto *Funke*), que «la declaración inculpativa del coimputado carece de consistencia plena como prueba de cargo cuando siendo única (...) no resulta mínimamente corroborada por otras pruebas en contra del recurrente» (FJ. 5.º). Comprobada la existencia de esos otros indicios inculpativos la Sala denegó el amparo solicitado.

De la validez constitucional de la prueba se ocupó la STC 151/1998 (Sala Segunda), al examinar la licitud de una intervención telefónica que constituía la única prueba de cargo y la *ratio* del fallo condenatorio impugnado en amparo. En rigor, el núcleo constitucional del problema debatido gravitaba en torno al modo en que se habían incorporado dichas «escuchas» al proceso penal. En palabras que tomo de la propia Sentencia, «la cuestión se plantea respecto de la eficacia procesal de esas pruebas por falta o insuficiencia del control judicial sobre las grabaciones, la selección del material grabado y su transcripción mecanográfica, así como su utilización en el proceso, porque en el caso el resulta-

do de la investigación se incorporó (...) a las diligencias previas que se venían instruyendo mediante la aportación policial de la transcripción de una selección de las grabaciones previamente llevada a efecto en sus dependencias y en relación con las cuales se procedió en el Juzgado a la audición de la cinta, recibiendo declaración sobre su contenido a la hoy recurrente en presencia de su abogado, preguntándole si reconocía o no la voz que estaba escuchando. Y al juicio oral solamente se llevó la declaración resultante, en calidad de prueba documental» (FJ. 4.º). A partir de esta premisa fáctica el Tribunal consideró que la prueba se había incorporado irregularmente al proceso, añadiendo que «tampoco en este caso cabría otorgar efecto frente a la presunción de inocencia al resultado probatorio del interrogatorio que tuvo lugar en el juicio oral (como antes en el Juzgado sobre la audición de las cintas), pues la imputada, que reconoció su voz sólo en algunos pasajes, no lo hizo en aquéllos de los que podía desprenderse su participación en los hechos» (FJ. 4.º).

De especial interés resulta también la STC 141/1998 (Sala Segunda) (28), recaída en materia de extradición, más exactamente, en relación con las denominadas extradiciones ejecutivas o de condenado, en las que se reclama la entrega de determinada persona para que cumpla una Sentencia firme dictada en el país que lo reclama. El Tribunal Constitucional otorgará el amparo solicitado en aplicación del principio *nulla traditio sine lege*, que, indirectamente y por conexión con ciertos derechos fundamentales, convierte en regla constitucional susceptible de protección en amparo. En efecto, la Audiencia Nacional había accedido a la extradición solicitada, dando por válida, bajo diversos argumentos, la retirada de la reserva en su día formulada por el país solicitante de la extradición, aunque ésta no se había publicado formalmente en un diario oficial español. Para el Tribunal Constitucional, entre los límites que la Constitución —artículos 17, 24 y 25— impone a la potestad de las autoridades españolas para extraditar a quien se encuentra perseguido penalmente en otro Estado figura, «desde luego» y como uno de los «más fundamentales (...), la necesidad de contar con una previa y expresa cobertura de ley» (FJ. 4.º). Acto seguido se añade que «aunque el principio de publicidad de las normas no tiene la naturaleza de derecho fundamental (...) no cabe duda que viene exigido por el artículo 9.3 CE» así como por la cláusula más general del Estado de Derecho (FJ. 5.º). Trasladando esta doctrina al caso enjuiciado, se afirmó que «la Audiencia Nacional declaró procedente la extradición en aplicación de un precepto que, al no estar publicada oficialmente la retirada de reserva que le afectaba, no forma parte del ordenamiento jurídico español y, en consecuencia, vulneró

(28) *Vid. supra* pág. 231.

esa garantía fundamental de la extradición de que ésta sólo pueda ser concedida en cumplimiento de un Tratado» (FJ. 7.º). En el fallo estimatorio el Tribunal se refiere al derecho a un proceso con todas las garantías. Resulta así que existe un nuevo o *sui generis* derecho fundamental a la legalidad de los extranjeros frente a solicitudes de extradición. Mientras que los españoles únicamente cuentan con el derecho al principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), siendo, como regla general, el problema relativo a la publicación de las normas jurídicas ajeno al ámbito del proceso de amparo constitucional, los no nacionales cuentan con un derecho a la legalidad en la extradición protegible en amparo y que se integra en el derecho a un proceso con todas las garantías. Un derecho que, sin embargo, no se estima vulnerado cuando un órgano judicial aplica un precepto derogado.

Un análisis mucho más detenido del que apretadamente puede hacerse en este lugar merece la STC 169/1998 (Sala Primera) sobre la traslación del derecho a la presunción de inocencia al ámbito administrativo sancionador, en la que se incorporan interesantes modulaciones en relación con doctrina constitucional anterior y, en particular, sobre el valor probatorio de las actas de infracción y la intensidad del principio acusatorio en este contexto. Se afirma así que es cierto que en la tramitación del expediente administrativo se introdujeron nuevas imputaciones no previstas en el pliego de cargos, pero —por contraste con lo ocurrido en el asunto resuelto por la STC 160/1994— no existió una modificación esencial de los hechos imputados, por lo que siempre existieron idénticas posibilidades de defensa, tanto en sede administrativa, como ulteriormente en sede jurisdiccional (FJ. 3.º).

Pero, sin duda, el pronunciamiento más relevante, desde una perspectiva doctrinal, lo constituye en este contexto la STC 120/1998 (Sala Segunda, «asunto del contrabando de tortugas *caretta*») (29), en la que se precisó con sumo detenimiento la doctrina del Tribunal sobre las denominadas leyes penales en blanco, haciéndose constar expresamente que ese tipo de normas puede ser integrado mediante leyes autonómicas. En este sentido razona el Tribunal que «la función que corresponde al Estado de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 149.1.1.º CE) no puede ser entendido de tal manera que vacíe de contenido las competencias que las CC.AA. al amparo del artículo 148 de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, que han de ser respetadas en sus propios términos (...). De estas consideraciones se desprende que el órgano judicial puede seleccionar como complemento válido de la ley penal las nor-

(29) Vid. *supra* pág. 232.

mas de las Comunidades Autónomas dictadas en el marco de sus respectivas competencias. En ese caso será necesario que tales leyes autonómicas se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en el artículo 25.1 CE y que no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable en todas partes del territorio» (FJ. 4.º). En el caso de autos, se trataba de una Ley del Parlamento de Cataluña dictada en el ejercicio de competencias propias, por lo que no existe reparo alguno a su utilización como complemento de la norma penal en blanco.

3. En lo que concierne al derecho a una tutela judicial efectiva destaca fundamentalmente la STC 117/1998 (Sala Primera), que versó sobre el derecho de asistencia jurídica gratuita. En efecto, una entidad mercantil había solicitado judicialmente el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita para promover un procedimiento de suspensión de pagos. La Comisión del Turno de Oficio, y posteriormente el Juzgado confirmando la decisión de aquella, desestimaron dicha petición en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.c) de la Ley 1/1996, de Asistencia Jurídica Gratuita: Precepto en el que expresamente se deniega ese derecho a las entidades mercantiles con ánimo de lucro. Contra dicha resolución judicial promovió la entidad actora demanda de amparo constitucional por vulneración del derecho a la igualdad y a la tutela judicial efectiva. El Tribunal Constitucional desestimó la demanda por las razones que a continuación se extractan: *a)* El artículo 119 CE consagra un derecho constitucional de carácter instrumental respecto del derecho de acceso a la jurisdicción. *b)* Es éste un derecho de configuración legal, por lo que el legislador podrá atribuir ese derecho prestacional a quienes reúnan las características y requisitos que considere relevantes. *c)* Esa libertad de configuración tiene un límite constitucional expreso: reconocerlo respecto de «quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar». *d)* Este precepto no precisa si dentro de la expresión «quienes» sólo se refiere a personas físicas o también a las jurídicas. El legislador ha optado por excluir a las jurídicas y esa exclusión no es inconstitucional. De la opinión mayoritaria discrepó el Magistrado Sr. García Manzano mediante el pertinente voto particular. En su criterio, la Sentencia parte de una cuestionable distinción entre personas jurídicas y personas físicas que traslada posteriormente a la interpretación del artículo 119 CE. Sin embargo, por «quienes» del artículo 119 debe entenderse los titulares del derecho a la tutela judicial efectiva, entre los que, inequívocamente, se encuentran las personas jurídicas. Ello no excluye que el legislador no pueda para este tipo de personas (las jurídicas) elevar cuantitativamente el módulo establecido para las físicas o que, en su aplicación concreta, los órganos judiciales extremen el rigor de tener por acreditada esa situación de insuficiencia económica. Pero cosa distinta es,

como hace el legislador de la Ley 1/1996, excluir de antemano el derecho de las personas jurídicas.

Finalmente, la STC 116/1998 (Sala Primera) se ocupó del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, estableciendo una doctrina de la que discrepó el Magistrado Sr. Gimeno Sendra, adhiriéndose a su voto el también Magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera. Para la mayoría de la Sala, la resolución judicial impugnada «no contiene en la redacción de su fundamentación jurídica referencias concretas que permitan singularizar su razonamiento como específicamente referido al caso; también debe advertirse que la respuesta está construida a partir de un lenguaje en el que abundan las expresiones estereotipadas (...). No obstante lo anterior, no cabe llegar a entender que, en el presente caso, nos encontremos ante una resolución judicial a la que quepa imputar el vicio de carencia de motivación» (pues) no nos encontramos ante uno de esos supuestos en los que el Tribunal ha exigido una motivación reforzada (FJ. 5.º). Criterio distinto es el sustentado por los Magistrados discrepantes, quienes se detienen a analizar lo que denominan «novedosa doctrina de la motivación reforzada». En efecto, a su juicio, a partir de esta Sentencia la exigencia de una motivación específica sólo procederá cuando se vean afectados otros derechos fundamentales distintos de los del artículo 24.1 CE. Sin embargo, esta exigencia de motivación específica o reforzada nada tiene que ver con el derecho a la tutela judicial efectiva, sino con el principio de proporcionalidad, cuya primera consecuencia consiste en la obligación judicial de motivar las resoluciones limitativas de derechos fundamentales, por lo que cuando el juez incumple con ese mandato no está, en puridad, vulnerando el derecho a la tutela, sino el derecho sustantivo de que se trate (Francisco Caamaño).

