

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL ULTIMO CUATRIMESTRE DE 1997

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. DERECHOS FUNDAMENTALES.

I. JURISDICCION CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Dimos cuenta en su día de la práctica de la admisión parcial de recursos de amparo que parecía querer iniciarse con el ATC 340/1996 (1). Como se sabe, con ocasión de los distintos recursos de amparo presentados contra la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en el denominado *caso Fielles*, el Tribunal Constitucional ha hecho uso nuevamente de aquella técnica, si bien ahora mediante providencia. Así consta en los *Antecedentes* del ATC 420/1997 (Sala Segunda), dictado en la pieza separada de suspensión abierta tras la admisión (parcial) de uno de tales recursos.

Al comentar el ATC 340/1996, señalaba que la admisión parcial de demandas sólo podía responder a la intención de expurgar los recursos de todo lo accesorio y permitir que la sentencia resolutoria se centre en las cuestiones de alcance constitucional; y que, a esos fines, la inadmisión de *motivos* de amparo mediante Auto sólo permitía adelantar en el tiempo el pronunciamiento motivado del Tribunal, siendo así que la economía en términos de argumentación únicamente resultaría del empleo de la providencia. Ese es el camino que ahora sigue el Tribunal, de manera que con aquel primer Auto parece que sólo se

(1) *Cfr. REDC*, núm. 49, 1997, págs. 213-214.

pretendía el público conocimiento de un proceder que, de formalizarse en providencia, habría pasado inadvertido fuera del ámbito de los concretos recurrentes y el Ministerio Fiscal. A los problemas que puede suscitar la técnica de la admisión parcial me he referido ya en el lugar antes citado, apuntando, por ejemplo, que, a mi juicio, sería siempre posible que la Sala entrara a conocer —por la vía del artículo 84 LOTC— de todos los *motivos* de la demanda de amparo, incluso de los inadmitidos por la Sección.

2. Si el supuesto anterior evidencia la voluntad del Tribunal por encontrar caminos que, acaso practicables con dificultad en el tenor literal de su Ley rectora, se demuestran, sin embargo, necesarios en la práctica, durante este cuatrimestre se han sucedido no pocas resoluciones que ponen de manifiesto, una vez más, las insuficiencias de la Ley Orgánica del Tribunal en relación con los efectos anudados a sus pronunciamientos. No se trata ya, como tantas veces hasta ahora, de la imposible correspondencia entre inconstitucionalidad y nulidad establecida en el artículo 39 (negada, como se sabe, en las SSTC 45/1989, 13/1992 y 179/1994, entre otras), sino, en el caso de la STC 150/1997 (Sala Segunda), de la anulación en amparo —y con los efectos que el artículo 40.1 LOTC reserva a las sentencias dictadas en el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad— de *normas* deducidas de enunciados legales aplicados en las resoluciones impugnadas ante el Tribunal. Una sentencia de amparo —viene a decirse en la STC 150/1997 (2)— que anule una sentencia penal condenatoria fundamentada en una interpretación inconstitucional de un enunciado legal (enunciado susceptible, en todo caso, de una interpretación conforme) disfruta en sus efectos de «plena eficacia frente a todos», pues no se limita a la estimación subjetiva de un derecho (art. 164.1 de la Constitución), sino que efectivamente expulsa del Ordenamiento una norma, por más que subsista el enunciado del que se ha deducido, susceptible de interpretaciones (normas) compatibles con la Constitución.

Las cosas no son, pues, aquí tampoco, tan simples como presume la Ley Orgánica, pues, al menos en materia penal, las sentencias de amparo que declaren la inconstitucionalidad de determinada interpretación de la legalidad postconstitucional (3) deben equipararse a los pronunciamientos anulatorios de un enunciado. Con todo, y en beneficio de la certeza, acaso sería aconsejable que también las Salas hicieran uso en el fallo de la técnica empleada, por ejem-

(2) Objeto de comentario *infra*, págs. 181 y sigs.

(3) En el caso de la preconstitucional, como se recuerda en la STC 167/1997 (Sala Segunda), las Salas pueden declarar la *derogación* del enunciado en su totalidad.

plo, en la STC 105/1988, esto es, dejaron en claro la inconstitucionalidad (nulidad) de la interpretación enjuiciada.

También notable, a propósito del artículo 40 LOTC, es la STC 159/1997 (Pleno, amparo) (4), en la que, contra el parecer de varios Magistrados (5), se concluye que la declaración de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley (en el caso, el art. 38.2.2 de la Ley 5/1990, sobre medidas en materia presupuestaria, financiera y tributaria, anulado por la STC 173/1996) por razones ajenas a la infracción de derechos fundamentales no irradia sus efectos sobre las sentencias judiciales que la hayan aplicado; ni siquiera sobre las que hayan sido objeto de demandas de amparo (promovidas tras haberse intentado en la vía previa el planteamiento judicial de una cuestión) admitidas a trámite antes de la declaración de inconstitucionalidad. El efecto que así se produce —abiertamente discutido por los Magistrados discrepantes— es que el Tribunal confirma en amparo una sentencia en la que se ha aplicado un precepto manifiestamente nulo (si no se quiere *ex tunc*, sí, al menos, desde la STC 173/1996). Concurren aquí problemas más que vidriosos y sobradamente conocidos: por ejemplo, el concepto de sentencia firme a los efectos del artículo 40 LOTC (recuérdese la STC 110/1988), la relación existente —de identidad, la que media entre el género y la especie, de pura diversidad— entre los artículos 9.1 (seguridad) y artículo 31.1 (principios de justicia tributaria) de la Constitución (6) o, por último, todas las dificultades del amparo contra leyes y del eventual derecho de la parte al planteamiento por los órganos judiciales de una cuestión de inconstitucionalidad (7).

3. Sin salir de los efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional, varias resoluciones dictadas durante este cuatrimestre insisten en un asunto que, a mi juicio, dista mucho de estar claro. Me refiero a las similitudes y divergencias que es común apreciar entre el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. En la STC 161/1997 —como antes, por ejemplo, en la STC 238/1992— se deja dicho que «aunque, para distinguir la cuestión del recurso

(4) Del mismo tenor es la STC 183/1997 (Sala Primera).

(5) La acompañan votos particulares de los Magistrados Sres. García-Mon y González-Regueral, Jiménez de Parga y Cabrera (al que se adhiere De Mendizábal Allende) y Gimeno Sendra.

(6) La STC 173/1996 apreció en la Ley una contradicción con el segundo, en tanto que en la demanda que dio lugar a la STC 159/1997 se invocaba el primero.

(7) Un primer comentario a la STC 159/1997 puede verse en M. C. BLASCO SOTO: «La constitucionalidad de la ley inconstitucional», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 328, 1998, págs. 1 y sigs.

de inconstitucionalidad, en algunas Sentencias de este Tribunal se haya calificado a la primera como proceso de control concreto, con esta expresión se ha querido destacar que es un proceso que tan sólo puede plantearse con ocasión de la aplicación del precepto cuestionado a un caso concreto (...); sin embargo, una vez promovida la cuestión, el objeto y el tipo de control es en lo sustancial idéntico al del recurso de inconstitucionalidad, ya que en los dos casos se trata de contrastar en abstracto el precepto legal con las normas que integran el llamado bloque de la constitucionalidad» (FJ. 2.º) (8).

Hay, a mi juicio, en la propia Ley del Tribunal, una razón de peso para suscribir la equiparación anterior: el artículo 39.1 permite, como se sabe, que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto se extienda, por conexión o consecuencia, a otros incluidos en el mismo cuerpo normativo (9). Debe entenderse, pues la Ley no distingue, que esa irradiación también opera en el caso de las cuestiones, de suerte que por la vía del artículo 39.1 puede alcanzarse la declaración de inconstitucionalidad de normas acaso excluidas en un principio del procedimiento por haber sido cuestionadas sin observar los trámites del artículo 35 LOTC (10).

Quizá haya razones para discutir la identidad entre el recurso y la cuestión (11). Sin entrar en ellas, sí es de advertir que el propio Tribunal no ha llegado a establecer la paridad absoluta. No es exacto que, como parece, el Tribunal sólo estime relevante la diferencia que resulta de los específicos requisitos exigidos para el planteamiento de las cuestiones, de manera que, satisfecha la finalidad selectiva del artículo 35 LOTC, aquéllas sean en todo tratadas como los recursos directos. ¿Cómo se explica, si no, que el Pleno considere admisible que el procedimiento constitucional desaparezca cuando las partes en el proceso *a quo* hayan desistido de sus pretensiones en el mismo? Tal se dice en el ATC

(8) Se matiza, a continuación, que lo anterior «no significa que en algún supuesto específico no quepa limitar la cuestión de inconstitucionalidad a un inciso concreto de un determinado precepto legal; sin embargo, esta posibilidad dependerá, en principio, de la concurrencia de dos circunstancias fundamentales: primero, de si el tenor literal del enunciado normativo regula de forma diferenciada distintos supuestos y, en segundo lugar, si éstos suscitan problemas sustancialmente diversos desde la perspectiva constitucional que suscita la duda de inconstitucionalidad» (*ibid.*).

(9) Véase, no obstante, la STC 196/1997, reseñada *infra*, págs. 166 y sigs.

(10) *Cfr.*, por ejemplo, SSTC 3/1983 y 27/1985, esta última, precisamente, con un voto particular del Magistrado Sr. Arozamena Sierra en el que se advierte la contradicción entre los artículos 35 y 39.1 LOTC.

(11) Apunta algunas, por ejemplo, J. JIMÉNEZ CAMPO: «El control de constitucionalidad de la ley en el Derecho español», en F. RUBIO LLORENTE y J. JIMÉNEZ CAMPO: *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, Madrid, 1997.

349/1997: el órgano judicial no puede «retirarla (la cuestión) ni dictar sentencia mientras no se resuelva el proceso constitucional ATC 313/1996 (12)», lo que «no significa que carezca de competencia para resolver aquellas otras incidencias ajenas a la determinación de la validez de la ley cuestionada (ATC 313/1996), ni que, por esta sola circunstancia, se prive a las partes de su derecho a disponer del objeto del proceso» (FJ. 2.º). Sin duda pueden disponer de esto último, pero ¿también, con ello, de la existencia misma de un proceso constitucional que se dice equiparado en todo, una vez iniciado, al recurso directo? Si el proceso *a quo* es mera excusa para el comienzo de un proceso que se demuestra también abstracto quizá no debiera admitirse que su suerte dependa de lo acaecido en el primero; ni siquiera aceptarse el desistimiento mismo, habida cuenta de que su subsistencia es presupuesto para el pronunciamiento del Tribunal sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada; pronunciamiento que, me parece, está antes al servicio de la depuración del Ordenamiento que al de la solución correcta del litigio sustanciado en la vía judicial.

En otro orden de cosas, el Pleno ha dado un nuevo paso en la determinación del momento procesal oportuno para el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad. Así, se dice en la STC 234/1997, cabe hacerlo, más allá del plazo para dictar sentencia, en la sentencia misma cuando ésta «se dicta en relación con el otro delito que se está enjuiciando en ese proceso, pero no respecto de aquél al que resulta de aplicación la norma cuestionada, [ya que se cumpliría así] la exigencia de plantear la cuestión «dentro del plazo para dictar sentencia» (art. 35.2 LOTC), pues respecto del delito tipificado en la norma de cuya constitucionalidad se duda dicho plazo se encuentra suspendido» [FJ. 2.ºa)]. No es posible, por el contrario, plantearla «en el trámite de admisión de [una] denuncia (...) o en el de incoación de diligencias previas (...), [pues], aunque este Tribunal ha relativizado el concepto de «fallo» y que, por tanto, ha admitido cuestiones respecto de resoluciones que en sentido estricto no le afectaban, (...) esta flexibilización siempre se ha producido respecto de resoluciones que bien eran definitivas o, siendo interlocutorias, la tramitación del procedimiento no iba a poder aportar ningún elemento nuevo en orden a determinar la invidencia de la norma cuestionada sobre el fallo (...) ni sobre la legitimidad o ilegitimidad de la norma cuestionada (...). Por esta razón, no resulta correcto entender (...) que el hecho de tener que aplicar [el] precepto legal para determinar si se admite o no [una] denuncia o para practicar [unas] dili-

(12) Reseñado en la crónica correspondiente al último cuatrimestre de 1996, *REDC*, núm. 49, 1997, pág. 220.

gencias esenciales encaminadas a determinar la naturaleza o circunstancia de [un] hecho, constituye ya una aplicación de la norma que permite formular la cuestión de inconstitucionalidad. Pues basta reparar en que en este momento procesal todavía no es posible saber si la norma que se cuestiona es aquélla de la que va a depender el fallo, ya que pudiera ocurrir que (...) no llegara a aplicarse porque no se probaran los hechos denunciados, existiera otra norma penal que desplazara aquélla o, en fin, por cualquier otro motivo que impidiera la aplicación de la norma cuestionada» [FJ. 2.ºb)].

4. Consideraciones del mayor interés en relación con la definición de las funciones del Tribunal en materia de amparo pueden encontrarse en la STC 160/1997 (13) (Pleno). Especialmente por el límite que de ellas resultan a la irradiación incondicionada de los contenidos constitucionales sobre la totalidad del Ordenamiento. Admitida la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, «ello no puede implicar el que este Tribunal esté llamado a imponer su criterio [en todo caso], (...) [pues] tal cosa equivaldría a extender el ámbito de las garantías constitucionales (art. 123.1 CE), que marca el límite de nuestra jurisdicción, a la interpretación de todo el ordenamiento» (FJ. 4.º). «Una cosa es la garantía de los derechos fundamentales, tal como le está encomendada, y otra, necesariamente muy distinta, la de la máxima irradiación de los contenidos constitucionales en todos y cada uno de los supuestos de interpretación de la legalidad; esto último puede no ocurrir sin que ello implique siempre la vulneración de un derecho fundamental» (*ibid.*).

Esta doctrina puede ocasionar —como en el caso de autos (14)— efectos, cuando menos, chocantes. Pero se ajusta, me parece, a lo que en nuestro sistema, por causa de su condición de *bien escaso* (15), es la jurisdicción constitucional: una jurisdicción de mínimos, subsidiaria de la que, en materia de derechos, tiene la primera (y principal) palabra. Las soluciones más atentas a la justicia material del caso pasan por la irradiación absoluta de unos derechos que, perfectamente objetivados, llevan en sí mismos la perversión del orden constitucional (16).

(13) También comentada *infra* págs. 178 y sigs.

(14) Así lo entienden los Magistrados discrepantes del parecer de la mayoría, Sres. Gimeno Sendra, Ruiz Vadillo y Jiménez de Parga y Cabrera.

(15) *Cfr.* R. WAHL y J. WIELAND: «La Jurisdicción Constitucional como bien escaso. El acceso al *Bundesverfassungsgericht*», *REDC*, núm. 51, 1997, págs. 11 y sigs.

(16) Riesgo del que advierte con claridad E. W. BÖCKENFÖRDE: en *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden, 1992.

5. Dos últimos apuntes, ambos referidos al agotamiento de la vía judicial previa al amparo. De una parte, el ATC 324/1997 (Sección Segunda), en el que se detallan los remedios ordinarios utilizables, según los casos, frente a sentencias dictadas en procedimientos *inaudita parte*: recurso de apelación o de casación, revisión, audiencia al rebelde (17). De otra, la STC 205/1997 (Sala Primera), que retoma, en materia de recusación, la línea seguida en la STC 147/1994, separándose —como advierten los Magistrados Sres. Jiménez de Parga y Cabrera y Gimeno Sendra— de la iniciada con la STC 27/1997 (18) (Juan Luis Requejo Pagés).

II. FUENTES DEL DERECHO

1. La resolución más relevante en la materia durante el período que abarca esta reseña ha sido, sin duda, la STC 182/1997 (Pleno), que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos, respectivamente, contra el Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes, y contra la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, también de Medidas Presupuestarias Urgentes, aprobada por las Cortes Generales como consecuencia de la tramitación como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia del referido Real Decreto-Ley (art. 86.3 CE). En el primero de los recursos de inconstitucionalidad se impugnaron dos preceptos del Real Decreto-Ley, uno referido a la modificación de las escalas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) para el ejercicio de 1992 (art. 2) y otro relativo a la prestación por incapacidad laboral transitoria (art. 6), aduciéndose respecto de ambos la vulneración de los presupuestos y límites impuestos por el artículo 86.1 de la CE a la utilización del Decreto-Ley y, además, únicamente respecto al primero de los preceptos recurridos, la infracción de los principios de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). En el segundo de los recursos de inconstitucionalidad se impugnó el artículo 2 de la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, homólogo del artículo 2 del Real Decreto-Ley, y tan sólo por los motivos materiales esgrimidos contra este último. En relación con el instrumento normativo del Decreto-Ley, tres fueron las cuestiones abor-

(17) En los supuestos del artículo 131 de la Ley Hipotecaria habrá de seguirse previamente el procedimiento ordinario [STC 158/1997 (Pleno), que matiza, así, la doctrina sentada en la STC 6/1992].

(18) Reseñada en la crónica del primer cuatrimestre de 1997, *REDC*, núm. 50, 1997, págs. 151-153.

dadas en la Sentencia: la incidencia que sobre el objeto del proceso constitucional pudiera derivarse de su derogación y sustitución por la Ley de conversión; la situación de extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante para su utilización; y, en fin, la afectación a los derechos, deberes y libertades regulados en el Título I de la Constitución, en concreto, al deber constitucional de contribuir al sostenimiento o financiación de los gastos públicos (art. 31.1 CE), como materia que le está constitucionalmente vedada.

2. En torno a la primera de las cuestiones apuntadas, los recurrentes, a fin de evitar una posible reducción del objeto del proceso constitucional, pretendían una revisión de la doctrina recogida en la STC 111/1983, en la que el Tribunal Constitucional, pese a afirmar que la tramitación como proyecto de Ley del Decreto-Ley no privaba de sentido a su impugnación, ni cabía hablar en tal caso de un efecto sanatorio de la Ley posterior, únicamente examinó la constitucionalidad de aquellos preceptos del Decreto-Ley no reproducidos en la Ley, de modo que, en opinión de los actores, de alguna forma venía a admitirse el efecto sanatorio de la Ley. Sin embargo, a su juicio, tal efecto sobre el enjuiciamiento del Decreto-Ley no puede considerarse ni tan automático ni tan intenso que impida la posible declaración de inconstitucionalidad de cualquier materia regulada en un Decreto-Ley por el hecho de haber sido luego regulada mediante Ley.

El Tribunal Constitucional estima en este caso innecesaria la revisión de la referida doctrina constitucional por dos razones. En primer lugar, porque ni la eventual falta de impugnación de la Ley posterior ni la derogación por ésta del Decreto-Ley constituyen obstáculo para examinar los motivos formales de inconstitucionalidad esgrimidos contra el Decreto-Ley, «pues ha de considerarse constitucionalmente legítimo que, en defensa de la Constitución, para velar por la recta utilización del instrumento previsto para los casos que señala el artículo 86.1, los sujetos y órganos legitimados para promover el recurso de inconstitucionalidad concreten al Decreto-Ley, sin traer al proceso la Ley posterior, la impugnación» (STC 111/1983), velando de este modo por el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Constitución (STC 60/1986). En segundo lugar, porque, aun interpretando la doctrina de la STC 111/1983 en el sentido postulado por los recurrentes, de forma que los motivos de inconstitucionalidad material aducidos contra el Decreto-Ley sólo podrían ser analizados si se hubieran impugnado los análogos preceptos de la Ley posterior, no se derivaría de la misma en el presente supuesto una reducción del objeto del proceso constitucional, toda vez que sólo contra uno de los preceptos del Real Decreto-Ley (art. 2) se habían invocado razones de inconstitucionalidad material y la impugnación se había extendido, por idénticos

motivos de inconstitucionalidad material, al homólogo art. 2 de la Ley 28/1992, de 28 de noviembre.

Finalmente, a los efectos de perfilar el objeto del proceso, se añade a las consideraciones anteriores que la apreciación de «alguno o algunos de los vicios de inconstitucionalidad formal, por infracción del artículo 86.1 de la CE esgrimidos frente a los preceptos impugnados del Real Decreto-Ley no podrán tener incidencia alguna sobre la validez de los homólogos preceptos de la Ley, que ni han sido impugnados por tal motivo, ni son fruto de una tramitación parlamentaria respecto de la que existan indicios de que las Cortes Generales hayan dejado de ejercer con plenitud su potestad legislativa» (FJ. 1.º).

3. En cuanto al presupuesto habilitante que legitima la utilización del Decreto-Ley, esto es, la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE), los recurrentes negaban que concurriera la misma. Aunque no cuestionaban las causas invocadas en la Exposición de Motivos del Decreto-Ley para justificar las medidas en él adoptadas y la finalidad con ellas perseguida («el crecimiento del déficit público durante el primer semestre del año», lo que habría obligado a «actuar con urgencia y rigor sobre los ingresos y gastos públicos con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Programa de Convergencia» presentado por el Gobierno en marzo de 1992), entendían, sin embargo, que tales circunstancias no podían justificar por sí mismas el ejercicio de la facultad que al Gobierno confiere el art. 86.1 de la Constitución para dictar Decretos-Leyes y, en particular, que difícilmente podía constituir una medida adecuada para remediar la situación aducida el incremento de las tarifas del IRPF, pues tal medida no modificaba de manera instantánea la situación jurídica preexistente (STC 29/1982), ya que el impuesto no se devenga hasta el último día del año y no se recauda hasta el mes de junio del año siguiente, pudiendo haberse presentado un proyecto de Ley, tramitado por el procedimiento legislativo ordinario, o haberse incluido la modificación de las tarifas en el proyecto de Ley de Presupuestos del siguiente ejercicio.

El juicio sobre la existencia o inexistencia en este caso del presupuesto habilitante para la utilización del Decreto-Ley lleva al Tribunal Constitucional a traer a colación su reiterada doctrina jurisprudencial, inicialmente recogida en la STC 29/1982, sobre los requisitos exigidos por la Constitución para que el Gobierno pueda ejercer la potestad normativa excepcional de dictar Decretos-Leyes, en particular, sobre la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad y el alcance del control que le compete efectuar en este extremo. Doctrina cuyos puntos esenciales, resumidamente expuestos, son los siguientes: a) La potestad que al Gobierno confiere el artículo 86.1 de la CE para dictar Decretos-Leyes se configura como una excepción al procedimiento

legislativo ordinario y a la participación en éste de las minorías parlamentarias, sometida en cuanto a su ejercicio «a la necesaria concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en dicho precepto (...), entre los que se incluye (...) la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante, esto es, una situación de extraordinaria y urgente necesidad»; b) El concepto de «extraordinaria y urgente necesidad» en modo alguno es una cláusula o expresión vacía de significado, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-Leyes. En su apreciación es forzoso reconocer cierto peso al juicio político o de oportunidad de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, lo que no empece, sin embargo, la función del Tribunal Constitucional de asegurar que el ejercicio de la facultad que al Gobierno confiere el artículo 86.1 de la Constitución se mueva dentro del marco trazado por ésta, aunque el control que en este punto le compete es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de su función de control parlamentario (art. 86.2 CE). De modo que el Tribunal Constitucional «podrá en supuestos de uso abusivo o arbitrario rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada (STC 29/1982, FJ. 2.º)» como de extraordinaria y urgente necesidad y, por consiguiente, «declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-Ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución».

Más concretamente, la utilización del instrumento normativo del Decreto-Ley resulta legítima, al concurrir el presupuesto de hecho habilitante, «en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta», siendo necesario, para el ejercicio de la potestad de control que al Tribunal Constitucional corresponde, que la definición por los órganos políticos de una situación como de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-Ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar. Finalmente, para llevar a cabo su función de control, el Tribunal ha de valorar todos aquellos factores que motivaron al Gobierno a dictar el Decreto-Ley, circunscribiéndose los mismos a aquéllos que «quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma», no pudien-

do ser ofrecidas en defensa de la utilización del Decreto-Ley «razones distintas o que alteren los motivos puestos de manifiesto en su momento» (FF.JJ. 3.º y 4.º).

En el presente supuesto, para el Tribunal Constitucional, de una parte, la existencia de un déficit público creciente que quebraba las expectativas económicas que habían servido de base para reducir las tarifas del IRPF; de otra, el carácter imprevisible de las circunstancias que motivaron la adopción del Decreto-Ley; y, en fin, el hecho de que la evolución del déficit público afectaba de manera negativa a un equilibrio básico de la economía y al cumplimiento de uno de los requisitos del Programa de Convergencia entre los países que forman parte de la Comunidad Europea se perfilan como factores que permiten concluir que la apreciación por los órganos a quienes incumbe la dirección de la política del Estado de que existía una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justificaba la adopción de la medida de modificación de las escalas del IRPF se enmarcaba dentro de los límites que impone el artículo 86.1 de la Constitución. Medida de la que resalta su operatividad sobre los ingresos públicos y su vocación de provisionalidad, explicándose la elección del IRPF por la generalidad de este impuesto, que determina que sus modificaciones sean más efectivas frente a la coyuntura económica que las de otros tributos.

Asimismo, el Tribunal Constitucional desestima las alegaciones de los recurrentes respecto a la no existencia de una situación de urgencia que pudiera justificar la medida adoptada, al considerar, desde la perspectiva de su función de control, que las características y las dimensiones del problema a afrontar —un déficit público estructural desbocado en un momento en que el objetivo de convergencia económica con los restantes países de la Comunidad Europea había sido establecido como esencial en la gobernación del país— era motivo suficiente para que el Gobierno adoptase las medidas que modificaban de manera instantánea la situación jurídica existente, pues, aunque el IRPF se devenga el último día del año y no se recauda hasta mediados del siguiente, la recaudación fiscal se vio inmediatamente beneficiada al ingresar unas retenciones a cuenta más elevadas, así como por la certidumbre de que, llegado el momento de la declaración-liquidación, las mayores retenciones practicadas habrían de dar lugar a devoluciones menos cuantiosas. De otra parte, el Tribunal entiende que no se aducen por los recurrentes razones convincentes que permitan concluir que a través del procedimiento legislativo de urgencia se hubiera podido atender adecuadamente y en tiempo oportuno la situación de necesidad financiera a la que se pretendía hacer frente. En este sentido, advierte, en primer lugar, que «la decisión definitiva sobre la adopción del trámite de urgencia en el Congreso de los Diputados no corresponde al Gobierno, sino a la Mesa de la Cámara», y, en segundo lugar, que los plazos del procedimiento legislativo or-

dinario de urgencia habrían demorado posiblemente la adopción de la medida a los últimos meses del año, sin dar tiempo suficiente a los ciudadanos de ajustar su conducta económica a la legislación vigente (FF.JJ. 4.º y 5.º) (19).

4. La afectación a los derechos, deberes y libertades regulados en el Título I de la Constitución que como límite material al Decreto-Ley enuncia el artículo 86.1 de la CE, en relación, en este caso, con el deber constitucional de los ciudadanos de contribuir a través de los impuestos al sostenimiento o financiación de los gastos públicos que deriva del artículo 31.1 de la CE, fue otra de las cuestiones abordadas en la STC 182/1997, al enjuiciar la constitucionalidad de los artículos 2 y 6 del Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio.

En la STC 6/1983, el Tribunal Constitucional ya había incluido entre los deberes cuya afectación está vedada al Decreto-Ley el de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos e insiste, de nuevo en esta ocasión, en la necesidad de efectuar una interpretación de los límites materiales al Decreto-Ley que permita una posición equilibrada y evite concepciones extremas, de forma que «la cláusula restrictiva del art. 86.1 de la Constitución [«no podrán afectar (...)»] debe ser entendida de modo tal que ni se reduzca a la nada el Decreto-Ley, ni permita que por Decreto-Ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I» (FJ. 6.º).

Tras rechazar, como sostenía el Abogado del Estado, que la prohibición de regulación por Decreto-Ley del «régimen general» de los derechos, deberes y libertades no alcanza a que se regulen los elementos esenciales de los impuestos mediante dicho instrumento normativo siempre que no se trate de una regulación de su «régimen general», pues ello supondría identificar la afectación del derecho o deber constitucional con el concepto más extenso de regulación

(19) Sobre la apreciación en este caso del presupuesto habilitante para aprobar mediante Decreto-Ley la medida impugnada versa el voto particular que a la Sentencia formula el Magistrado Sr. Gimeno Sendra. En su opinión, el notable incremento del déficit público observado en el primer semestre del año se perfila como una circunstancia perfectamente válida para la modificación de las tablas de porcentaje de retención a cuenta sobre el IRPF, pero no para el incremento de las tarifas del impuesto, pues el mismo se devenga precisamente al final de cada período impositivo y se recauda una vez entrada la primavera del año siguiente, por lo que los superiores ingresos determinados por la elevación de sus tarifas para el ejercicio de 1992 podría quizá contribuir a enjugar el déficit de caja en su caso producido en el ejercicio presupuestario de 1993, pero no el de 1992, cuya liquidación debió producirse el último día del año. «Falta, pues —concluye el voto—, una adecuación o coherencia entre la medida (...) y la situación de urgencia que se trata de combatir (...), circunstancia esta última que, examinada a la luz de nuestra doctrina, plasmada, entre otras, en las SSTC 29/1982, 111/1983 y 60/1986, convierte dicho precepto en inconstitucional por infringir el presupuesto habilitante de todo Decreto-Ley».

del régimen general del mismo, se señala en la Sentencia, reproduciendo la doctrina recogida en la STC 111/1983, que para comprobar cuándo un Decreto-Ley afecta a un derecho, deber o libertad es necesario tener en cuenta su configuración constitucional, en este caso, la del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Dado que el texto constitucional conecta este deber con el principio de capacidad económica y lo relaciona, a su vez, con el conjunto del sistema tributario, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que, de conformidad con el tenor literal del artículo 31.1 de la CE, «el Decreto-Ley no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que incidan en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo». No queda absolutamente impedida, por tanto, «la utilización del Decreto-Ley en materia tributaria, cuando concurra el supuesto habilitante (...) [aunque] será preciso tener en cuenta en cada caso en qué tributo en concreto incide el Decreto-Ley —constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica—, qué elementos del mismo —esenciales o no— resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (FF.JJ. 6.º y 7.º).

De otra parte, el Tribunal matiza su precedente doctrina jurisprudencial (SSTC 6/1983, 41/1983, 51/1983) que configuraba como ámbitos coextensos el de la interdicción de que el Decreto-Ley afecte a derechos, deberes y libertades regulados en el Título I de la Constitución (art. 86.1 CE) y el de la reserva de Ley en materia tributaria (arts. 31.3 y 133.1 CE), según la cual aquel instrumento normativo no podía ser utilizado para la regulación de los aspectos tributarios amparados por el principio de reserva de Ley, esto es, la creación *ex novo* de tributos y la determinación de sus aspectos esenciales. Matización que se efectúa con base en el tenor literal del art. 86.1 de la CE, que limita el ámbito material del Decreto-Ley sin referencia alguna a la reserva de Ley, y en la propia jurisprudencia constitucional al interpretar el alcance de este específico límite material que enuncia el artículo 86.1 de la CE, rechazando el criterio hermenéutico de la coextensión de los artículos 81 y 86.1 de la CE para fijar el ámbito de limitación al uso del Decreto-Ley, de modo que se hagan coincidir las menciones a los derechos y libertades del artículo 86.1 de la CE con la materia reservada a la Ley Orgánica. En este sentido, se reitera en la Sentencia la afirmación ya efectuada en la STC 60/1986 de que el hecho de que una materia esté reservada a la Ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-

Ley, dado que la mención a la Ley no es identificable en exclusiva con la Ley en sentido formal, de manera que para comprobar la adecuación del Decreto-Ley a la Constitución habrá que determinar si reúne los requisitos establecidos en el artículo 86 de la CE y no invade los límites en él enumerados o los que en su caso puedan derivarse de otros preceptos constitucionales, como, por ejemplo, las materias reservadas a la Ley Orgánica o aquellas otras para las que la Constitución prevé expresamente la intervención de los órganos parlamentarios bajo la forma de Ley.

Trasladadas las anteriores consideraciones a la materia tributaria, del hecho de que la misma esté sujeta al principio de reserva de Ley y que dicha reserva tenga carácter relativo y no absoluto «no se deriva necesariamente —afirma el Tribunal Constitucional— que se encuentre excluida del ámbito de regulación del Decreto-Ley, que podrá penetrar en la materia tributaria siempre que se den los requisitos habilitantes del presupuesto de hecho y no afecte, en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas. Limite material éste que no viene determinado por la reserva de Ley, de modo que lo reservado a la Ley por el artículo 31.3 de la CE tenga que coincidir necesariamente con lo que haya de entenderse por afectar al deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos». En definitiva, al interpretar el límite material del artículo 86.1 de la CE no debe atenderse al modo como se manifiesta el principio de reserva de Ley en una determinada materia, la tributaria en este caso, sino al examen de si ha existido afectación por el Decreto-Ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución, para lo que habrá de tenerse en cuenta la configuración constitucional del derecho, deber o libertad afectado y el alcance de la concreta regulación de la que se trate (FJ. 8.º).

La doctrina expuesta lleva al Tribunal Constitucional a concluir que el establecimiento por Decreto-Ley de un incremento de las tarifas o escalas de los tipos de gravamen aplicables a las bases imponibles del IRPF vulnera el artículo 86.1 de la CE por afectar al deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Dicha medida, atendida la naturaleza del tributo sobre el que opera, modifica sustancialmente el montante de la carga tributaria que deben soportar los contribuyentes sujetos al IRPF, lo que supone una alteración sustancial de la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario, afectando en esencia al deber constitucional que deriva del artículo 31.1 de la CE. En este sentido, no deja de resaltarse que el IRPF constituye uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario y que cualquier alteración en sus elementos esenciales repercute inmediatamente sobre la cuantía o el modo de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes, siendo el impuesto en el que los principios de capacidad económica y de

igualdad y progresividad tributarias encuentran su más cabal proyección (FJ. 9.º) (20).

Por el contrario, no incide en el ámbito material vedado al Decreto-Ley por el artículo 86.1 de la CE la obligación a cargo del empresario de abonar al trabajador la prestación por incapacidad laboral transitoria en caso de enfermedad común o accidente no laboral (art. 6 Real Decreto 5/1992, de 21 de julio). Tras rechazar el Tribunal Constitucional la posibilidad de considerar sinónimas las expresiones «tributos» (art. 133.1 CE) y «prestaciones patrimoniales de carácter público» (art. 31.3 CE) y descartar la naturaleza tributaria de aquella obligación, por lo que no resulta afectado el deber del contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del artículo 31.1 de la CE, entiende, dadas sus características, que se trata de una prestación patrimonial de carácter público (art. 31.3 CE). Aunque este tipo de prestaciones, de conformidad con el artículo 31.3 de la CE, sólo pueden establecerse con arreglo a la Ley, ello no implica que el Decreto-Ley haya incidido en un ámbito material que le estuviera constitucionalmente vedado, pues «el art. 86.1 CE no prohíbe que mediante estos actos con fuerza de Ley pueda afectarse a cualquiera de las materias tratadas en los preceptos del Título I de la Constitución, sino únicamente a los que contienen una consagración de derechos, deberes y libertades de los ciudadanos», siendo evidente que el citado artículo 31.3 de la CE no reconoce ningún derecho, deber o libertad (FJ. 16.º).

5. De otra parte, los principios de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE) constituyeron en la mencionada STC 182/1997 el canon de constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 28/1992, de 24 de noviem-

(20) Sobre el extremo concreto relativo a la apreciación de que la modificación de las tarifas del IRPF afecta al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE) versa el voto particular de Magistrado Sr. Cruz Villalón. Aunque comparte la matización que en la Sentencia se efectúa de la precedente doctrina constitucional, de modo que no todo lo que la Constitución cubre con el principio de legalidad tributaria queda excluido de regulación por Decreto-Ley, considera que el enfoque que en la Sentencia se ofrece «continúa anclado —más de lo necesario— en el suelo del citado principio de legalidad (en el que parece haber pasado a identificar dos zonas, una accesible y otra cerrada al Decreto-Ley), siendo así que, en mi opinión, procede intentar una interpretación lo más directa e inmediata posible de lo que haya de entenderse por “deber de contribuir” (art. 31.1 C.E.), así como por “afectación” del mismo (art. 86.1 C.E.), evitando reconducir constantemente el problema al principio de legalidad». A su juicio, el deber de contribuir no resulta afectado en el sentido vedado por el artículo 86.1 de la CE en aquellos casos en los que la posición del contribuyente en el conjunto del sistema no queda sensiblemente alterada, por más que la presión fiscal individual sentida pueda quedar modificada.

bre, por el que se modificaron las escalas del IRPF, una vez contraído el objeto del proceso constitucional al citado precepto legal, al haber sido declarada la inconstitucionalidad del artículo 2 del Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, por regular materias que le estaban constitucionalmente vedadas (art. 86.1 CE).

En la Sentencia se comienza por recordar en este extremo la reiterada doctrina constitucional sobre los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica en el ámbito tributario (FJ. 11.º) (21), para determinar a continuación el grado de retroactividad del precepto legal. El Tribunal Constitucional rechaza en este caso que se trate de una retroactividad *plena* o *auténtica*, pues la Ley, que entró en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* —25 de noviembre de 1992— y extiende sus efectos al impuesto que se devengue por los períodos impositivos que finalicen en 1992 con posterioridad al 22 de julio de dicho año, incrementa las tarifas del IRPF en un momento en el que, aunque el período impositivo está avanzado, aún no ha llegado a concluir; atribuye efectos jurídicos futuros a hechos imponibles que todavía no se han realizado completamente; y, en fin, se aplica a deudas impositivas que aún no se han devengado. Aunque cabría sostener que el precepto aisladamente considerado crea un supuesto de retroactividad auténtica en aquellos casos en que se proyecta sobre períodos agotados con anterioridad a su entrada en vigor (art. 94 Ley 18/1991), analizado de forma sistemática se inserta en una Ley que sólo deroga el Decreto-Ley, pero que en modo alguno pretende hacer desaparecer los efectos del mismo durante el tiempo que éste estuvo en vigor, por lo que el precepto legal carece de efectos constitutivos, en el sentido de que no introduce retroactivamente una modificación respecto de una situación que ya venía regulada por el Decreto-Ley (FJ. 12.º).

El carácter retroactivo impropio de la norma impugnada es evidente que afecta al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) de los sujetos pasivos del IRPF, si bien ello no implica que automáticamente deba ser declarada su inconstitucionalidad, pues «si la afectación de la seguridad jurídica por una norma de retroactividad impropia como la enjuiciada vulnera o no la Constitución es un interrogante al que sólo puede responderse después de analizar las circunstancias específicas que concurren en el caso, especialmente, la previsibilidad de la medida adoptada, las razones que han llevado a adoptarla y el alcance de la misma».

(21) *Cfr.* al respecto, la reseña correspondiente al tercer cuatrimestre de 1996, *REDC*, núm. 49, 1997, págs. 228-230.

En el supuesto examinado, el Tribunal Constitucional considera, en cuanto a la previsibilidad de la medida adoptada retroactivamente, que si bien la política de disminución de las tarifas del IRPF no podía hacer esperar un cambio de rumbo, las exigencias del principio de seguridad jurídica «no pueden nunca llegar hasta el punto de impedir a las Cortes Generales, esto es, a la representación del pueblo español (art. 66.1 CE), tomar conciencia de situaciones de crisis financiera, o de cualquier otra especie, y hacerles frente adoptando las medidas que se estimen precisas u oportunas para ello, entre las que se encuentran incluso las necesarias para poner remedio a anteriores y eventuales imprevisiones, falsas o erróneas expectativas económicas, volviendo, si fuera necesario, sobre anteriores decisiones del propio legislador». A lo que añade, además, que la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, tuvo la virtud de poner sobre aviso a los ciudadanos, permitiéndoles tomar conciencia de la situación crítica de las finanzas públicas y adaptar su comportamiento económico. Asimismo, entiende que concurren en este caso claras exigencias de interés público que justifican las medidas adoptadas, en concreto, el espectacular crecimiento del déficit público durante el primer semestre del año, que afectaba gravemente al equilibrio de la Hacienda Pública del Estado y al cumplimiento de uno de los requisitos esenciales del Programa de Convergencia Económica, objetivo este último prioritario no sólo para el Gobierno, sino para la mayoría de los grupos que gozan de representación parlamentaria. Y, en fin, en cuanto al alcance de la medida, lo califica de limitado, no revistiendo la subida de los tipos, desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, la «notable importancia» apreciada en otras ocasiones. En definitiva, el Tribunal Constitucional rechaza que el precepto impugnado vulnere, por las razones expuestas, el principio de seguridad jurídica (FJ. 13.º) (22).

6. En la STC 61/1997 (Pleno), que resolvió los recursos de inconstitucionalidad acumulados promovidos por los órganos legislativos y ejecutivos de diversas Comunidades Autónomas contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo y contra el Real De-

(22) El voto particular formulado por el Presidente, Sr. Rodríguez Bereijo, al que se adhieren los Magistrados Sres. De Mendizábal Allende y García Manzano, discrepa en este aspecto de la decisión de la mayoría, calificando sus firmantes de «constitucionalmente inaceptable que el art. 2 de la Ley 28/1992, de 25 de noviembre, haya llevado a cabo, retroactivamente, un aumento de las tarifas del IRPF que, por el momento del período impositivo en que fue adoptado, puede calificarse de no previsible y carente de justificación», lo que habría de conducir a declarar que ha vulnerado el principio de seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la CE.

creto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del suelo y Ordenación Urbana, el Tribunal Constitucional se había pronunciado sobre las relaciones entre las normas objeto de refundición y el texto refundido y su incidencia sobre la extinción de un proceso constitucional de carácter competencial y el alcance de la acción impugnatoria del texto refundido. Declaró entonces que el Decreto Legislativo, «como tal texto refundido, carece técnicamente de capacidad innovadora, con lo que la controversia competencial puede trasladarse, prácticamente en sus propios términos, a sus disposiciones». Por tanto, no estimó subsistente las controversias competenciales suscitadas respecto a la Ley 8/1990, de 25 de julio, «habida cuenta de que será(n) satisfecha(s) al analizar, desde la perspectiva constitucional, la norma que la ha sustituido», esto es, el Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, de modo que entendió que había desaparecido el objeto de las impugnaciones deducidas contra la norma objeto de refundición (FJ. 3.º). De la reseñada doctrina parecía inferirse, aunque cierto es que tal consideración no se formulaba de manera expresa, la necesidad de promover recurso de inconstitucionalidad contra el texto refundido si quienes han impugnado una norma o alguno de sus preceptos objeto de refundición quieren mantener viva la disputa competencial, pudiendo limitarse en la demanda a remitirse a las argumentaciones expuestas en el proceso constitucional activado frente a aquella (23).

Pues bien, el alcance de la referida doctrina ha sido puntualizado por el Tribunal Constitucional en la STC 196/1997 (Pleno), que resuelve la impugnación por motivos competenciales de diversos artículos de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual (LPI), la cual fue derogada, con carácter sobrevenido a la formalización de la demanda, por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, que no fue recurrido por las Comunidades Autónomas actoras y en cuyo texto articulado se reproducen en su literalidad los preceptos de la LPI impugnados, respecto a los que las partes personadas consideraban viva la controversia competencial. El problema planteado no era otro, por tanto, que el de determinar los efectos que sobre el objeto del proceso pudieran derivarse de la derogación por el texto refundido de la norma recurrida.

El Tribunal Constitucional, tras declarar de nuevo aplicables a los recursos de inconstitucionalidad de carácter competencial los criterios sostenidos en relación a los conflictos positivos de competencia respecto a la incidencia de la

(23) *Cfr.* la reseña correspondiente al primer cuatrimestre de 1997, *REDC*, núm. 50, 1997, pág. 165.

derogación sobrevenida de la disposición impugnada sobre una eventual desaparición del objeto del proceso (FJ. 2.º), considera que la derogación de la LPI por el Texto Refundido, en cuanto reproduce los preceptos impugnados de aquélla, no representa obstáculo alguno para su enjuiciamiento, estimando subsistente la controversia competencial respecto a los preceptos recurridos de la LPI. En este sentido, precisa que en la STC 61/1997 se declaró la pérdida del objeto de los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, exclusivamente por resultar innecesario su examen, ya que las cuestiones en ellos planteadas podían satisfacerse al analizar desde la perspectiva constitucional la norma que la había sustituido, es decir, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, de modo que, de no darse en ese supuesto la circunstancia de la acumulación de los recursos planteados contra el texto refundido a los promovidos contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, la controversia competencial respecto a ésta no hubiera perdido su objeto y la Sentencia hubiera enjuiciado los recursos de inconstitucionalidad contra ella interpuestos en los términos en los que habían sido planteados (FJ. 2.º).

En la Sentencia ahora objeto de referencia, no sólo se declara subsistente la controversia competencial respecto a los preceptos impugnados de la LPI, sino que, además, se proyectan los efectos de su enjuiciamiento a los artículos del texto refundido que los reproducen. Aunque el artículo 39.1 de la LOTC establece como límite, entre otros, a la extensión de un pronunciamiento de inconstitucionalidad a normas distintas de las específicamente impugnadas que éstas pertenezcan o queden comprendidas en la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, no resultando por lo tanto aplicable al presente caso, como solicitaban las partes actoras, el citado precepto de la LOTC, ello no ha sido óbice para que la argumentación de la Sentencia respecto a los preceptos de la LPI recurridos, por ser igualmente atinente a los preceptos del texto refundido que los reproducen, se proyecte sobre éstos, produciéndose respecto a los mismos idéntica consecuencia de inconstitucionalidad. Así, en la parte dispositiva de la Sentencia se declaran algunos de los preceptos de la LPI contrarios al orden constitucional de competencias, extendiéndose los efectos de dicha declaración a los preceptos del texto refundido que los reproducen (FJ. 4.º) (Juan Carlos Duque Villanueva).

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Tres sentencias relacionadas con la estructura territorial del Estado ha dictado el Tribunal en el último cuatrimestre de 1997 que, con las doce correspondientes a los dos ciclos inmediatamente anteriores de esa duración, suman

quince anuales. Se confirma así la tendencia al descenso que viene observándose, desde el primer cuatrimestre de este año, en relación con esa clase de resoluciones, por comparación con las veintitrés en total de 1996, de las que doce fueron pronunciadas durante el período equivalente al que ahora se analiza. Queden tales datos para su debida valoración estadística. Junto a ellos interesa subrayar, en otro orden de cosas, cómo los tres pronunciamientos del cuatrimestre en examen se producen después de sendas largas esperas que superan los nueve años en el caso de la STC 196/1997, los diez en el de la STC 206/1997 y los ocho en el de la STC 233/1997. Téngase en cuenta a este propósito no sólo lo que a su respecto se dice en el segundo de los votos particulares a la STC 206/1997 (24), sino también, en relación con ello, que tan dilatados plazos como transcurren desde que se acciona el oportuno proceso hasta que en él recae sentencia resolutoria de la controversia competencial sustanciada por su intermedio, permiten cambios en la norma que los causó, muy posiblemente resultantes del debate político que suele desarrollarse en paralelo al proceso y en el que, quíerese o no, se ve envuelto éste, con las consiguientes consecuencias para el mismo. Repárese en cuántos recursos de inconstitucionalidad, sin llegar a perder quizá del todo su principal característica de instrumentos al servicio del control de constitucionalidad de las leyes, adquieren otro sentido cuando, por esa causa, aprecia el Tribunal innecesario pronunciarse sobre la validez de la Ley impugnada.

2. No es la primera vez que luego de accionado un recurso de inconstitucionalidad se produce la pérdida de vigencia de la Ley expectante del correspondiente pronunciamiento jurisprudencial. En el caso resuelto por la STC 196/1997 esa circunstancia, externa al proceso pero que no le es ajena, obedece a la derogación de la norma supuestamente inconstitucional y será determinante no sólo del juicio que contiene la Sentencia acerca de la no desaparición del objeto del proceso, sino también —en conexión con la naturaleza en ella asignada a la norma que, sustituyendo a la Ley impugnada, la derogaba— del curso que tomará la controversia competencial suscitada con aquella impugnación.

a) *Respecto a la pérdida de vigencia de la Ley recurrida de inconstitucionalidad y sus consecuencias para el objeto del proceso:* tampoco es nuevo, en primer lugar, que el Tribunal se muestre contrario a dar una respuesta unívoca ni general a este asunto. Así viene manifestándolo desde la STC

(24) Formulado por el Magistrado Sr. Cruz Villalón y al que se adhiere el Magistrado Sr. Viver Pi-Sunyer.

111/1983, según recordó en la STC 199/1987. Se comprende así que en la STC 196/1997 diga conducirse con arreglo a este planteamiento, citando como único precedente de su actuación subordinada a este postulado el de la STC 385/1993 (25). En segundo lugar, no faltan manifestaciones suyas testimonian-do que, al no reducirse la finalidad del recurso de inconstitucionalidad a «la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC) (STC 199/1987, FJ. 3.º), carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento (...) de modo total, sin ultraactividad (SSTC 160/1987, FJ. 6.º; 150/1990, FJ. 8.º; 385/1993, FJ. 2.º)». Buena prueba de ello es que expusiera tales consideraciones de esta forma concatenada en la STC 385/1993. Disponía, pues, el Tribunal de un importante acervo jurisprudencial en que sustentar la conclusión que prácticamente llegó a expresar en la STC 385/1993 — cuando procedió a sistematizar ideas y conceptos referidos a este particular precedente de la jurisprudencia previa a la misma— y ahora enuncia, en la STC 196/1997, afirmando que «en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad la regla general es que la derogación extingue su objeto».

En algunas ocasiones, además —caracterizadas porque la pérdida de vigencia de la norma con rango de Ley directamente recurrida de inconstitucionalidad se ha producido en el contexto de un conflicto legislativo de competencia— ha mostrado el Tribunal una actitud decidida a continuar con el procedimiento tras comprobar que así lo deseaban las partes, por entender entonces que, pese a dicha circunstancia, continuaba viva la contienda competencial (26). Y así actuará también en la STC 196/1997, asegurando encontrarse ante una excepción a la regla general (27), a la par que mostrándose consciente de conducirse según ha venido haciéndolo en tantos conflictos positivos de competencia, como lo revelan las consideraciones que a este respecto efectúa en la Sentencia, de entre las cuales merece destacarse, por desconocida en un

(25) Y para asumir el principio, en ella sustentado y vinculado al anterior, de pronunciarse sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales en función de la incidencia real de la modificación o derogación y no de criterios abstractos.

(26) A esa pauta de comportamiento responden las SSTC 182/1992, 385/1993 y 43/1996, todas ellas citadas en la STC 196/1997.

(27) Otra excepción, tal vez la única adicional, como puede deducirse del fragmento más arriba transcrito de la STC 196/1997, resultaría de una posible ultraactividad de la Ley derogada al tiempo de tener que pronunciarse el Tribunal sobre su constitucionalidad, según sostuvo algo más claramente, quizá, en el fundamento jurídico tercero de la STC 199/1987, en donde rechazó encontrarse ante esa clase de supuesto en términos tan elocuentes como éstos: «En el presente caso la posibilidad de esta proyección ultraactiva o de vestigio de vigencia de las disposiciones impugnadas ha de negarse dado el contenido y el carácter de las mismas.»

recurso de inconstitucionalidad, aquélla en que identifica la razón última de su proceder con la finalidad de «salvaguardar el principio de irrenunciabilidad o indisponibilidad de las competencias por las partes y, al tiempo, custodiar la vigencia de las normas constitucionales y estatutarias atributivas de competencias» (28).

En un conflicto positivo de competencia adquiere desde luego plenitud de sentido que, aun cuando la disposición causante del mismo pierda su vigencia, si las partes manifiestan su voluntad de continuar con el proceso, entienda el Tribunal que la contienda permanece viva y se pronuncie sobre la misma en el fallo correspondiente, en vez de declarar la desaparición sobrevenida de su objeto. No se pase por alto que éste coincide siempre con una *vindicatio potestatis* (29). Repárese en que el Tribunal no puede dejar de pronunciarse sobre dicha contienda porque así lo exige el artículo 66 de su Ley Orgánica, en cuya virtud la anulación de la disposición, resolución o acto que originó el conflicto, en cuanto estuviere viciado de incompetencia, es sólo parte contingente de una sentencia que, necesariamente, debe contener una declaración sobre la titularidad de la competencia discutida. Y no se olvide tampoco al respecto que, si es estimatoria, tal declaración puede ser de carácter general, de manera que fije e interprete el orden de distribución competencial más allá del caso que dio lugar al conflicto y, en adelante, el ejercicio de esa competencia quede, respecto de la disposición que lo originó, como en ulteriores ocasiones en que tal competencia pueda ejercerse, atribuida al titular que la sentencia señale haciendo desaparecer su carácter controvertido (STC 110/1983).

Sin embargo, no parece estar destinado el recurso de inconstitucionalidad sino a cumplir la función subordinada a la remoción de las normas inconstitucionales, por lo que se convierte —como precisamente se dice en la STC

(28) Si bien puede entenderse que con este aserto se limitaba a enunciar el Tribunal la consecuencia inherente a su conocido planteamiento de que «la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al conflicto». Consideración esta última de la que también hará uso la Sentencia para explicar por qué no consideraba desaparecido pese a todo el objeto del recurso de inconstitucionalidad, bien que conectándola íntimamente a la reflexión anteriormente mencionada y no en solitario, como en otros recursos de inconstitucionalidad, previos a éste, en que ha procedido de la misma forma (*cf.* SSTC 43/1996 y 61/1997), mostrando ser plenamente consciente de emplear una construcción extraída de pronunciamientos resolutorios de conflictos legislativos de competencia (*cf.* SSTC 182/1988, 242/1988, 147/1991, 158/1992, 202/1992, 167/1993, 329/1993 y 165/1994).

(29) Incluso cuando es una Comunidad Autónoma quien lo acciona frente a una disposición infralegal adoptada por el Estado a la que le reprocha su insuficiencia de rango, es obvio que dicha Comunidad Autónoma reclama para sí el espacio normativo ocupado por la disposición estatal en cuestión que impide de ese modo el despliegue de las competencias autonómicas.

196/1997— en un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico. De lo contrario hubiese previsto el legislador para la Sentencia resolutoria del mismo contenidos alternativos al que en atención a esa exclusiva finalidad le asigna. En otros términos, no contempla la LOTC en el Capítulo IV de su Título II ningún tipo de pronunciamiento específico para el supuesto de que el Tribunal aprecie viciada de incompetencia la ley de cuya constitucionalidad conoce, ni otro contenido contingente o accesorio para la sentencia recaída en los procedimientos de inconstitucionalidad que no guarde relación con lo dispuesto en su artículo 40.1.

Desde esta perspectiva, admite contemplarse no sólo la favorable acogida que reciben en la STC 196/1997 construcciones jurisprudenciales plenas de significado en los conflictos positivos de competencia, sino, lo que es más importante, su fallo parcialmente estimatorio de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco contra determinados artículos de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual. En él se declaran contrarios al orden constitucional de competencias ciertas previsiones consignadas en los apartados 1 y 3 de su artículo 144, mediante la siguiente remisión explícita al razonamiento jurídico sustentador de ese fallo: «En los términos expresados en el último párrafo del Fundamento Jurídico 11 de esta Sentencia.» Pero repárese en la conclusión que allí anuda el Tribunal a la constatación de incurrir efectivamente dichas disposiciones en ese vicio. Obsérvese que, para el Tribunal, las mismas «invaden la competencia de ejecución atribuida en materia de propiedad intelectual a las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco por los artículos 11.3 y 12.4 de sus respectivos Estatutos de Autonomía y, en consecuencia, tales facultades corresponden a las Comunidades recurrentes». Considérese, en definitiva, que por primera vez en un recurso de inconstitucionalidad identifica el Tribunal, del modo indicado, al titular de la competencia para adoptar las disposiciones de la Ley enjuiciadas en el mismo.

Sin duda que eso supone dar un paso más en la misma dirección y sentido de las SSTC 182/1992, 385/1993, 43/1996 y 61/1997, por lo que representa de solución tan nueva como congruente con el objetivo en ellas enunciado de preservar los ámbitos competenciales, aun cuando haya sido derogada o modificada la disposición legislativa origen de la controversia. Como es patente también que con todo ello se aparta el referido pronunciamiento de las numerosas ocasiones en que ha enjuiciado el Tribunal disposiciones con fuerza de Ley no derogadas, supuestamente viciadas de incompetencia, y ha concluido bien por declararlas inconstitucionales y nulas o, en atención a las circunstancias, inaplicables en alguna Comunidad Autónoma, bien manifestando que no vulneraban el bloque de la constitucionalidad implicado. Pues, aunque pueda enten-

derse que unas y otras encierran una declaración implícita acerca de la titularidad de la competencia, todas las veces que en el correspondiente litigio ha entendido el actor desprovisto al demandado de título habilitante para ejercerla, no conviene pasar por alto que a esa declaración expresa de titularidad competencial admite reconocérsele una vocación de vincular *pro futuro* a las partes de la que carece cualquier manifestación implícita sobre el particular.

b) *La extensión de la litis a normas ajenas al proceso*: También es desconocida hasta la fecha la decisión que incluye la STC 196/1997 de trasladar el enjuiciamiento de preceptos legislativos sobre los que pesa una denuncia de inconstitucionalidad a los de otra ley que los deroga no recurridos, aunque no porque así lo solicitaran las Comunidades accionantes del proceso en el trámite del artículo 84 LOTC, pues rechazará el Tribunal esa petición manifestando que, en virtud del artículo 39.1 LOTC, las únicas normas a las que cabe «extender, en su caso, la declaración de inconstitucionalidad tienen que pertenecer o estar comprendidas en la misma Ley o disposición con fuerza de Ley que sea objeto de la Sentencia (SSTC 86/1992, FJ. 2.º; 67/1985, FJ. 2.º)». La referida decisión responde al convencimiento del Tribunal de encontrarse ante una Ley que, aun derogando la anterior, reproduce el contenido de las disposiciones de aquella que fueron impugnadas, dado el carácter de la nueva norma en que se integran, un texto refundido al que, por la naturaleza y contenido propios de la refundición, no le reconoce capacidad innovadora, como ya sostuvo a propósito de esta figura normativa en la STC 61/1997, cuya doctrina reproduce en ésta, e incluso puede sostenerse, por lo que manifiesta, que hasta su proceder en ella, sólo que en sentido inverso. De ahí el interés que reviste esta vertiente de la Sentencia que, en su fallo, consecuentemente con todo ello, concede idéntico trato a los preceptos del texto refundido y a los de la Ley en él compendiada.

c) *La operación de encuadramiento material*: En otro orden de cosas, destaca la minuciosidad con que efectúa el Tribunal la operación de encuadramiento material de las disposiciones impugnadas, reguladoras de las facultades de autorización, revocación, control e inspección de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual. Pues, aunque la coincidencia entre las partes en cuanto al ámbito material concernido por las mismas facilitara la inmediata identificación por el Tribunal de los títulos competenciales de acuerdo con los que dirimir la disputa, prestará éste la debida atención a otros distintos de esos que, con carácter principal, invocaban aquéllas en defensa de sus respectivas pretensiones. En ese sentido descartará el Tribunal que los títulos competenciales consignados en los artículos 9.24 EAC, 10.23 EAPV y 149.1.13 CE (atributivos de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas en materia de asociaciones y cooperativas y al Estado en cuanto a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica),

guardasen relación directa con la controversia. En definitiva, sólo considerará específicamente vinculados a la misma y preferentes, por tanto, los títulos por los que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.9 CE, obtiene el Estado la competencia legislativa exclusiva sobre la propiedad intelectual y, ex artículos 11.3 EAC y 12.4 EAPV, las respectivas Comunidades Autónomas facultadas para la ejecución de esa legislación.

d) *Sobre el alcance de las potestades públicas de legislación y ejecución:* Igualmente digno de resaltarse es el protagonismo que adquiere en la STC 196/1997 una vieja construcción de la jurisprudencia constitucional por eso mismo bastante conocida. Pues en absoluto son nuevas las manifestaciones por las que, en esa instancia, es entendido el uso por la Constitución del término *legislación*, para definir una concreta competencia estatal, comprensivo de los reglamentos ejecutivos dictados en desarrollo de la ley para completarla y dotar de uniformidad a la ordenación jurídica de la materia; y paralelamente considerada la función ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos —sobre materias respecto de las que se reserva el Estado la legislación— circunscrita a la potestad de administrar y, en su caso, de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes. Recuérdese que dicho planteamiento jurisprudencial surge y se ha desarrollado en torno a la vertiente conflictual de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas referidas al ámbito de lo laboral (30), de donde, por lo que puede deducirse de la información ofrecida al respecto en la STC 196/1997, parece haberse extendido al de pesas y medidas, en virtud de la STC 100/1991, y al de la propiedad intelectual ahora con este pronunciamiento. Tanta será la importancia que, sea como fuere, adquieren tales formulaciones jurisprudenciales en la STC 196/1997, que, con arreglo a las mismas, procederá el Tribunal en ella a precisar el respectivo alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de propiedad intelectual como fórmula dirimente de la oportuna controversia.

No conviene ignorar, por consiguiente, dicho planteamiento, como tampoco la contestación que, por inmediatamente motivador de la decisión mayoritariamente adoptada, recibe en los dos votos particulares formulados a la Sentencia (31). De cuyos respectivos contenidos merecen destacarse las consideracio-

(30) Cfr. SSTC 18/1982, 35/1982, 39/1982, 7/1985, 249/1988, 360/1993, todas ellas citadas en la STC 196/1997 a fin de evidenciar lo consolidado de su doctrina, en donde con ese mismo objeto se menciona, sin duda que por error, la STC 92/1982, pues en ese año no emitió el Tribunal ese número de sentencias.

(31) Por los Magistrados Sres. Vives Antón, el primero, y Viver Pi-Sunyer, el segundo, al que se adhiere el Magistrado Sr. Cruz Villalón.

nes efectuadas en el segundo de los mismos, reprochándosele a la resolución que distinga entre legislación y ejecución, atendiendo exclusivamente a uno sólo de los criterios empleados en la jurisprudencia a la que dice vincularse, el del régimen jurídico específico de las distintas funciones o potestades, prescindíéndose así de otros, igualmente conformadores de esa doctrina jurisprudencial «cuando se ha tratado de distinguir ámbitos competenciales entre entes dotados de autonomía política», en palabras del Magistrado disidente, para quien, además, «de seguirse en el futuro esta línea jurisprudencial, se produciría un cambio fundamental en la forma en la que hasta ahora venía configurándose el sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y, lo que es más relevante, ese cambio se realizaría sobre la base de unos conceptos de legislación y de ejecución que no parecen responder a la finalidad última perseguida por la Constitución y los Estatutos al distribuir las competencias entre los diversos entes territoriales».

3. Como en el caso resuelto por la Sentencia que acaba de comentarse, en el finalmente solventado por la segunda del período que se analiza, la STC 206/1997, se ha encontrado el Tribunal con que la Ley recurrida de inconstitucionalidad desde una perspectiva exclusivamente competencial, por las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco, había sido derogada, en tanto que sustituida por otra posterior. Y, como entonces, no considerará privados de objeto los oportunos recursos de inconstitucionalidad, apelando a la necesidad de preservar los ámbitos competenciales en litigio cuando, pese a la modificación de las disposiciones legales origen de la disputa, exigen éstos, porque así lo demandan las partes, una decisión jurisdiccional sobre el particular. Sin que falte tampoco en esta STC 206/1997 un recordatorio de lo manifestado en la STC 196/1997 respecto a las cautelas de que había de rodearse este proceder, por lo que significa en cuanto a transvase de construcciones procedentes del conflicto positivo de competencia al control abstracto de constitucionalidad de las leyes.

Aunque lo más destacado de la STC 206/1997 es la complejidad que en ella adquiere la operación de encuadramiento material de la Ley recurrida, motivadora de la conducta seguida en este punto por el Tribunal, tan minuciosa como la que revela haber observado en la STC 196/1997. En su virtud, entenderá que las disposiciones de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, objeto del control de constitucionalidad que efectuaba, admitían clasificarse en dos grandes grupos atendiendo a su respectiva vocación ordenadora de los Planes de Pensiones y de los Fondos de Pensiones.

En modo alguno puede decirse, sin embargo, que, con esa clasificación,

buscara vincular el Tribunal todas y cada una de las previsiones legislativas susceptibles de integrar, a su juicio, cualquiera de esos dos grandes grupos con una sola materia competencial. No en balde identificará como ámbitos materiales implicados, en el caso de los Planes de Pensiones, por un lado el mercantil —en el que reconocerá al Estado competente para establecer su legislación (art. 149.1.6)— y, por otro, los seguros, en relación con el cual precisará que, como ocurre con el crédito y la banca, al Estado se le atribuye la facultad de establecer las bases para su ordenación (art. 149.1.11) —desde la perspectiva de la intervención administrativa, con sus garantías y cautelas en este sector económico—, en tanto que a las Comunidades Autónomas las de desarrollo legislativo y ejecución de tales normas básicas. Que tampoco, para el Tribunal, todas las disposiciones de la Ley 8/1987 relativas a Fondos de Pensiones estaban unidireccionalmente orientadas a regular el mismo sector de la realidad contemplado por una concreta materia competencial lo evidencian las consideraciones que vierte sobre el particular, luego de definir aquéllos como patrimonios sin personalidad jurídica afectos a los Planes en tanto que instrumentos financieros a su servicio: «Algunas de las normas por su contenido habrán de encuadrarse también no sólo en el marco de la ordenación del crédito, banca y seguros, sino en el más general de la planificación económica, títulos competenciales que al Estado atribuye el artículo 149.1 CE, apartados 11 y 13, sin olvidar por supuesto el régimen tributario contemplado en el apartado 14 del mismo precepto.»

Consecuentemente con tales premisas, el Tribunal desestimaré, en primer término, las pretensiones de inconstitucionalidad que, contra la globalidad de la Ley, deducían las Comunidades Autónomas recurrentes por entender inmediatamente conectados sus objetos con las materias referidas a la Seguridad Social o al mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social. En idénticos términos responderé, en segundo lugar, a los reproches de inconstitucionalidad que aquéllas dedicaban a las específicas disposiciones de esa Ley en cuya virtud era emplazado el Gobierno de la Nación a ejercer la potestad reglamentaria sobre distintos aspectos de los Fondos y Planes de Pensiones. Y, de igual modo, rechazaré, por último, casi todas las impugnaciones singulares de otro signo fundamentadas, sin embargo, como las anteriores, en motivos competenciales (32). Siendo patente que en todas las denuncias sobre la inconstitucionalidad de una concreta previsión de la Ley 8/1987 concluye el Tribunal residenciando su ámbito normativo en algunos de los, necesariamente

(32) Únicamente concluiré declarando inconstitucional y nulo el artículo 25.3.d) de la Ley recurrida por no permitir el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas.

más amplios, correspondientes a los apartados 11, 13 ó 14 del artículo 149.1 CE, nunca en el de su apartado 6, convirtiendo en la práctica, como consecuencia, la contienda competencial en una discusión sobre el respectivo alcance de las competencias estatales para establecer las bases de las materias contempladas en los referidos preceptos constitucionales y de las autonómicas para proceder a su desarrollo legislativo y ejecución (33).

4. Mediante la STC 233/1997 pondrá término el Tribunal a un conflicto positivo de competencia accionado por el Gobierno de la Nación reclamando para sí la titularidad de la competencia ejercida por el Gobierno Vasco mediante el Decreto 60/1989, de 21 de marzo, dirigido a garantizar el mantenimiento del Servicio esencial en el Puerto Autónomo de Bilbao durante una huelga allí convocada en 1989.

Dadas las circunstancias, no desaprovechará el Tribunal la ocasión de reiterar sus conocidas construcciones en torno a la necesidad de compatibilizar el ejercicio del mencionado derecho fundamental con la preservación de otros derechos o bienes constitucionales, cuando puedan verse comprometidos, tras calificar como servicio esencial para la comunidad las operaciones de estiba y desestiba en aquel Puerto. En tal sentido, recordará el carácter de norma interpretada, por susceptible de reconducirse al artículo 28.1 LOTC, que, en ausencia de una regulación por Ley Orgánica del derecho de huelga, ha de reconocerse al artículo 10 del Real Decreto 17/1977, que interpretará de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 11/1981, en cuya virtud es a la autoridad gubernativa, en tanto que tercero imparcial entre los intereses de los trabajadores y la empresa, a quien corresponde asegurar el equilibrio entre el ejercicio del derecho fundamental y los demás derechos y bienes constitucionales en presencia.

Con todo, le quedaba al Tribunal pronunciarse sobre qué autoridad, si la autonómica o la estatal, había de entenderse habilitada para adoptar las medidas objeto del Decreto origen de la controversia. A tal fin, descartará que sus disposiciones pudieran considerarse manifestación de una actividad legislativa que, según sus propias palabras, «desapoderaría enteramente a la Comunidad

(33) No obstante, la resolución finalmente emitida al respecto por la mayoría será contestada en dos votos particulares respectivamente formulados por el Magistrado Sr. Vives Antón, al que se adhiere el Magistrado Sr. García Manzano, y por el Magistrado Sr. Cruz Villalón, al que se adhiere el Magistrado Sr. Viver Pi-Sunyer. Objetándose en el primero que la competencia estatal para fijar las bases sobre una materia autorice el grado de desarrollo y exhaustividad que alcanza en la Ley enjuiciada. Y subrayándose en el segundo que si bien el art. 149.1.6 consentiría una regulación estatal tan exhaustiva como la de la Ley sobre Planes y Fondos de Pensiones, no lo permitiría, en cambio, la competencia sobre las bases de ordenación de los seguros (art. 149.1.11).

Autónoma para llevarla a cabo» —fiel al planteamiento que, según se ha mencionado en el comentario a la STC 196/1997, viene sosteniendo en este ámbito de lo laboral—, y concluirá calificando a las normas que aseguran los servicios esenciales de la Comunidad como «acto aplicativo del Real Decreto 17/1977, sin expresar ejercicio de potestad reglamentaria alguna, por lo que se insertan en el marco de la ejecución y no de la legislación a efectos de la distribución competencial», en clara alusión a la jurisprudencia que sobre este particular se ha resaltado en el comentario a la STC 196/1997.

Sentadas dichas premisas, no le quedará sino ocuparse de la concurrencia imperfecta de títulos que resultaba de invocar la Comunidad Autónoma del País Vasco el art. 12.2 de su Estatuto, por el que asume competencias ejecutivas en materia de legislación laboral y de huelga, y el Estado el artículo 149.1.20 CE, por el que ostenta competencias incluso a nivel de gestión, según el Tribunal, sobre Puertos de interés general. Cuestión que resolverá —en la línea de otras resoluciones anteriores referidas a este asunto— asignando a la autoridad gubernativa que tiene la responsabilidad sobre el servicio esencial para la comunidad, es decir, a la estatal, la competencia para el establecimiento de los mínimos de su mantenimiento, llamándola, como en anteriores ocasiones también, a cooperar de un modo indefinido con la autoridad con potestades sobre las situaciones conflictivas laborales, esto es, con la autonómica vasca.

Consecuentemente con todo ello, estimará el Tribunal la pretensión y declarará en el fallo no sólo la titularidad estatal de la competencia controvertida, sino también la nulidad del Decreto origen del conflicto, pese a tratarse de una disposición carente de vigencia en el momento de emitirse la Sentencia (Manuel José Terol Becerra).

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

En lo que concierne a la jurisdicción de amparo, el último cuatrimestre de 1997 bien puede ser considerado (tanto cuantitativa como cualitativamente) como un período productivo. Son muchas las resoluciones dictadas, no pocas las discrepancias manifestadas en los votos particulares suscritos y no menores, desde la óptica de su interés doctrinal, los contenidos de gran parte de esos pronunciamientos. Se comprenderá así que, en este lugar, únicamente se apunten los rasgos más significativos y novedosos de la jurisprudencia de ese período.

1. *Reaparecen los formalismos enervantes.* En las SSTC 194/1997, 197/1997 y 226/1997, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre interpre-

taciones judiciales de la legalidad procesal limitativas del derecho de acceso a la jurisdicción. Mientras que en la STC 194/1997, la Sala Primera reafirmó la doctrina ya establecida en la STC 355/1993 en relación con la reclamación administrativa previa en el ámbito de lo social, en la STC 147/1997 (misma Sala, asunto «CEOE contra el Reglamento del IRPF») se otorgó el amparo solicitado frente a una Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que inadmitió el recurso interpuesto contra dos Reales Decretos, porque, en criterio de este Tribunal, el escrito de demanda no cumplía los requisitos previstos en el artículo 69.1 de la LJCA y, en particular, por no haberse expuesto la necesaria base fáctica sobre la que se articuló el referido recurso. Para el Tribunal Constitucional, una vez precisado que los hechos con relevancia jurídica no eran otros que los propios Reales Decretos impugnados, «la no admisión del recurso por no incorporarse a la demanda los hechos (...) [supuso], en este caso concreto, atender con exceso de formalismo a la literalidad de la Ley. Cuando existe controversia entre los contendientes sobre el soporte fáctico de la demanda, es perfectamente lógica la exigencia legal; pero no cuando, como sucede en este caso, los hechos se identifican con la norma objeto de impugnación» [FJ. 5.ºc)].

Por su parte, en la STC 226/1997 (Sala Segunda), en consonancia con doctrina anterior, estimó un recurso de amparo promovido contra una providencia de un Juzgado de Primera Instancia por la que se inadmitía un recurso de reposición intentado frente a otra anterior por no haberse citado la disposición de la LEC supuestamente infringida, según se exige en el artículo 377 del mismo texto legal.

No obstante, será en la STC 160/1997 (Pleno) en la que la cuestión relativa a la interpretación judicial de la legalidad procesal se formule en su situación límite. En efecto, aunque la cuestión ya había sido abordada en la STC 42/1997 (Sala Segunda), el Pleno del Tribunal decidió pronunciarse definitivamente sobre la misma.

A modo de síntesis, podemos decir que en la demanda de amparo se interesaba la nulidad de una Sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo por lesiva del derecho a una tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción. En esa Sentencia la Sala Tercera había declarado que la acción se había promovido extemporáneamente, puesto que el plazo de prescripción de un año, legalmente establecido para su ejercicio, debía computarse desde la fecha de la «publicación y lectura de la Sentencia» y no desde el día de la notificación a las partes o desde el de su publicación en el *BOE*.

El Pleno del Tribunal reiteró su doctrina tradicional, conforme a la cual, el cómputo de los plazos procesales es, en principio, una cuestión de estricta le-

galidad, cuyo conocimiento incumbe exclusivamente a los Jueces y Tribunales, de suerte que su revisión en amparo únicamente será viable cuando obedezca a un interpretación arbitraria o absurda de lo dispuesto en la ley o en caso de error manifiesto y patente. El Pleno del Tribunal, aun reconociendo que lo que está en juego es el acceso a la jurisdicción y no el derecho al recurso, declaró que, a pesar de no compartir el criterio del Tribunal Supremo, la anterior interpretación de la legalidad no podía considerarse como arbitraria o absurda, ya que no contravenía el tenor literal de los preceptos, ni «a partir de ellos, construía un discurso irracional o absurdo. Por ello mismo, se desestimó el amparo solicitado.

De la opinión mayoritaria discreparon los Magistrados Sres. Gimeno Sendra, Ruiz Vadillo y Jiménez de Parga y Cabrera, para quienes «el derecho a la acción o el de los recursos ha de ejercerse desde el momento en que las partes puedan efectivamente conocer las resoluciones judiciales», lo que no acontece hasta el momento de la notificación. «Una pseudopublicación, como mero componente de una liturgia forense esotérica (...) no puede ser el acto requerido por nuestra Constitución para posibilitar el derecho a la tutela judicial efectiva o a los recursos». En definitiva, ya que la publicación precede siempre a la notificación «el cómputo de los plazos procesales queda al arbitrio del propio órgano judicial que dicta la resolución, sin garantía alguna para el justiciable».

Pero, más allá del concreto problema debatido e, incluso, del alcance de la jurisdicción de amparo en relación con las interpretaciones de la legalidad realizadas por el Tribunal Supremo, en el Voto particular se apunta sugerentemente una segunda cuestión, que podemos descriptivamente denominar como «el abandono de la interpretación más favorable». En efecto, los Magistrados discrepantes reconocen que, desde el año 1990, la Sala Tercera del Tribunal Supremo viene realizando esa interpretación de la legalidad a los efectos del cómputo del referido plazo de un año. Cuestionan, sin embargo, que esa interpretación pueda retroactivamente aplicarse a la publicación de una Sentencia del año 1987, fecha en la que la regla era para el propio Tribunal Supremo la del día de la notificación. Se plantea, así, indirectamente, un nuevo problema que se relaciona íntimamente con lo declarado en el FJ. 4.º de esta Sentencia: cuando el Tribunal Constitucional «declara que determinada cuestión de Derecho es «de legalidad ordinaria» o expresión similar, con la ineluctable consecuencia de declararla ajena a su propia competencia, (...) no por ello está despojando de toda consideración de constitucionalidad a dicha cuestión. La Constitución, por el contrario, y muy particularmente los derechos fundamentales, inspiran y alientan nuestro ordenamiento hasta sus últimas o más modestas manifestaciones».

Pues bien, si esto es así: una vez establecida una determinada interpreta-

ción de la legalidad ¿puede el Tribunal Supremo abandonarla y sustituirla por otra más restrictiva o menos favorable al ejercicio de los derechos fundamentales? Personalmente, me inclino a pensar que el principio de la interpretación más favorable opera, en relación con los órganos judiciales, como una especie de rueda dentada, de suerte que, formulada una determinada interpretación, no es posible dar *marcha atrás* y sustituirla por otra menos favorable a los derechos. Tal posibilidad sólo es viable si media la intervención previa del legislador. Sólo él puede ampliar o reducir el alcance de los llamados derechos fundamentales de configuración legal. Pero sólo él, y no los órganos judiciales. Lo contrario, supone tanto como admitir que —vía interpretación— pueden los Jueces y Tribunales efectuar reformas tácitas de la legislación procesal (solucionar sus propios problemas y solventar sus necesidades) en perjuicio de la configuración legal de un derecho fundamental e, incluso, de la interpretación que inicialmente sostuvieron los propios órganos jurisdiccionales.

2. *A vueltas con el artículo 131 de la Ley Hipotecaria.* Después de un tránsito manido y no siempre uniforme por las dos Salas del Tribunal (*cf.* las SSTC 6/1992 y 21/1995), el procedimiento de ejecución sumario del artículo 131 de la LH y las indefensiones vinculadas al mismo llegaron al Pleno del Tribunal, quien, mediante la avocación de una demanda de amparo, quiso ordenar la doctrina constitucional vertida sobre la materia, dotándola de mayor homogeneidad. Nació, así, la STC 158/1997, cuya doctrina, en lo que aquí importa, es, sustancialmente, la siguiente: «el procedimiento de ejecución (llamado sumario) de los artículos 131 y 132 de la Ley Hipotecaria no se opone al artículo 24.1 CE, porque, como siempre hemos venido diciendo, «en términos generales queda abierta a todos los interesados la vía del juicio declarativo para la defensa de sus derechos» (STC 217/1993) y singularmente por cuanto las diligencias de requerimiento de desalojo y de lanzamiento otorgan a los poseedores la posibilidad de alegar un derecho que, en su caso, pueda tener fuerza para enervarlas y que, en cuanto determine una decisión fundada del órgano jurisdiccional adoptada en el ámbito de la legalidad ordinaria, no es susceptible de revisión por este Tribunal».

De la opinión mayoritaria discrepó el Magistrado Sr. García-Mon y González-Regueral, a cuyo extensísimo Voto particular se adhirieron los Magistrados Sres. De Mendizábal Allende y Jiménez de Parga y Cabrera. Aunque dicho Voto resulta irresumible en este lugar, quisiera subrayar uno de los elementos sobre los que gravita la distinta visión de estos Magistrados sobre el tema debatido. En su criterio, «el artículo 132 de la LH, que, al remitirse «al juicio declarativo que corresponda», ofrece cobertura de defensa a los afectados por las limitaciones que en él se establecen —ninguna concerniente a los posibles

derechos de los arrendatarios—, no guarda relación alguna y, por tanto, no es aplicable, a los problemas que pueda suscitar el adjudicatario de la finca hipotecada respecto del poseedor de la misma en virtud de un contrato de arrendamiento».

A lo que parece, la Sentencia del Pleno no ha cerrado definitivamente la cuestión y el debate, en cierto modo, permanece en alguno de sus extremos abierto. Cabe preguntarse, en fin, por qué un procedimiento de ejecución que, en principio, no se opone al artículo 24.1 CE, ocasiona, sin embargo, en la práctica, tantas demandas de amparo por indefensión. Quizá fuese mejor vía abandonar la casuística -puesto que tarde o temprano acaba generando pronunciamientos contradictorios- y afrontar la constitucionalidad del precepto atendiendo directamente a la norma o, por mejor decir, a las omisiones de la misma (falta de previsión expresa de un trámite de audiencia) que pueden generar indefensión.

3. Inconstitucionalidad del precepto o inconstitucionalidad de la interpretación. Entre el texto escrito y la norma efectivamente aplicada media una inevitable operación de subsunción normativa. Desde esta perspectiva, metodológicamente próxima al realismo jurídico, bien puede sostenerse que el enunciado de un precepto cobija tantas potenciales normas como interpretaciones imaginables del mismo. La interpretación de un precepto trasladada a la resolución de un asunto es la norma resolutoria del mismo. Un precepto legal puede albergar normas distintas, por tanto: es posible que se declare la validez del precepto y, sin embargo, la nulidad de la norma (una de las interpretaciones efectivamente aplicadas del mismo); o, a la inversa, puede declararse la nulidad del precepto pero salvarse la validez de la norma (esto es, de la interpretación realizada).

Como se sabe, este juego de dicotomías funcionales cobra especial significado en el ámbito de la jurisdicción constitucional y, particularmente, en el de la jurisdicción de ley. Como producto normativo emanado del representante orgánico del pueblo, la ley cuenta con una presunción de validez, vinculada a su origen democrático, que, en cierto modo, obliga al Tribunal Constitucional a agotar todas las posibilidades interpretativas antes de declarar su inconstitucionalidad. Pero la funcionalización hermenéutica de la ley es un remedio (con ella se pretende amortiguar la inevitable tensión Tribunal Constitucional/legislador) no exento de inconvenientes y, a veces, al tapar un agujero se abre otro. En cierto modo, la STC 150/1997 es ejemplo de cuanto se acaba de decir.

En efecto, el Tribunal Constitucional había declarado en la STC 111/1993 que la interpretación realizada por los órganos judiciales del entonces vigente artículo 321.1 CP era contraria al artículo 25.1 CE. En palabras de la Sentencia

que ahora se comenta, en la STC 111/1993 «no hay una mera interpretación, *obiter dictum*, del mencionado precepto (...), y ni siquiera estamos ante un supuesto de simple interpretación conforme con la Constitución. Es cierto que en ella se señala cómo debe ser interpretado el artículo 321.1 CP para que resulte compatible con la Norma fundamental, pero al mismo tiempo en dicha Sentencia se contiene la declaración de inconstitucionalidad de la interpretación que del mismo venían haciendo diversos Tribunales y, más en concreto, el propio Tribunal Supremo y, en última instancia, de la norma extraída del enunciado legal con la que éste venía resolviendo los supuestos de intrusismo en el ejercicio de actividades propias de los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria (...). Es indudable, por otra parte, que declaración de inconstitucionalidad fue la *ratio decidendi* que condujo al Tribunal Constitucional a conceder el amparo entonces solicitado» (FJ. 4.º).

En definitiva, en la STC 111/1993 no se otorgó el amparo porque el precepto fuese contrario a la Constitución, sino porque lo era la «norma» que de aquel enunciado legal dedujeron los órganos jurisdiccionales. Añadiéndose que dicho enunciado legal no era contrario a la Constitución si se interpretaba en el modo indicado en la propia Sentencia. La STC 111/1993 respondía al perfil de lo que doctrinalmente se conoce como sentencia interpretativa de rechazo.

Pues bien, en la STC 150/1997 (Sala Segunda), la demandante de amparo, en su día condenada por un delito de intrusismo del artículo 321.1 CP, había promovido, con apoyo en la doctrina de la STC 111/1993, un recurso de revisión ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo, argumentando sustancialmente que había sido condenada mediante la aplicación de una norma posteriormente declarada inconstitucional. Sin embargo, la revisión interesada fue inadmitida por Auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Para este órgano judicial, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.1 LOTC, la revisión de Sentencias con fuerza de cosa juzgada sólo es posible cuando el Tribunal Constitucional dicta Sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de leyes, lo que no es el caso ya que en la STC 111/1993 el Tribunal Constitucional no declaró la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad del artículo 321.1 CP que, antes bien, se dejó «vivo».

Esta argumentación, en criterio de la demandante de amparo, era contraria a su derecho fundamental *ex* artículo 25.1 CE.

Para la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, «lleva razón el Auto recurrido cuando advierte que los efectos previstos en el artículo 40.1 LOTC se refieren exclusivamente a las Sentencias recaídas en recursos y cuestiones de inconstitucionalidad que declaran la inconstitucionalidad de leyes (...). Sin embargo, de esta premisa correcta no sigue necesariamente la conclusión a la que

llega el Auto (del Tribunal Supremo (...)). En efecto, que el artículo 40.1 LOTC no sea aplicable al caso aquí enjuiciado no significa que en nuestro ordenamiento no existan otros cauces. Para el Tribunal Constitucional ese cauce lo constituye una interpretación constitucionalmente adecuada de la alocución «hechos onerosos» del art. 954.4 de la LECrim., por lo que estimó la demanda y anuló el Auto impugnado.

4. *¿Nuevos contenidos en el artículo 25.1 CE?* La anterior reflexión nos conduce derechamente a otra de las incógnitas vinculadas al derecho a la legalidad penal que reconoce el artículo 25.1 CE. Me refiero a la polémica *Sentencia del exhibicionista* (STC 232/1997, Sala Primera), en la que indirectamente se eleva a la categoría de derecho fundamental el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables (art. 9.3 CE) en conexión con el principio de aplicación de la norma penal más favorable. Pero examinemos con mayor detalle los presupuestos fácticos y jurídicos del mencionado pronunciamiento constitucional.

Un Juzgado de lo Penal había condenado al demandante de amparo como autor responsable de un delito de exhibicionismo y de una falta de coacciones. Frente a dicha resolución se interpuso recurso de apelación alegándose, entre otros motivos, que tras la entrada en vigor del nuevo Código Penal la conducta por la que se había hecho responsable a título de exhibicionista había quedado despenalizada, puesto que el artículo 185 del nuevo Código Penal se limitaba a sancionar como exhibicionismo únicamente el practicado ante menores de edad o incapaces, circunstancia que no concurría en el caso de autos. Sin embargo, la Sala de apelación desestimó el recurso por entender que, pese a lo alegado por el apelante y por el propio Ministerio Fiscal, la conducta por la que había sido condenado continuaba integrando el tipo previsto en el artículo 185 del nuevo Código Penal.

Interpuesto recurso de amparo contra dicha Sentencia, por estimarse vulnerado el derecho a la legalidad penal ex artículo 25.1 CE, la Sala Primera del Tribunal, tras recordar la doctrina elaborada en torno al citado derecho fundamental, otorgó el amparo solicitado. Ahora bien, no es dudoso que al tiempo de cometerse los hechos la conducta del actor estaba perfectamente tipificada en el Código Penal entonces vigente. En consecuencia, parece que se cumplían las exigencias constitucionales vinculadas al derecho fundamental a la legalidad penal. La cuestión planteada por el recurrente en amparo no era, en puridad, una cuestión vinculada al mencionado derecho fundamental, sino, por el contrario, un problema relativo a la retroactividad de la norma penal más favorable, extremo éste distinto del anterior y ajeno al contenido —hasta entonces— constitucionalmente declarado del artículo 25.1 CE.

No obstante, en la Sentencia objeto de este apretado comentario se entremezclan íntimamente ambas cuestiones, introduciendo una *vuelta de tuerca* en la doctrina del Tribunal Constitucional y, a su través, una más que cuestionable ampliación de los contenidos constitucionalmente vinculados al principio de legalidad penal. En efecto, la Sala concedió el amparo solicitado por haberse vulnerado «el derecho fundamental del actor a no ser condenado por acciones u omisiones que *en el momento del enjuiciamiento*, en la apelación, no estuvieran previstas como delito o falta, como previene el artículo 25.1 CE» (FJ. 3.º, cursiva mía). Pero, como se nos recuerda en el propio Fundamento Jurídico 2.º de la Sentencia, lo que exige el artículo 25.1 CE es que al tiempo de cometerse los hechos (y no al tiempo de ser enjuiciados) se cumpla la regla *lex praevia, scripta, certa et stricta*, lo que, sin duda alguna, concurría en el caso de autos. Este cambio «del día de los hechos» por «el día del nuevo/último enjuiciamiento» abre todo un abanico de posibilidades en orden a la «fundamentalización» de derechos y principios penales no merecedores de ser calificados como derechos fundamentales ni, por tanto, de la protección extraordinaria que a los mismos se confiere a través del remedio del amparo constitucional. La STC 232/1997 es hasta ahora un pronunciamiento aislado. El tiempo nos dirá si es el primer pilar de una nueva línea interpretativa del derecho del artículo 25.1 CE o, si por el contrario, mantendrá aquella condición.

5. *¿Una concesión a la seguridad?* Las colisiones entre la libertad y la seguridad bien pueden servir para escribir un capítulo medular en la historia de los derechos fundamentales. La STC 161/1997, dictada por el Pleno del Tribunal, formará pieza obligada en la versión española de esa historia. No voy a hacer comentario subjetivo alguno sobre los contenidos de dicha Sentencia. Me limitaré a exponer sucintamente los motivos de la mayoría y los que fundaron los votos particulares discrepantes. Tan sólo una consideración personal para explicar la frase con la que se inicia este apartado. El ya constitucional artículo 380 del CP me recuerda la vieja —pero por su vinculación a la idea de orden público, nunca del todo olvidada— concepción hegeliana del *ius puniendi* del Estado, y me produce lo que en la doctrina norteamericana se conoce como efecto escalofrío (*chilling effect*). Una categoría doctrinal, precisamente, ideada por la jurisprudencia de su Tribunal Supremo para declarar, por *sospechosas* para los derechos fundamentales, la inconstitucionalidad de determinadas normas.

La STC 161/1997 resolvió varias cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas promovidas contra el artículo 380 del Código Penal (introducido por la LO 10/1995) en el que se tipificó como desobediencia grave la negativa del conductor a someterse a la prueba de alcoholemia, por infracción de los artículos 1.1, 9.3, 17.3, 24.2, 25.2 y 53 CE. La Sentencia desestimó la cuestión plan-

teada, mediante un extenso y razonado pronunciamiento del que entresaco sus elementos principales:

a) En relación con la pretendida vulneración del artículo 25.2 CE: no se entiende por qué esta concreta pena privativa de libertad (se refiere a la prevista en la norma penal cuestionada) no está o no estaría orientada en su ejecución a los fines de la reeducación y resocialización social (FJ. 3.º).

b) Respecto del derecho a no declarar contra sí mismo, se acoge y refuerza en su intensidad la doctrina inaugurada por la STC 103/1985, en la que se afirmó que el deber de someterse al test de alcoholemia no lesiona el citado derecho fundamental porque no obliga al detectado a emitir una declaración que exteriorice su contenido (FF.JJ. 4.º y 7.º).

c) Tampoco menoscaban *per se* el derecho a la presunción de inocencia por inversión de la carga material de la prueba. «Las pruebas de detección discutidas (...) no constituyen actuaciones encaminadas a obtener del sujeto el reconocimiento de determinados hechos (...), sino simples pericias de resultado incierto que (...) no puede catalogarse como obligaciones de autoincriminarse. (...) Dicho sometimiento no supone una autoincriminación en relación con un delito contra la seguridad en el tráfico, sino que constituye (...) el mandato típico de un delito específico de desobediencia» (FJ. 7.º).

d) La norma penal cuestionada no es desproporcionada, ni en su comparación con otras medidas alternativas, ni por el bien jurídico protegido ni, finalmente, porque la sanción impuesta no supone un sacrificio inútil, innecesario o excesivo de la libertad (FJ. 13.º).

Frente a la opinión de la mayoría manifestaron sus discrepancias los Magistrados Sr. García Manzano, a cuyo Voto particular se adhirió el Magistrado Gimeno Sendra y el Sr. Ruiz Vadillo, que formuló un segundo Voto particular al que se adhirió el Sr. García-Mon y González-Regueral. En el primero de los citados Votos particulares la discrepancia se formuló acerca del entendimiento del principio de proporcionalidad como canon de enjuiciamiento de la norma, mientras que en el segundo —según el orden en que aparecen publicados— se afirma que obligar a una persona, bajo amenaza de incurrir en un delito castigado con pena privativa de libertad, a someterse a las correspondientes pruebas (...) representa en la práctica imponer al acusado (...) la carga de colaborar con la acusación para el descubrimiento de la verdad en términos incompatibles con la libertad del ejercicio del derecho de defensa. Añadiéndose, más adelante, que esa carga supone un «camino muy delicado y que puede conducir a consecuencias especialmente importantes y con unos posibles efectos expansivos no previstos ni, sin duda, deseados».

6. También en las SSTC 154/1997, 171/1997 y 228/1997 se trataron cuestiones vinculadas al derecho procesal penal.

En el primero de los referidos pronunciamientos, la Sala Primera del Tribunal desestimó un recurso de amparo promovido por la Unión del Pueblo Navarro contra un Auto por el que se acordaba la admisión parcial de la querrela presentada por esta fuerza política siempre que actuara a través de la dirección del mismo Letrado y Procurador que también ejercían la acción popular en el mismo proceso penal. Aducía el demandante de amparo que dicho Auto y las resoluciones posteriores que lo confirmaron vulneraban su derecho de defensa al impedírsele la libre elección de Abogado y Procurador, careciendo de fundamento el argumento aducido por el Juzgado y consistente en evitar eventuales dilaciones indebidas en la tramitación de la causa, lo que le sirvió como apoyatura para aplicar el artículo 113 de la LECrim.

En este sentido, en la Sentencia se subraya, en primer lugar, que el artículo 113 de la LECrim. no es contrario a la Constitución, tal como anteriormente se había señalado en las SSTC 30/1981 y 193/1991. Ahora bien, acto seguido se añade que «la facultad de apreciación contenida en el artículo 113 LECrim. no puede entenderse como enteramente discrecional, pues habrá de tener presente los principios constitucionales conciliados: el derecho de defensa y de asistencia de Letrado y el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. De aquí que el presupuesto jurídico indeterminado «si fuere posible» haya de traducirse en algo más que una necesaria ausencia de incompatibilidades entre las distintas partes que ejercen la acción penal o civil derivada del delito; (...) es preciso una suficiente convergencia de intereses, e incluso de puntos de vista en la orientación de la actuación procesal que haga absolutamente inútil la reiteración de diligencias (...). En otro caso, es forzoso reconocer que se produciría una merma del derecho de defensa ante los Tribunales» (FJ. 4.º). A partir de esta premisa la Sala analizará si, en el caso enjuiciado, se cumplían esos requisitos o presupuestos, alcanzando la conclusión de que existía una efectiva identificación entre las distintas acusaciones particulares que se querían ejercer en el proceso, lo que motivó la desestimación de la demanda de amparo.

El Magistrado Sr. Cruz Villalón formuló un Voto particular concurrente, en el que se examina la denominada acción popular y su eventual protección a través del proceso constitucional de amparo. En criterio de este Magistrado, la Sentencia da por supuesto que el derecho a ejercer la acción popular se integra también en el ámbito del derecho a la tutela del artículo 24 CE. Tras referirse a las dos vías (en ciertos aspectos antagónicas) seguidas por el Tribunal Constitucional para abrir el recurso de amparo a la acusación popular, se concluye afirmando la necesidad de clarificar, con mayor detalle, en qué supuestos el ejercicio de la acción popular debe acceder al proceso de amparo, no siendo, a su juicio, uno de ellos el caso enjuiciado.

Por su parte, en la STC 171/1997 (Sala Primera) se planteó la muy intere-

sante cuestión relativa al alcance de la competencia jurisdiccional del Juez de Instrucción cuando actúa como Juez de los derechos fundamentales frente a requerimientos formulados por la Administración para ejecutar determinadas resoluciones administrativas. En la Sentencia, acompañada de un Voto particular del Magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera, se declara que «la función que incumbe al Juez de Instrucción en la ejecución administrativa, como garante del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), no debe, en modo alguno, reducirse a la de un simple automatismo formal, que dejase desprovista aquella función garantizadora de todo análisis valorativo tanto sobre el acto administrativo de cobertura, como sobre el mismo procedimiento de ejecución forzosa que exige la entrada domiciliaria» (FJ. 2.º). Con posterioridad se añade que las facultades del Juez «han de incorporar el mayor grado de intensidad en el control provisorio de legalidad del acto administrativo cuando, como aquí ocurre, el contenido de éste puede incidir negativamente en los derechos de libertad de los ciudadanos» (FJ. 3.º). En el caso de autos se denegó el amparo solicitado, por entender la Sala que el Juez valoró debidamente el acto administrativo para cuya ejecución se requería la entrada domiciliaria.

Finalmente, para cerrar este bloque de Sentencias, resulta obligado comentar la STC 228/1997 (Sala Primera), en la que se establece una muy interesante doctrina, tanto sobre el concepto constitucional de domicilio, cuanto sobre las garantías procesales vinculadas a la práctica de los registros judicialmente acordados y cuya inobservancia convierte a los elementos incriminatorios, sino en pruebas prohibidas, sí en pruebas irregularmente obtenidas que requieren de su reproducción o contraste en el juicio oral para poder ser consideradas válidamente como pruebas de cargo.

7. Por último, y ante la imposibilidad material de alargar más estas páginas, quisiera hacer mención, casi telegráfica, a otros pronunciamientos de este fructífero cuatrimestre de sentencias constitucionales en materia de derechos fundamentales. Así, en dos interesantísimas Sentencias, la STC 151/1997 (Sala Segunda) y STC 201/1997 (Sala Primera) el Tribunal se ocupó —en contextos ciertamente distintos— del (en escasas ocasiones aplicado) derecho a la intimidad familiar, cuya doctrina ofrece, a partir de tales pronunciamientos, nuevas dimensiones en su proyección práctica. Aunque, consolida y reafirma doctrina anterior, la STC 155/1997 (Sala Primera) consideró que determinadas resoluciones judiciales que anulaban los planes de estudio de una Universidad por no incluir determinados contenidos en materia de Religión Católica, derivados de los Acuerdos entre España y la Santa Sede, no lesionaba el derecho a la autonomía universitaria (Francisco Caamaño Domínguez).

