

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 1995

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

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

I. JUSTICIA CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

1. Destacan durante este cuatrimestre varias resoluciones relativas al requisito del agotamiento de la vía judicial previa al amparo, algunas de ellas en relación con la instrucción errónea de recursos. Así, en la STC 3/1995 (Sala Primera) se reitera la doctrina sentada en la STC 318/1994 (1), apreciando incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1.a) LOTC por no haberse interpuesto recurso para la unificación de doctrina; sin embargo, y a diferencia de la STC 318/1994, el fallo es de desestimación, no de inadmisión. Ello, no obstante, las SSTC 17/1995 y 31/1995 (Sala Primera) —supuestos idénticos— vuelven a contener fallos de inadmisión. Con todo, en la STC 24/1995 (Sala Segunda) se insiste en que una causa de inadmisión apreciada en trámite de Sentencia se convierte en causa de desestimación.

Por su parte, un Auto de la Sección Cuarta de 27 de febrero de 1995 inadmite un recurso de amparo (núm. 2.157/94) por falta de agotamiento al entender que, pese a que el actor no tuvo conocimiento de la sustitución del Magistrado ponente de la Sentencia impugnada, debió plantear la recusación que denuncia en amparo al inicio mismo del juicio oral o, cuando menos, solicitar

(1) Resolución de la que ya se dio cuenta en su momento, *REDC* 43 (1995), págs. 259-260.

entonces la suspensión de la vista. Se abunda así en la línea ya iniciada con la STC 310/1993 en relación con la consideración del recurso de audiencia al rebelde como remedio procesal necesario a los fines del artículo 44.1.a) LOTC, esto es, en el empeño del Tribunal por apurar al máximo las posibilidades de reparación judicial de la infracción de derechos.

También por falta de agotamiento se inadmitió el R. A. núm. 2.145/94 (Auto de la Sección Cuarta de 27 de febrero de 1995), con el argumento de que aunque una resolución judicial indique, erróneamente, que contra la misma no cabe recurso alguno, no hay excusa para no interponerlo si el justiciable cuenta con asistencia letrada; tampoco, incluso, si, pese a no tener abogado, el justiciable está convencido —como, en el caso, demuestra su escrito de solicitud de justicia gratuita para recurrir en amparo— de que cabe recurso. La instrucción errónea de recursos puede excusar (sobre todo si no se tiene abogado) la carga del agotamiento de la vía judicial, pero cosa distinta es que esa instrucción errónea y carente de fuerza vinculante sea por sí misma un acto lesivo del derecho a los recursos. En esa línea, la STC 55/1995 (Sala Segunda) matiza la diferencia —relevante hasta el punto de suponer la prosperabilidad de una demanda de amparo— entre la indicación, errónea, de inexistencia de recurso y la también equivocada de que procede un recurso distinto del legalmente previsto. La diferencia se explica por razón de que «así como la indicación acerca de la inexistencia de recurso alguno (...) constituye mención que, razonablemente, no debe pasar inadvertida para persona que sea técnica en Derecho, la instrucción acerca de la procedencia de un determinado recurso no constituye dato que deba llamar especialmente la atención, ni incluso a aquél que posea conocimientos jurídicos» (FJ. 3.º), máxime cuando la propia legislación procesal pueda inducir a confusión acerca del recurso legalmente procedente. En esta misma línea insisten las SSTC 43/1995 (Sala Segunda) y 50/1995 (Sala Primera), si bien esta última admite un amparo promovido contra resolución judicial en la que se advertía de su irrecurribilidad, contando el actor con asistencia letrada; sin embargo, lejos de tratarse de una solución contradictoria con la adoptada en el Auto antes mencionado, parece más bien confirmarse el criterio de que lo determinante es, en todo caso, la dificultad de la parte en punto a la resolución de la duda que la instrucción judicial pueda suscitarle. Habida cuenta de la inexcrutable complejidad de la legislación procesal vigente, es obvio que, lejos de operar con soluciones categóricas, es preciso estar siempre a la singularidad de cada caso, siendo el criterio de la razonabilidad del proceder del recurrente la única pauta aceptable.

Es igualmente de destacar que en la STC 47/1995 (Sala Primera) se identifican las causas de inadmisión establecidas en el artículo 44.1.a) y en el artículo 44.1.c) LOTC, algo perfectamente natural por cuanto con la falta de in-

vocación se hace, obviamente, imposible la reparación judicial de la infracción denunciada en amparo y, con ello, ha dejado de utilizarse el remedio jurisdiccional ordinario (2). Con ello viene a ponerse de manifiesto, una vez más, que, al menos en su interpretación común, las causas de inadmisión se solapan y confunden con no poca frecuencia.

En el principio de subsidiariedad del amparo insiste el ATC 87/1995 (Sala Primera), por el que se dispone no haber lugar a la aclaración de la STC 50/1995 (Sala Primera) interesada por el Abogado del Estado. Para la Sala, anulada por el Tribunal Constitucional una prueba, corresponde a la jurisdicción ordinaria determinar los efectos y el alcance de esa nulidad en el marco del proceso *a quo*: «El enjuiciamiento de la validez de un elemento de juicio cualquiera no puede ser desgajado del proceso concreto en el cual se utilice y su anticipación con carácter prospectivo, futurible o profético invadiría el ámbito intangible de la función jurisdiccional» (FJ. 3.º). Se reitera así, se dice, la doctrina contenida en las SSTC 114/1984, 107/1985, 899/1985, 303/1993 y 85/1994 y ATC 58/1992. Esta doctrina se contrarió, como es sabido, en la STC 7/1994 (pruebas de paternidad).

Sobre la subsidiariedad se ha pronunciado también la STC 47/1995 (Sala Primera) y la STC 56/1995 (Sala Segunda), en la que se reitera la doctrina relativa a la coexistencia del recurso especial de la Ley 62/1978 con recursos ordinarios.

Por último, en la línea de redefinición de los espacios propios de las jurisdicciones constitucional y ordinaria ya iniciada en 1994, es de señalar la STC 16/1995 (Sala Primera), en la que se apunta que en el recurso de casación para la unificación de doctrina en el orden laboral pueden aportarse como términos válidos de referencia resoluciones del propio Tribunal Constitucional cuando la contradicción que pretende corregirse se refiere a derechos y libertades fundamentales. Pudiéramos estar ante una nueva vía de constricción del amparo: interpretar la legalidad procesal ordinaria en términos que, contrariando su literalidad, permitan que los Tribunales resuelvan contradicciones entre resoluciones del Poder Judicial y resoluciones del Tribunal.

2. Es de apreciar en alguna resolución de este cuatrimestre cierto posicionamiento del Tribunal en contra del denominado «efecto útil» como criterio determinante de la prosperabilidad de una demanda de amparo; así, en la STC 15/1995 (Sala Primera) se afirma con rotundidad que «no cabe prejuzgar aquí y ahora si el otorgamiento del amparo produciría ese “efecto útil” o práctico»,

(2) Así se reconoce en la STC 56/1995 (Sala Segunda), que, sin embargo, sólo aprecia infracción del art. 44.1.c).

pues «un juicio presuntivo o probabilístico, carente por lo demás de los elementos necesarios para hacerlo con seriedad, invadiría el plano de la legalidad que no está vedado» (FJ. 5.º). Ya antes la STC 20/1995 (Sala Primera) había estimado un amparo por dilaciones indebidas sin ningún efecto útil, pues el órgano judicial ya había dictado, al tiempo de concederse el amparo, las resoluciones cuya emisión había dilatado. Y en la 39/1995 (Sala Segunda) se tiene por no desaparecido el objeto de una demanda promovida contra resoluciones judiciales cautelares aun cuando la causa principal ya ha concluido definitivamente, pues «si bien es cierto que la resolución definitiva de cualquier tipo de proceso deja sin contenido todas las posibles resoluciones que, a título cautelar, puedan haberse dictado durante su tramitación, no lo es menos que, a los solos efectos de enjuiciar su dichas decisiones cautelares han producido daños o perjuicios o lesionado derechos fundamentales, las mismas mantienen su vigencia» (FJ. 1.º *in fine*). Sin embargo, en la STC 33/1995 (Sala Primera) se desestima un amparo por pérdida de su objeto, argumentando que, dirigida la demanda contra resoluciones judiciales que ordenaban la ejecución de una pena pese a estar tramitándose un indulto, la concesión de éste durante la sustanciación del procedimiento constitucional supone que la demanda ha perdido su objeto y finalidad «desde la fecha del indulto» (FJ. 4.º) y, en consecuencia, no ha lugar a un pronunciamiento de fondo.

3. En materia de desistimiento es de destacar la STC 2/1995 (Sala Primera), en la que se contiene una detallada exposición de las modalidades de resolución de pretensiones de desistimiento. Dicha Sentencia contrae su fallo a tener por desistido al demandante de amparo, no sin antes haber considerado la posibilidad de rechazar el desistimiento (posibilidad en cuya defensa se mantiene, en voto particular, el Magistrado Sr. de Mendizábal). Finalmente, sin embargo, se estima que el interés general no ha de verse perjudicado con el desistimiento, lo que, unido a la propia voluntad del demandante, justifica su aceptación. Como es evidente, la sola posibilidad de que el interés general pueda preterir al particular de quien desea desistir no puede sino abonar los recelos de quienes ven en la objetivación del amparo la desnaturalización de esta garantía (3).

(3) En un Auto de la Sección Primera de 4 de abril de 1995, por el que se acepta el desistimiento de quien demandó en el R. A. núm. 542/95, se repite que «a pesar de ser rogada la jurisdicción constitucional, no opera sin más el principio dispositivo y no queda vinculado el Tribunal por la voluntad unilateral de quien lo formula» (FJ. 1.º). En apoyo de esta afirmación se citan varios Autos precedentes (AATC 993/1987, 1.093/1987, 33/1993 y 34/1993), la mayoría de los cuales, sin embargo, se referían a desistimientos interesados respecto de conflictos de competencia o recursos de inconstitucionalidad, en los que los efectos de la lógica del principio dispositivo puede ser más discutida que en el supuesto del amparo.

4. La STC 5/1995 (Sala Primera) ha brindado una espléndida ocasión para la ilustración de los perniciosos efectos derivados de la cada vez más extendida práctica de los denominados recursos de amparo cautelares. En ella se rechaza una pretensión de amparo planteada por un personado en un recurso de amparo ajeno. El coadyuvante interesó posteriormente aclaración de Sentencia que fue desestimada por Auto de 23 de febrero de 1995. Alegaba en su solicitud de aclaración que, paralelamente al recurso de nulidad de actuaciones cuya interposición fue determinante para que el Tribunal considerara extemporánea su pretensión de amparo (deducida, por lo demás, en trámite de alegaciones como personado), había interpuesto un recurso de amparo (el núm. 3.331/93, inadmitido por providencia de 17 de enero de 1994), de manera que la pretensión desestimada por la STC 5/1995 no podía ser extemporánea, pues el plazo de caducidad *ex* artículo 44.2 LOTC había quedado interrumpido con la interposición cautelar de aquella demanda. La aclaración fue rechazada por no pretenderse en realidad aclaración alguna, sino un cambio de la propia Sentencia. En cuanto al recurso de amparo anterior, se reprocha al actor no haber hecho saber a la Sala que lo había interpuesto (FJ. 2.º).

5. La STC 8/1994 (Sala Segunda) se remite, en FJ. único, a la STC 294/1994, que retoma la distinción originaria entre la denegación de acceso a la jurisdicción y la de acceso a los recursos (4). La insistencia en el distinto tratamiento constitucional que merecen la denegación de un primer pronunciamiento judicial y la negativa de su revisión se aprecia igualmente en la STC 37/1995 (Pleno), la cual se separa expresamente de la doctrina sentada en otra resolución muy reciente, la STC 212/1994, que había declarado contraria al artículo 24 CE, la interpretación que del artículo 1.710.1.3.ª de la LEC venía haciendo el Tribunal Supremo (5).

En general, en todas estas Sentencias —a las que cabe sumar las SSTC 46/1995 (Sala Primera), 55/1995 (Sala Segunda), 58/1995 y 63/1995 (Sala Segunda)— se insiste en la libertad del legislador en materia de recursos, pues «no puede encontrarse en la Constitución ninguna norma o principio que imponga la necesidad de una doble instancia o de unos determinados recursos [salvo en materia penal], siendo posible en abstracto su inexistencia o condicionar su admisibilidad al cumplimiento de ciertos requisitos» (STC 37/1995,

(4) Cfr. *REDC*, núm. 43, p. 259.

(5) Para el Tribunal Supremo, dicho precepto no exige audiencia de la parte previa a la inadmisión, por Auto, de un recurso de casación manifiestamente infundado. La STC 212/1994 estimó que semejante interpretación del precepto era equivocada.

FJ. 5.º), afirmación que, como he tratado de defender en otro sitio (6), quizá no sea tan indiscutible desde la lógica del principio constitucional de igualdad.

6. En materia de suspensión ex artículo 56 LOTC merece atención especial el Auto de 13 de febrero de 1995 (Sala Primera) dictado en el recurso de amparo núm. 2581/94, promovido por la Junta de Andalucía contra Resolución de la Junta Electoral Central sobre campaña publicitaria realizada en período electoral. En él se trasladan los criterios tradicionales sobre ejecución de resoluciones judiciales impugnadas en amparo a las resoluciones de naturaleza administrativa, «habida cuenta de la presunción de legitimidad inherente a su condición (de acto emanado) de poder público» (FJ. 2.º) (7), exponiéndose a continuación sustanciosas consideraciones en relación con los criterios que han de operar a los fines de acordar su suspensión, destacando el frontal rechazo a la sola posibilidad de que el Tribunal repare siquiera en el «impacto político» de la resolución administrativa cuya inexecución se pretende (FJ. 3.º). Por lo demás, el referido Auto distingue con precisión entre la concreta resolución impugnada en amparo y los efectos que de la misma pudieran derivarse para terceros, cuidando en todo momento de evitar que su pronunciamiento sobre la suspensión prejuzgue la decisión de fondo.

7. La STC 61/1995 (Sala Primera) ofrece un curioso ejemplo de amparo desestimado pese a haberse advertido error manifiesto en la resolución judicial impugnada. Se trataba —como en las SSTC 26/1995 (Sala Primera) y 62/1995 (Sala Primera), aunque con significativas diferencias— de un amparo promovido contra Auto denegatorio de solicitud de *habeas corpus* interesada por Guardia Civil ante un Juez de Instrucción. El Tribunal estimó que el fundamento de la denegación era claramente equivocado, pues se había entendido que el arresto domiciliario del actor no implicaba la privación de su libertad. Sin embargo, no se estimó la demanda «porque, tratándose de una solicitud de *habeas corpus* instada por un miembro de la Guardia Civil y como consecuencia de una sanción disciplinaria impuesta por la Dirección General de dicho Cuerpo Armado, el Juzgado de Instrucción (...) carecía de competencia para enjuiciar dicha solicitud, pues dicho enjuiciamiento, tal y como ha decla-

(6) «El progresivo desamparo del principio de igualdad», en R. PUNSET BLANCO y J. L. Requejo Pages: «Crónica de jurisprudencia constitucional: Las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1992», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario* 5 (1993), Murcia, págs. 213 y sigs.

(7) La equiparación quiebra, sin embargo, en un punto, pues la Junta Electoral Central, autora de la Resolución impugnada en amparo, ha sido parte, curiosamente, en la pieza de suspensión.

rado este Tribunal en infinidad de ocasiones (SSTC 194/1989, 44/1991, 106/1992, entre otras muchas) correspondía a los órganos integrantes de la jurisdicción militar. *Ello determina que, en el presente caso, no quepa apreciar que la decisión adoptada por un Juzgado manifiestamente incompetente, aunque evidentemente equivocada, haya podido lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente en amparo»* (FJ. 5.º). Es de suponer que la solución habría sido otra si con el equívoco se hubiera lesionado un derecho distinto del de la tutela, único invocado por el actor en relación con el Auto recurrido.

8. En el ámbito de la competencia del Pleno es de destacar la STC 48/1995, desestimatoria de una Cuestión de inconstitucionalidad elevada por la Sala Primera. El amparo previo, obviamente, se estimó (STC 125/1994) (8). Aun no siendo frecuentes los supuestos en que el Pleno rechaza una autocuestión planteada tras la preceptiva estimación de una demanda de amparo, no deja de ser curiosa la posibilidad (no sólo teórica) de la contradicción. Una posible solución a esas disfunciones la ofrecía ya el Magistrado Sr. de Mendiábal en su voto particular a la STC 18/1994. Quizá la única forma de evitarlas sea la avocación del amparo por el Pleno.

Consideraciones generales de interés en relación con el juicio de relevancia son las contenidas en la STC 60/1995 (Juan Luis Requejo Pagés).

II. FUENTES DEL DERECHO

1. La resolución más relevante en la materia durante este período ha sido, sin duda, la STC 44/1995, dictada con ocasión del recurso de amparo promovido por un Diputado del Parlamento de Cataluña contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 8 de febrero de 1994, por el que se aprueba la «Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara».

La Mesa del Parlamento catalán, en el ejercicio de la facultad de interpretar y suplir el Reglamento en los casos de duda y omisión que le confiere el artículo 26.1, consideró necesario dictar una norma supletoria sobre el artículo 19 del Reglamento ante la novedosa situación planteada en la Cámara, al haber abandonado voluntariamente el Diputado recurrente en amparo el Grupo Parlamentario constituido por los Diputados que, junto con él, se habían pre-

(8) El problema de fondo debatido era, una vez más, el del alcance del principio *pro actione*.

sentado a las elecciones autonómicas en las listas de una misma fuerza política, pasando aquél a formar parte, como único integrante, del Grupo Parlamentario Mixto. El inciso final del citado precepto reglamentario dispone que «la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara será análoga a la de los otros Grupos Parlamentarios». Para la Mesa, esa «participación análoga» parece estar prevista exclusivamente para aquellos supuestos en los que el Grupo Mixto está constituido por diputados que han obtenido apoyo directo o explícito del electorado, pero que no cumplen los requisitos exigidos por el Reglamento para constituir Grupo Parlamentario propio, y, en consecuencia, aquella expresión no es extensiva a aquellos casos en los que el Grupo Parlamentario Mixto está constituido únicamente por Diputados que han causado baja voluntaria en el Grupo de origen. De modo que la norma supletoria impugnada en amparo precisa el sentido que, a juicio de la Mesa, debe conferirse a esa «participación análoga» del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara, diferenciando, a los efectos que al proceso de amparo interesan, aquellos supuestos en los que dicho Grupo está formado por diputados que se han presentado a las elecciones en las listas del mismo partido o coalición electoral y no han podido constituir Grupo Parlamentario propio, de aquellos otros en los que el Grupo Parlamentario Mixto está formado exclusivamente por diputados que voluntariamente no se han adscrito al Grupo constituido por los diputados del partido o coalición electoral en cuyas listas se han presentado a las elecciones o, como era el caso del recurrente, que voluntariamente han causado baja en el Grupo al que se encuentran adscritos.

En base al criterio apuntado, se reconoce en el primer caso al Grupo Mixto los mismos derechos que a los otros Grupos Parlamentarios y una participación similar en la actividad del Parlamento. Sin embargo, para el segundo supuesto, sin perjuicio de los derechos individual o colectivamente reconocidos a los diputados, se dispone, con carácter general, que no pueden ejercer los derechos que el Reglamento reconoce a los demás Grupos Parlamentarios, salvo que en aquél se estableciera de forma expresa, limitando, en concreto, su participación en los debates, en las sesiones informativas y en la presentación de iniciativas parlamentarias, previéndose, por último, que la subvención fija al Grupo Mixto se señalará en atención, además de a su importancia numérica, a las características que determinen su composición.

Es necesario resaltar, para concluir el relato fáctico, que, presentada la demanda de amparo ante el Tribunal Constitucional, la Mesa del Parlamento de Cataluña, por acuerdo de 1 de julio de 1994, denegó la solicitud del diputado demandante de amparo de ser incluido en el Grupo Parlamentario Mixto en las condiciones establecidas en la norma supletoria para el supuesto de que aquél estuviera formado por diputados que se hubieran presentado a las elecciones en

la lista del mismo partido o coalición electoral y no pudieran constituir Grupo Parlamentario propio.

2. El primero de los aspectos de la Sentencia que, sin duda, ha de ser destacado, es el giro sustancial que en la misma se observa, al rechazar el obstáculo procesal que el Letrado del Parlamento de Cataluña opuso en el trámite del artículo 52 de la LOTC a la admisibilidad de la demanda de amparo, respecto a la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional en anteriores pronunciamientos sobre la vía de impugnación, en sede constitucional, de las resoluciones normativas dictadas por los órganos competentes de las Cámaras Legislativas en el ejercicio de su facultad de interpretar y suplir los Reglamentos Parlamentarios en los casos de duda y omisión.

Aquél interesó la inadmisión del recurso de amparo, pues se dirige contra una norma supletoria de la Mesa de la Cámara, aprobada en el ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 26.1 del Reglamento, que no puede ser dissociada de la norma a la que interpreta o suple y que, como tal, goza del mismo rango y valor que el Reglamento Parlamentario. De modo que su impugnación sólo es posible a través del recurso de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27.2.f) de la LOTC, resaltando, a su vez, que el actor no había cuestionado ninguno de los actos de aplicación de dicha norma. Por su parte, tanto el recurrente como el Ministerio Fiscal entendían que, pese a su denominación formal, la norma impugnada era una resolución de carácter meramente interpretativo, desprovista, en cuanto tal, de valor de Ley y, en consecuencia, susceptible de impugnación por la vía del recurso de amparo.

El Tribunal Constitucional, sin entrar en esta ocasión a analizar si a la resolución o disposición impugnada podría atribuirse o no, en razón de su contenido y alcance, naturaleza normativa, desestima el obstáculo procesal que a la viabilidad del amparo había opuesto el Letrado del Parlamento de Cataluña, al considerar que «tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del artículo 27.2 d) y f) de la LOTC». Afirma, seguidamente, que «de este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal» (FJ. 2.º).

De forma que, a partir de la citada Sentencia, modificando de manera sustancial el criterio mantenido o, al menos, en principio deducible de las resoluciones precedentes del Tribunal Constitucional, la vía del recurso de inconstitucionalidad queda reservada exclusivamente para la impugnación de los Reglamentos Parlamentarios, referido este término al texto normativo que con tal denominación es aprobado por el Pleno de la Cámara, mientras que ha conducirse a la vía del recurso de amparo prevista en el artículo 42 de la LOTC la impugnación de las resoluciones normativas dictadas para suplir e interpretar los reglamentos parlamentarios en los casos de duda y omisión, las cuales ya no se integran o incorporan al Reglamento de la Cámara (FJ. 3.º).

Se rompe, así, la equiparación que desde el punto de vista de su impugnabilidad el Tribunal Constitucional había establecido, aunque no sin inflexiones, entre los Reglamentos Parlamentarios y las resoluciones normativas supletorias e interpretativas dictadas para suplir e interpretar aquéllos, a partir de las previsiones de los artículos 42 y 27.2 d) y f) de la LOTC. Como es sabido, el primero de los preceptos citados arbitra un cauce procedimental específico para demandar amparo frente a «las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional...». El segundo, incluye entre las normas objeto de declaración de inconstitucionalidad, a través de los procesos del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad, el Reglamento del Congreso, el del Senado, el de las Cortes Generales y los de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

3. Tal equiparación a efectos impugnatorios entre los Reglamentos Parlamentarios y las resoluciones normativas interpretativas o supletorias —una vez sentado, como no podía ser de otro modo a tenor del artículo 27.2 d) y f) de la LOTC, que los Reglamentos Parlamentarios únicamente pueden ser enjuiciados a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (SSTC 101/1983 y 122/1983)—, se recoge, por vez primera, en los AATC 183/1984 y 244/1986, mediante la atribución a dichas resoluciones del rango o valor de Ley.

Así, en el primero de los Autos citados se inadmite a trámite el recurso de amparo promovido por un senador contra las normas dictadas por la Presidencia del Senado para la tramitación de un proyecto de Ley, en las que se invocaba, alternativamente, para su emanación las facultades de la Presidencia de ordenar los debates o interpretar el Reglamento y suplir sus lagunas, porque lo impugnado era una norma con carácter general, no una decisión de contenido singular, «que con ocasión de un caso concreto se incorpora al Regla-

mento de las Cortes y que sólo como parte del mismo puede ser lesiva», lo que «patentiza que la norma impugnada no puede ser objeto de un recurso de amparo dirigido contra la norma misma». En esta estela, en el ATC 244/1986 se inadmite el recurso de amparo promovido por varios diputados contra las resoluciones dictadas por la Presidencia de la Asamblea de Madrid sobre convocatoria de sesiones extraordinarias del Pleno y de las Comisiones, en virtud de las facultades interpretativas o supletorias que el Reglamento de la Cámara le confiere, porque «son disposiciones de carácter general, susceptibles de pluralidad de actos concretos de aplicación singular, que se integran en el ordenamiento parlamentario de la Asamblea, en cuanto que suplen las lagunas de éste y producen los mismos efectos que el propio Reglamento». En tal sentido —se argumenta—, «constituyen normas con valor de Ley que... pueden ser objeto de un control de constitucionalidad a través de los procedimientos establecidos al efecto por la Constitución y por la LOTC, sin perjuicio de que quienes invoquen un derecho o un interés legítimo puedan impugnar los actos de aplicación de la norma legal e indirectamente poner en cuestión su validez, que puede ser declarada a través del procedimiento previsto en el artículo 55.2 de la LOTC, pero lo que ni ésta ni la CE permiten es un ataque directo de los ciudadanos a dichas normas, pues el recurso de amparo constitucional sólo puede imponerse, por lo que aquí interesa, contra decisiones o actos sin valor de Ley de las Cortes y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (art 42 LOTC)».

Tras estos iniciales antecedentes, en la STC 118/1988, en la que se desestima, por no ser una decisión o acto sin valor de Ley a los efectos del artículo 42 de la LOTC, el recurso de amparo promovido por varios diputados contra la Resolución supletoria de la Presidencia del Congreso «sobre acceso por el Congreso de los Diputados a materias clasificadas», se razona más elaboradamente la equiparación a efectos impugnatorios entre los Reglamentos Parlamentarios y las resoluciones normativas supletorias o interpretativas. Se señala en la misma que el carácter normativo de la resolución no basta para excluir la posibilidad de su revisión jurisdiccional en la vía de amparo, pues la exclusión del artículo 42 de la LOTC lo es respecto «a las disposiciones con fuerza o valor de Ley, susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo al artículo 161.1 a) de la Constitución y al artículo 27 de la misma Ley Orgánica», de modo que lo decisivo ha de ser, en consecuencia, si la resolución impugnada puede ser considerada como una decisión o acto sin valor de Ley, como exige el artículo 42 de la LOTC. Sentado este presupuesto, se postula la puesta en conexión del artículo 42 de la LOTC con su artículo 27 y, a su vez, con el artículo 161.1 a) de la CE, para concluir que el problema determinante es el de precisar «el alcance que haya de darse al concepto de Reglamentos

Parlamentarios, a los efectos de este artículo 27, y, consecuentemente, también del artículo 42» de la LOTC.

Frente a una interpretación estricta y literal del artículo 27.2.d) de la LOTC, que llevase a entender que sólo serían susceptibles de recurso de inconstitucionalidad los Reglamentos de las Cámaras aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros, de modo que sólo éstos quedarían excluidos de la vía del recurso de amparo que arbitra el artículo 42 de la LOTC, el Tribunal Constitucional confirma la interpretación más amplia, que él mismo califica de «carácter sustancial y finalista», implícitamente plasmada en los AATC 183/1984 y 244/1986, «que permite incluir también en el concepto a que se refiere el artículo 27.2.d) —lo que habría que extender también a su apartado f)— de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (y correlativamente a excluir del art. 42 de dicha Ley) disposiciones normativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria que, incluso dictadas con ocasión de un caso concreto, han podido entenderse incorporadas al Reglamento de la Cámara por lo que, sólo como parte del mismo, podrían considerarse constitucionalmente lesivas, habiendo de someterse, en consecuencia, al control constitucionalmente establecido para los Reglamentos Parlamentarios».

Tres son las razones que, a juicio del Tribunal, justifican esta doctrina de asimilación o equiparación, a efectos de impugnación, de las resoluciones normativas interpretativas o supletorias dictadas con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria a los Reglamentos Parlamentarios. La primera, que con aquellas resoluciones se trata de suplir omisiones en el texto del Reglamento, integrando y completando la insuficiencia de éste, mediante nuevas reglas que, sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara, de modo que la habilitación conferida por los Reglamentos lo es para suplir omisiones o para interpretarlas, no para desarrollarlos o especificar sus prescripciones, por lo que tal habilitación supone el ejercicio de una facultad normativa delegada para suplir o interpretar, tratándose de un supuesto cercano, aun con las debidas distancias, al de la integración normativa o «delegación recepticia». La segunda, desde el punto de vista de las garantías jurídicas, porque «la inclusión de este tipo de normas dentro del ámbito del recurso de inconstitucionalidad es la única vía para permitir el que las mismas puedan ser objeto de control por este Tribunal en razón de cualquier infracción constitucional, y no sólo por la violación de derechos fundamentales de los recurrentes en amparo». Es, precisamente, una interpretación *pro actione*, para evitar la creación de ámbitos normativos exentos de cualquier tipo de control, lo que lleva al Tribunal al análisis sistemático postulado de los artículos 42 y 27.2.d) de la LOTC, que permite una interpretación extensiva del concepto de Reglamentos Parlamentarios que

incluye a aquellas resoluciones que lo integran y complementan. Y, finalmente, se aduce como tercera razón la exigencia institucional de arbitrar y defender un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de las minorías, «equilibrio (que) sólo puede conseguirse si se atribuye valor de Ley, a los efectos de su revisión plena por este Tribunal, a disposiciones normativas como la que ahora se contempla, en la medida que permite la defensa de las minorías, en cuanto que grupos o colectivos (formales u ocasionales) de Diputados, a través del más amplio y extensivo, en cuanto a su objeto, recurso de inconstitucionalidad».

Aunque el ejercicio de la función de suplir o interpretar una omisión o duda reglamentaria cabe que se exprese en actos de índole normativa, también es posible que se plasme en actos o decisiones carentes de tal carácter, susceptibles de impugnación, por consiguiente, a través de la vía del artículo 42 de la LOTC. Así, en la STC 181/1989, tras precisar que el objeto del recurso de amparo no es el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por el que se aprueba el «Criterio interpretativo del artículo 13.2 del Reglamento», sino la respuesta dada por aquel órgano a la petición del portavoz de un Grupo Parlamentario solicitando de aquélla su parecer acerca de la interpretación del artículo 13.1 del citado Reglamento, se señala que el acuerdo recurrido no reviste naturaleza normativa, en primer término, porque consiste en una respuesta dada por la Mesa a una consulta que no se traduce en un «criterio interpretativo» objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Cámara* y, por tanto, con vocación de permanencia y alcance general; y, en segundo lugar, porque del contenido del acto impugnado no se deduce la existencia de una regla que venga a suplir una omisión o laguna reglamentarias, sino, por el contrario, una interpretación cuya eficacia aparece limitada a una controversia específica. En este sentido, con invocación expresa de la STC 118/1988, es también la circunstancia de que no se le pueda atribuir naturaleza normativa a la resolución recurrida, la que en la STC 15/1992 lleva a afirmar que aquélla —Resolución aclaratoria provisional de la Presidencia de la Asamblea de Cantabria sobre las subvenciones al Grupo Mixto— «es un acto susceptible de impugnación en el procedimiento de amparo como incluido en las previsiones del artículo 42 LOTC...». Ese carácter de acto o resolución, y no de disposición general, al que no se le puede atribuir naturaleza normativa se hace derivar de sus características propias, de la falta de los requisitos del procedimiento de emanación, de la voluntad evidente de no pretender emitir una disposición reglamentaria y, finalmente, de que se ha dictado para resolver una circunstancia concreta de la que resulta su falta de generalidad y su agotamiento en la resolución del caso.

Una inflexión en la doctrina constitucional de la equiparación o asimilación a efectos impugnatorios de las resoluciones normativas supletorias e in-

terpretativas a los Reglamentos Parlamentarios pudiera quizás detectarse en la STC 119/1990. En la citada Sentencia, el acto formalmente recurrido en amparo, cuya nulidad se declara por lesionar el artículo 23.2 CE, es el Acuerdo de la Presidencia del Congreso de los Diputados que denegó a los recurrentes la adquisición de la condición plena de Diputados por entender que no habían prestado la promesa o juramento de acatar la Constitución. No obstante, el Pleno del Tribunal Constitucional examina no sólo la denunciada vulneración por aquel Acuerdo de los derechos fundamentales invocados, sino también la legitimidad constitucional de la resolución supletoria de la Presidencia del Congreso «sobre la forma en que se ha de prestar el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución previsto en los artículos 4 y 20 del Reglamento de la Cámara». Resolución que estima que no puede ser considerada inválida por razón de su forma, pues al ser sólo integración de una laguna es inobjetable, ni de su contenido en cuanto al reproche que a la misma dirigían los recurrentes, ya que al haberse promulgado iniciada la legislatura y habiendo prestado juramento o promesa la inmensa mayoría de los diputados resultaba de imposible aplicación a los demandantes, dado que los diputados elegidos en una misma convocatoria electoral y que han recibido su mandato simultáneamente no pueden verse sujetos para acceder a la condición plena de diputados a condiciones o requisitos jurídicamente diferentes. Así, aceptada la validez de la resolución presidencial y descartada su aplicación a los recurrentes, el Tribunal procede, a continuación, a enjuiciar el Acuerdo que formalmente se impugna, considerado como un acto de aplicación del artículo 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que exige al diputado proclamado electo como requisito para la adquisición plena de tal condición, entre otros, el de prestar, en la primera sesión del Pleno a la que asista, promesa o juramento de acatar la Constitución.

Sin embargo, pese a la inflexión que cabe apreciar en la mencionada STC 119/1990, se reitera en ella la doctrina de la STC 118/1988 sobre la equiparación desde el punto de vista de su impugnabilidad entre Reglamentos Parlamentarios y resoluciones normativas supletorias o interpretativas, precisando su alcance en el sentido de que dicha equiparación lo es sólo a efectos impugnatorios, «pero que no equivale a una equiparación de unos y otras desde todos los puntos de vista y a todos los efectos». Afirmación ésta a la que sigue la consideración de que «la aprobación y reforma de los Reglamentos Parlamentarios está reservada a las Cámaras mismas por el artículo 72.1 de la Constitución que impone para una y otra, incluso, la exigencia parlamentaria de la mayoría absoluta, y este mandato es difícilmente compatible con esa equiparación total», por lo que, «como también señalamos en la STC 119/1988» —continúa la Sentencia—, la facultad presidencial para interpretar el Reglamento en los casos

de duda y suplirlo en los de omisión «sólo es admisible (y en consecuencia, las normas que de ellas resultan sólo son constitucionalmente válidas) cuando se la utilice para suplir las omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones».

Después de esta evocación de la jurisprudencia constitucional mantenida en resoluciones precedentes, no siempre rectilínea y uniforme, no puede dejarse de apuntar, más allá del giro sustancial que al respecto supone la nueva orientación de la STC 44/1995, que como fundamento de la misma se esgrime la doctrina recogida en la STC 118/1988 y 119/1990, y, especialmente, la de esta última, al poder concluirse a partir de la misma —se afirma— «que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del artículo 27.2.d) y f) de la LOTC», resultando comprensiva la expresión «resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario» de las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento.

4. Además de la nueva línea jurisprudencial de la STC 44/1995 en cuanto a la equiparación a efectos impugnatorios entre los Reglamentos Parlamentarios y las resoluciones o disposiciones supletorias e interpretativas dictadas por los órganos de las Cámaras para suplir e interpretar aquéllos, otro de los aspectos más relevantes que, sin duda, ha de ser destacado es la inclusión como contenido del artículo 23.2 de la CE, si de cargos parlamentarios se trata, de la garantía formal de la reserva reglamentaria. Cuando el artículo 23.2 de la CE reconoce a los representantes políticos el derecho a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones de igualdad con arreglo a lo dispuesto en las Leyes, «ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria del Reglamento».

De este modo, las resoluciones normativas dictadas por los órganos competentes de las Cámaras Legislativas, que, en virtud de la reserva constitucional o estatutaria del Reglamento encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, cuando incurran en *ultra vires*, esto es, cuando lejos de suplir o interpretar el Reglamento «manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del artículo 23.2 de la C.E.» (FJ. 3.º).

5. Por su parte, la STC 52/1995 se pronuncia sobre un recurso de amparo promovido contra diversas resoluciones de la Jefatura Provincial de Barcelona, que denegaron a la empresa demandante el derecho a enviar y difundir a través del servicio público de correos sus revistas por considerarlas pornográficas, invocando como fundamento de su decisión el Real Decreto 1.189/1982, de 4 de junio, que reconoce la competencia a la Administración postal para examinar y calificar los envíos y decidir si están o no incursos en casos de prohibición.

El Tribunal Constitucional entiende que, aun cuando el servicio público de correos no funciona como monopolio, de forma que la empresa recurrente pudo acudir a medios privados de transporte y distribución, las resoluciones impugnadas constituyen un obstáculo objetivamente constatable a la difusión de las revistas y, por lo tanto, tienen un alcance restrictivo del derecho a la libertad de expresión, ya que «la restricción del uso del servicio de correos de una publicación periódica afecta al derecho fundamental a la libertad de expresión» (FJ. 2.º).

Tras señalar que la garantía formal de una medida con alcance restrictivo del derecho a la libertad de expresión descansa en el rango de la norma que autorice al poder público la adopción de dicha medida, la cual por imperativo del artículo 53.1 de la CE ha de tener rango de Ley, el Tribunal concluye que ha de ser «la Ley el vehículo indicado para regular el contenido del derecho y la única capacitada para imponer límites o restricciones para proteger la juventud y la infancia». Ello así, dado que la norma en la que se basan las resoluciones impugnadas carece de rango legal para legitimar la licitud constitucional de la restricción del derecho a la libertad de expresión, estima vulnerada aquella garantía formal y lesivas del citado derecho fundamental las mencionadas resoluciones (Juan Carlos Duque Villanueva).

III. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. No son muchas las sentencias relacionadas con la organización territorial del Estado que ha dictado el Tribunal Constitucional en el primer cuatrimestre de 1995. Tan sólo en las dos ocasiones en que se le ha instado a la solución de sendas controversias competenciales trabadas entre el Estado y una Comunidad Autónoma y se ha visto en la necesidad de acudir para dirimir las reglas definitorias de los órdenes competenciales vigentes entre los sujetos protagonistas de la disputa, puede decirse que las correspondientes decisiones adoptadas por el Tribunal, representadas por la STC 49/1995 y la STC 59/1995 son relevantes para la organización territorial del Estado.

Son dos los aspectos de la STC 49/1995 que merecen la pena destacarse.

En primer lugar, su vertiente procesal, dada la naturaleza compuesta que había de transmitirle la decisión previamente adoptada de acumular en un sólo procedimiento pretensiones de inconstitucionalidad y de conflicto. No es la primera vez que el juez constitucional actúa de este modo; con las SSTC 227/1988 y 132/1989, inauguró el proceder del que la sentencia ahora comentada es una manifestación más. Sin perjuicio de lo cual no puede decirse que el comportamiento jurisprudencial en este terreno haya sido uniforme, de manera que en cuantas ocasiones se le han presentado de acumular un recurso de inconstitucionalidad y un conflicto positivo de competencia así lo haya decidido, pues no faltan supuestos, como el de la STC 64/1984, recaída en recurso de inconstitucionalidad, en la que declinó pronunciarse sobre si el Reglamento dictado en ejecución de la ley recurrida se ajustaba o no a las exigencias del reparto competencial entre las partes contendientes, manifestando al respecto que eso escapaba del ámbito del recurso de inconstitucionalidad. Sea como fuere, en los casos resueltos por las SSTC 227/1988 y 132/1989 invocó el Tribunal el artículo 67 de su Ley Orgánica para acumular, en cada uno de ellos, un conflicto positivo de competencia a un recurso de inconstitucionalidad. Es verdad, desde luego, y así lo ha manifestado el Tribunal, que recurso de inconstitucionalidad y conflicto positivo de competencia guardan entre sí una relación de complementariedad, pero debe tenerse en cuenta además que, ni el artículo 67 ni el artículo 63 LOTC parecen autorizar la acumulación de procesos distintos que responden, en realidad, como el propio Tribunal ha subrayado con frecuencia, a finalidades distintas, según tuvo ocasión de señalar ya por aquellas fechas la doctrina (9).

Casi quince años de jurisprudencia constitucional obligan a considerar definitivamente resuelta la duda sobre el iter procedimental a seguir para la respectiva sustanciación de las controversias competenciales legislativas y de las disputas basadas en el ejercicio de potestades ejecutivas o administrativas respecto de una determinada materia. En definitiva, no parece que deba imputársele a la STC 49/1995 la propiedad de generar ninguna confusión de esa naturaleza. Con esta clase de sentencias y so pretexto de comunicar a los procesos pendientes la mayor celeridad posible (10), se corre el riesgo, sin embargo, de primar la dimensión impugnatoria del conflicto positivo de competencia en de-

(9) Cfr. *Annuaire International de Justice Constitutionnel*, vol. IV, 1988, la crónica de Pierre Bon, Franc Moderne y Pedro Cruz Villalón sobre la jurisprudencia constitucional española de ese año, págs. 297-323.

(10) Cfr. las afirmaciones que, en el II Simposio de Derecho Constitucional, celebrado en Sevilla el 27 y el 28 de septiembre de 1991, realizó en este sentido, LUIS LÓPEZ GUERRA, durante la discusión de su ponencia: «Los conflictos positivos de competencia», en *Los procesos constitucionales*, Madrid, CEC, 1992, pág. 100.

trimento de su vertiente reivindicativa, y a costa de sacrificar la declaración sobre la titularidad de la competencia controvertida que, *ex artículo 66* de su Ley Orgánica, debe realizar el Tribunal. En otros términos, la segura subordinación, en tales supuestos, del juicio previo sobre la correcta delimitación competencial que exige dicha declaración al examen de constitucionalidad de la ley recurrida (máxime cuando, como es el caso, la ley y el reglamento a ella subordinado son cuestionados por este orden ante la jurisdicción constitucional), puede crear un estado de ánimo en el Tribunal proclive a prescindir del pronunciamiento a que le obliga el artículo 66 LOTC respecto de la titularidad de la competencia controvertida, en beneficio del que también debe efectuar sobre la validez o eficacia, según los casos, de la disposición con rango de ley en que se basa el conflicto. No ocurrió así en las resoluciones citadas como antecedentes del actuar jurisprudencial presente (tanto la STC 227/1988, como la STC 132/1989 contienen sendos pronunciamientos acerca de la constitucionalidad de la de la ley impugnada y respecto a la titularidad de la competencia litigiosa ejercida mediante potestades de orden administrativo o ejecutivo), pero conviene tener en cuenta que en la STC 49/1995 falta esta última declaración, pues debe subrayarse que tal omisión no responde a las razones señaladas, sino a motivos que afectan o se relacionan con la cuestión de fondo debatida, el segundo asunto que, conforme a lo anunciado, debe tratarse aquí.

En breve, la STC 49/1995 resolvió acumuladamente el recurso de inconstitucionalidad 2902/1990 y el conflicto positivo de competencia 357/1991, promovidos por el Gobierno de la Nación que entendía vulnerado el bloque de la constitucionalidad por efecto de la Ley 12/1990, de 28 de noviembre, de Impuesto sobre las Loterías, adoptada por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y del Decreto 103/1990, de 13 de diciembre, por el que dicha Comunidad Autónoma aprobó el Reglamento que desarrollaba dicha ley. El accionante cifraba básicamente su recurso en considerar radicalmente inconstitucional el hecho imponible del impuesto creado por la ley balear, destinado a gravar la adquisición de billetes de Lotería Nacional, así como la realización de apuestas de Lotería Primitiva o de Bono-Loto, de carácter igualmente nacional, pero como en cualquier impuesto su hecho imponible es un elemento esencial del mismo y tiene la naturaleza de presupuesto necesario de su restante regulación, decidió el Gobierno de la Nación, en este caso, extender la impugnación a toda la ley autonómica y solicitar además del Tribunal la anulación del Reglamento que la desarrollaba, planteando al efecto, se ha dicho ya, el oportuno conflicto positivo de competencia, en el que solicitaba también del Tribunal un pronunciamiento declaratorio de que la competencia controvertida correspondía al Estado. Afirmaba el demandante, en sus respectivas pretensiones, la competencia exclusiva del Estado para regular las citadas modali-

dades de lotería nacional, alegando que las mismas se configuraban como un recurso ordinario de su Hacienda que, en cuanto tal, formaba parte indudable de la competencia estatal de autoorganización a la vez que parte esencial de la Hacienda General (art. 149.1.14 CE); mientras que la Comunidad Autónoma demandada decía actuar en ejercicio de su potestad tributaria, esgrimiéndola como título competencial autónomo e independiente de cualquier otro.

Tales eran, sucintamente descritas, las posiciones encontradas en la disputa, con relación a la cual concluiría acogiendo el Tribunal la tesis defendida por el Gobierno de la Nación, como era de esperar, toda vez que en las SSTC 163/1994, 164/1994, y 216/1994 había declarado, según recordaba ahora citándolas, que la Lotería Nacional era competencia del Estado encuadrada en el título Hacienda General del artículo 149.1.14 CE, comprensivo no sólo de los ingresos tributarios, sino también de los que organiza, genera y gestiona el Estado mediante un monopolio fiscal como es éste de las loterías. Para el Tribunal, en suma, pese a su naturaleza de ingresos no tributarios directamente explotados por la Hacienda estatal, corresponde gestionar y explotar con carácter exclusivo al Estado la Lotería Nacional. Pues bien, en base a esta premisa y teniendo en cuenta, tanto que la potestad tributaria propia de las Comunidades Autónomas no se configura constitucionalmente con carácter absoluto, pues se encuentra sometida a límites, como que, en su mayor parte, se derivan éstos de la articulación del ámbito competencial material y financiero estatal y autonómico, se imponía contar entre tales límites la competencia exclusiva del Estado sobre el monopolio de la Lotería Nacional e indagar, a continuación, si la Comunidad Autónoma balear, en el ejercicio de su potestad tributaria, había desconocido, desplazado o limitado la competencia del Estado en dicho monopolio. Eso es lo que el Tribunal ha hecho en su STC 49/1995, llegando a la conclusión de que el objeto económico del monopolio coincidía con el hecho imponible definido en la ley de la Comunidad Autónoma balear, pues en virtud de la misma eran gravadas las participaciones de lotería que, en consecuencia, se sometían a un impuesto cuya completa regulación, por razón de su autoría, había dependido completamente de la voluntad de la Comunidad Autónoma en cuestión, determinando así que de ella pasaran a depender en gran medida los rendimientos de la lotería, con el efecto subsiguiente de invadir mediante ese impuesto lo que constituye el objeto propio del monopolio fiscal competencia exclusiva del Estado. A la vista de la referida circunstancia resolvió el Tribunal estimar las pretensiones formuladas por el actor y declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de las disposiciones en que, respectivamente, se sustentaban, aunque sin llegar a emitir por eso un pronunciamiento acerca de la titularidad de la competencia por considerarlo, como afirmó expresamente, innecesario.

En resumidas cuentas, en el litigio al que ha puesto fin la STC 49/1995 fundamentaba el actor sus pretensiones de inconstitucionalidad y de conflicto en un título competencial distinto del que invocó luego el demandado al oponerse a las mismas, resolviendo el Tribunal la contienda sin aceptar la posibilidad de encontrarse ante un supuesto de duplicidad material aparente (11). Conviene subrayar el dato, como también que si las reglas relativas al reparto competencial no contribuyen, por su complejidad, a la precisión y claridad de las declaraciones jurisprudenciales acerca de la titularidad de la competencia controvertida, en el caso resuelto por la sentencia ahora comentada —donde al Tribunal se le complicaban aun más las cosas—, se comprende que a fin de no reiterar en el fallo toda la fundamentación jurídica de la sentencia optase por anular las normas y no se pronunciase sobre aquél extremo. Mal se avenía, incluso, a lo intrincado del caso que hubiera empleado el Tribunal la técnica a que ordinariamente acude de identificar en el fallo la competencia con la concreta disposición, resolución o acto adoptados en ejercicio de esa competencia (12), de modo que, tras constatar que la potestad tributaria propia de la Comunidad Autónoma balear no le autorizaba a establecer unilateralmente un impuesto sobre las loterías, hubiese intentado reparar la invasión competencial que, por esta causa, soportaba el Estado en el terreno de los ingresos no tributarios de su Hacienda, declarando que le correspondía dictar el Reglamento adoptado por dicha Comunidad Autónoma en desarrollo de aquella ley, faltando, como faltaba, la oportuna reivindicación del actor al respecto, quien defendía su competencia desde un título competencial distinto y no perseguía sino que cesase toda interferencia de la Comunidad Autónoma en la gestión y explotación del monopolio a que le habilitaba el artículo 149.1.14 de la Constitución.

2. La STC 59/1995 ha puesto término al conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad de Cataluña en relación con el Convenio de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, concertado entre el director general de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el concejal-presidente del Patronato Municipal de la Vivienda del Excmo. Ayuntamiento de Barcelona. Lo más relevante de la sentencia es la decisión misma del Tribunal, sin perjuicio de lo cual no deben pasarse por alto algunas otras cuestiones de menor interés. Así sucede con la presencia en el procedimiento como coadyuvante del Ayuntamiento de Barcelona, a petición

(11) Cfr. al respecto CARLES VIVER I PI-SUNYER: *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1989, págs. 60 y sigs.

(12) La técnica es descrita con detalle por JAVIER GARCÍA ROCA, en *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, CEC, 1993, págs. 130-131.

propia, y tras oír el Tribunal a las partes principales. También conviene llamar la atención respecto a la relativa originalidad de la cuestión de fondo debatida, toda vez, que no versaba, como hasta ahora, sobre un programa de subvenciones integrado únicamente por recursos estatales, dada la índole convencional del mismo, fruto del acuerdo entre las partes indicadas con el fin de aunar sus correspondientes recursos y dirigirlos hacia el objetivo común de rehabilitar viviendas de promoción pública.

No por eso era menos discutido que el Estado pudiese operar en el referido ámbito material desplegando la potestad de gasto en que consistía su actividad subvencional. Resultaba, por tanto, prioritario dilucidar tal extremo, lo que ha hecho el Tribunal rechazando, como pretendía el demandado, que pudieran emplearse al efecto los postulados de los artículos 47 y 149.1.1 CE, pues, según dijo el Tribunal, el artículo 47 CE no define por sí mismo título competencial alguno y la persecución del interés general a que aludía el Gobierno de la Nación al invocar el artículo 149.1.1 CE, no puede materializarse a pesar de las reglas del reparto competencial constitucionalmente previstas, sino a través de las mismas. Con todo, ha entendido el Tribunal —vinculándose a la doctrina sentada en la STC 152/1988— que el Estado contaba con la cobertura que le proporciona el artículo 149.1.13 CE, en cuya virtud ostenta la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, que le autoriza para actuar en el sector de la vivienda mediante operaciones de orden promocional. Para el Tribunal, además, dicha atribución estatal no puede desvirtuarse, como pretendía la Comunidad Autónoma accionante, lo dispuesto en el Real Decreto 2626/1982 por el que se traspasaron a la Generalidad de Cataluña funciones y servicios en materia de promoción pública de la vivienda, con relación al cual ha recordado su doctrina respecto al valor interpretativo de tales decretos, no obstante emplearlo para corroborar la conclusión a que había llegado analizando las normas integrantes del orden competencial que rige las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña. Con eso, sin embargo, no había dado más que un primer paso en orden a la solución de la controversia suscitada; faltaba por determinar si el artículo 149.1.13 CE habilitaba al Estado para intervenir con la intensidad que estipulaba el Convenio, teniendo en cuenta que lo negaba dicha Comunidad Autónoma invocando al efecto que el artículo 9.9 le atribuye competencia exclusiva en esa materia. Quedaba, en definitiva, por precisar cuáles eran los respectivos límites al legítimo ejercicio de las referidas atribuciones estatal y autonómica presentes en la contienda, que el Tribunal no ha dudado en calificar como de concurrencia competencial, ni tampoco en considerarla susceptible de solventarse con arreglo a criterios extraídos de la abundante jurisprudencia constitucional vertida hasta la fecha sobre las subvenciones con-

dicionadas (SSTC 13/1992, 79/1992, 330/1993 Y 213/1994). De acuerdo con ellos ha llegado a la conclusión de haber incurrido el Estado en un vicio de incompetencia derivado de un exceso en el ejercicio de las facultades de dirección general de la economía que le corresponden en virtud del artículo 149.1.13 CE.

Dicha conclusión hubiera justificado la anulación no de todo el Convenio, pero sí de la cláusula que encerraba la estipulación del abono directo por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de la subvención al Ayuntamiento de Barcelona, pues si el Estado no estaba facultado para convenir sobre ese particular, lo acordado al respecto es nulo. El ámbito territorial al que extendía su eficacia el Convenio consentía desde luego la adopción de un pronunciamiento anulatorio, que, por otro lado, aconsejaba el que no tuviese una eficacia limitada en el tiempo —de tal modo que hubiese agotado sus efectos al tiempo de dictar la sentencia—, y que hubiese dado cumplida respuesta, además, a lo pedido por la Comunidad Autónoma accionante: «La anulación del acto impugnado, únicamente en lo que concierne al extremo relativo al abono directo por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de la subvención al Ayuntamiento de Barcelona.» El Tribunal, sin embargo, no ha resuelto tal cosa. Su énfasis en recordar que no se cuestionaba la competencia del Estado para celebrar el Convenio de colaboración financiera con el Ayuntamiento de Barcelona, sino sólo la gestión centralizada de la subvención (hasta dos veces menciona el dato en la fundamentación jurídica de la sentencia), casi permitía adivinar en parte cuál había de ser su decisión, cuyo alcance ha juzgado oportuno precisar en el último fundamento jurídico de la sentencia. Allí, en efecto, ha manifestado el Tribunal su determinación de limitarse a declarar en el fallo, como así ha hecho, la titularidad de la competencia controvertida, haciendo constar que se trataba de una actuación permitida por el artículo 66 de su Ley Orgánica de la que existían precedentes jurisprudenciales —referidos a supuestos similares y resueltos por las SSTC 79/1992 y 18/1994 (13). Consecuentemente con ello declinó pronunciarse el Tribunal sobre la anulación del abono directo de las subvenciones al Ayuntamiento de Barcelona que, a su juicio, podría suponer graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales, también en Cataluña, tanto por referirse el Convenio a ejercicios económicos ya cerrados y que han agotado sus efectos, como por la necesidad de no afectar a legítimos derechos de terceros que se hayan generado con motivo de las subvenciones ya abonadas.

Desde luego que cabe una interpretación como esa del artículo 66 de la

(13) En lo que a la STC 18/1994 se refiere se trata sin duda de un error en la cita, pues recayó en un recurso de amparo.

LOTTC, pero también puede entenderse que no faculta al Tribunal para anular o no la disposición resolución o acto causante del conflicto, sino que le obliga a anularlo excepto en contadas ocasiones, de heterogénea condición y relacionadas de ordinario con la naturaleza de la disposición, resolución o acto, cuando no con su validez temporal o territorial, cuya descripción resulta, por esta causa, improcedente efectuar aquí (14), teniendo en cuenta, además, que ninguna de ellas concurre en el supuesto examinado por el Tribunal. En esta otra interpretación no estaba obligado, sin embargo, a anular el abono directo de las subvenciones concedidas en ejercicios económicos ya cerrados, tratándose de situaciones generadas al amparo del acuerdo viciado de incompetencia, respecto de las cuales sí concede amplias facultades al Tribunal el artículo 66 de su Ley Orgánica (Manuel José Terol Becerra).

IV. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. La modulación iniciada por el Tribunal Constitucional en su STC 148/1994, al objeto de «resituar» el derecho a la tutela judicial efectiva en una más estricta dimensión constitucional, ha tenido continuación en este cuatrimestre en lo que concierne a su vertiente de derecho de acceso a los recursos legalmente previstos. La cuestión se suscitó frontalmente al decidir el Pleno apartarse de la doctrina de la STC 214/1994, en la que se estimó una demanda de amparo frente a un Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo en el que se inadmitió un recurso de casación con apoyo en la regla 3.^a del artículo 1.710 de la LEC sin haber concedido a la parte recurrente la audiencia previa que expresamente se prevé en la ley para su aplicación. Ahora bien, el carácter obligatorio, o no, de este trámite de audiencia, dependía de la interpretación jurisdiccional que se hiciese de la norma, por lo que, desde una perspectiva constitucional, la cuestión subyacente no era otra que la de determinar hasta qué punto podía el Tribunal Constitucional revisar, en amparo, la interpretación de la legalidad procesal realizada por el Tribunal Supremo, cuando ésta, aun no siendo favorable al derecho de acceso a los recursos, no podía calificarse como manifiestamente ilógica o arbitraria. Para el Pleno del Tribunal —STC 37/1995— «el principio hermenéutico *pro actione* no opera con igual intensidad en la fase inicial del proceso, para acceder al sistema judicial, que en las sucesivas, conseguida que fue una primera respuesta judicial a la pretensión

(14) Sobre este particular, cfr. JAVIER GARCÍA ROCA: *op. cit.*, págs. 135-143, y MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA: *El conflicto positivo de competencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1993, págs. 135-142.

cuya es la sustancia medular de la tutela y su contenido» (*sic*, FJ. 5.º), añadiéndose que «es distinto el enjuiciamiento que pueden recibir las normas obstaculizadoras o impeditivas del acceso a la jurisdicción o aquellas otras que limitan la admisibilidad de un recurso extraordinario contra una Sentencia anterior dictada en un proceso con todas las garantías». En la misma línea argumental, y con remisión expresa a la citada Sentencia, se mueve la STC 58/1995 (también dictada por el Pleno del Tribunal), y en la que expresamente se declara que «respecto (...) de aquellos recursos en que por existir ya un pronunciamiento en la instancia no se deniega el conocimiento del Juez sino solamente su revisión, procede insistir en aquella doctrina (según la cuál) no corresponde a este Tribunal la interpretación que ha de darse a la legalidad ordinaria (...) salvo que, en cuanto manifiestamente arbitraria o claramente errónea, determine una consecuencia contraria al derecho fundamental».

También ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional durante este período acerca de distintas cuestiones relativas al derecho defensa y de asistencia letrada. Así, en la STC 29/1995 (Sala Primera) se abordó el problema del derecho a defenderse por sí mismo, aduciendo el demandado la lesión de aquél, por haberle denegado los órganos judiciales su petición de asumir personalmente su propia defensa en una causa penal, ordenando obligatoriamente la asistencia letrada. Para el Tribunal, tras analizar su propia jurisprudencia anterior y la del TEDH, «el derecho a defenderse por sí mismo no se extiende a la facultad de prescindir de la preceptiva defensa técnica» que «encuentra una propia y específica legitimidad, ante todo en beneficio del propio defendido, pero también como garantía de un correcto desenvolvimiento del proceso penal, asegurando, en particular, la ausencia de coacciones durante el interrogatorio policial y, en general, la igualdad de las partes en el juicio oral (...) de tal modo que frente a una acusación técnica aparezca también una defensa técnica». Por su parte, en la STC 4/1995, la Sala Primera del Tribunal estimó una demanda de amparo interpuesta contra un Auto de inadmisión dictado por el órgano judicial *a quo* con fundamento en la falta de habilitación específica del letrado. A juicio del Tribunal Constitucional, y con independencia del grado de acierto que se pudiese atribuir a la interpretación judicial de las normas de aplicación al caso, «debió otorgarse un trámite de subsanación del defecto indicado, pues la obligación de subsanación del incumplimiento de requisitos fácilmente subsanables constituye una de las exigencias del derecho a la tutela». Aspecto distinto, aunque vinculado con el tema que ahora nos ocupa, fue el tratado en la STC 11/1995 (Sala Segunda), que desestimó el amparo solicitado porque, aunque la Sala de lo Penal impidió al abogado de la encausada hacer uso de la palabra en la vista por no haber comparecido su defendida ni el procurador de ésta, tales incomparecencias fueron voluntarias,

quedando acreditado que se les había citado en tiempo y forma. Finalmente, en la STC 18/1995, el Tribunal Constitucional declaró que un error de emplazamiento judicial por el que se impidió a los recurrentes comparecer con abogado y procurador propio, no quedaba subsanado por la designación de oficio de tales profesionales, pues, tal error, «les ha privado de forma directa, y por causa ajena a su voluntad, de una garantía jurídica esencial que corresponde al acusado en el proceso penal», por lo que, «no constituye una simple irregularidad sin trascendencia constitucional, ya que ha impedido indebidamente a los demandantes de amparo intervenir en la segunda instancia a través de abogado defensor de su libre elección, conculcando así su derecho a la defensa y asistencia letrada».

Aunque en esta ocasión he querido detenerme en estos aspectos relativos a la asistencia letrada y el derecho de defensa, en este cuatrimestre pueden localizarse otras muchas Sentencias del Tribunal acerca de distintos contenidos del derecho a la tutela judicial efectiva. Destaco, de entre todas ellas, las SSTC 5/1995 y 19/95, nítida manifestación de la doctrina del Tribunal sobre el denominado «error patente», como causa lesiva del derecho a la tutela; igualmente, son expresivas como consolidación de líneas jurisprudenciales anteriores, la STC 20/1995, en materia de dilaciones indebidas, la STC 57/1995, sobre intangibilidad de lo juzgado (por Auto de aclaración de sentencia se alteraban los términos del fallo) y la STC 21/1995, en la que se trata, una vez más, un supuesto de indefensión causada por la orden de desalojo del recurrente inquilino sin haber sido oído en el procedimiento hipotecario previsto en el artículo 131 LH.

Mención especial merece, en cambio, la STC 64/95, por lo inusual del supuesto de hecho sobre el que se articuló la demanda de amparo. En efecto, como consecuencia de un delito de robo se dictó orden de busca y captura contra la persona condenada en Sentencia, siendo detenido el recurrente en amparo, pese a estar en posesión de un DNI que lo identificaba como otra persona, e ingresando en prisión tras ordenar el Juzgado competente la apertura de diligencias por posible falsedad del mencionada DNI. El recurrente interesó de la Audiencia Provincial su puesta en libertad, alegando no ser la persona condenada por la Sentencia firme, sino la que acreditaba el DNI hallado en su poder. La Sala, tras ordenar del centro penitenciario la identificación del detenido, lo que se hizo con base al cotejo de huellas, desestimó la solicitud de puesta en libertad, y, posteriormente, declaró no haber lugar al recurso de reforma interpuesto por el actor contra su anterior decisión, al tener por probada la identidad del detenido «con independencia de cuál sea el verdadero nombre de dicha persona». El Tribunal Constitucional otorgará el amparo solicitado por vulneración del derecho fundamental a un proceso con todas las garantías,

ocasionándose en la ejecutoria indefensión al recurrente, por no abrirse el oportuno incidente procesal y permitirle alegar sobre la autenticidad del documento, practicarse otras pruebas identificativas o, en su caso, desvirtuar la prueba de cotejo de huellas dactilares, toda vez que en el informe elaborado a razón de la misma no figuraba ni la técnica utilizada, ni si ésta se había llevado a cabo por personal especializado. Esta quiebra de las garantías de defensa y contradicción ocasionó, a juicio del Tribunal Constitucional, una indefensión constitucionalmente proscriba y contraria al artículo 24.2 CE.

2. Un apartado propio debe asignarse en este comentario a la STC 60/1995, dictada por el Pleno del Tribunal al resolver dos cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas en relación con el nuevo artículo 2.2 de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, de reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores que da una nueva redacción al artículo 15.1 de la vieja Ley de los Tribunales de Menores de 1948. La duda de constitucionalidad formulada consistía, fundamentalmente, en que el juego de los citados preceptos legales permite al Juez de Menores acordar y disponer resoluciones limitativas de los derechos fundamentales del menor en la fase inicial del procedimiento y practicar la comparencia previa a la audiencia, y, a la par, que ese mismo Juez conozca, además, en la fase de enjuiciamiento y de decisión. Superposición de facultades (previas y decisorias) que pueden contaminar al juzgador y, por tanto, a juicio de los jueces proponentes, vulnerar el derecho fundamental al juez imparcial predeterminado por la ley.

He de confesar que, desde hace algún tiempo, tengo la sospecha —al día de hoy puramente intuitiva y carente de una más pausada reflexión— de que la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional en torno a lo que se ha denominado derecho al «juez natural», o también «al juez imparcial predeterminado por la ley», no es más que una consecuencia derivada —y, a mi juicio, no muy afortunada— de la singular construcción que, desde un primer momento, hizo el Tribunal Constitucional del derecho a la presunción de inocencia (15),

(15) Una construcción, distinta de la existente en otros países y, en todo caso, de la elaborada por el TEDH, como advierte F. RUBIO LLORENTE en la nota 43 de su reciente trabajo «El recurso de amparo constitucional», en *La jurisdicción constitucional en España*, editado conjuntamente por el Tribunal Constitucional y el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 150. El propio autor resalta como ejemplo significativo de esa disonancia la STC 245/1991 (caso Bultó) en relación con la Sentencia del TEDH, de 6 de diciembre de 1988. Véase también el comentario de J. L. REQUEJO PAGES a la citada Sentencia del Tribunal Constitucional, «La articulación de las jurisdicciones internacional, constitucional y ordinaria en la defensa de los derechos fundamentales» (nota 9, con referencia al voto particular del magistrado señor Gimeno Sendra), *REDC*, núm. 35, 1992, especialmente págs. 184-185.

limitando su alcance —por así decir— al ámbito intraprocesal (prueba de cargo válidamente obtenida), y vinculándola en exceso y, acaso, no muy ciertamente, a otro derecho distinto y, en puridad, autónomo, a saber: el derecho a un proceso con todas las garantías. Creo, sin embargo, que la presunción de inocencia es, fundamentalmente, un derecho extraprocesal (el derecho a no ser declarado culpable hasta que un juez imparcial así lo declare) y que, por tanto, el derecho al juez imparcial no debiera ser cosa distinta de aquélla como, sin embargo, lo considera y trata la doctrina del Tribunal Constitucional. En todo caso, y retomando el hilo de lo que ahora nos ocupa, para el Tribunal Constitucional —tras un pormenorizado análisis de la jurisprudencia del TEDH sobre la materia— el régimen legal establecido no puede reputarse contrario al mencionado derecho fundamental. En primer lugar, porque las actividades preparatorias del juicio que corresponden al juez de menores (incluidas las medidas cautelares y el internamiento provisional del menor) no poseen una naturaleza policial o instructora, sino netamente procesal y sometidas, en lo posible, al principio de contradicción. Se tratan, pues, de «actos puramente jurisdiccionales que la Constitución expresamente reserva a jueces y magistrados». En segundo lugar, y por lo que atañe al trámite de comparecencia previa, se comprueba que materialmente su objeto consiste en determinar la concurrencia o no de los presupuestos que posibilitan la apertura de la audiencia principal, por lo que presenta la naturaleza jurídica propia de la denominada fase intermedia del proceso penal, la cual sucede una vez concluida la instrucción. No existe, en consecuencia, una asunción en el juez de menores de funciones instructoras y enjuiciadoras, por lo que, el Tribunal desestimó las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas frente a la referida Ley.

3. El derecho a la presunción de inocencia sí fue objeto de enjuicimiento en la importante STC 51/1995. Importante, en mi criterio, por la modulación introducida respecto de jurisprudencia anterior, acerca de la validez probatoria que pueda tener la declaración inculpativa de un coimputado ante la policía para desvirtuar la presunción de inocencia del actor, y los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional para tener por válidamente reproducida esa declaración inculpativa en el juicio oral y conferirle la naturaleza de prueba de cargo. En efecto, mientras que en la STC 81/1990 —en un supuesto de hecho similar— se declaró que «si bien únicamente pueden considerarse auténticas pruebas que vinculen a los órganos de la justicia penal en el momento de dictar sentencia las practicadas en el juicio oral, esta regla *no puede ser entendida en un sentido tan radical que conduzca a negar toda eficacia probatoria a las diligencias policiales o sumariales practicadas con las formalidades que la Constitución y el ordenamiento procesal establecen, siempre que las mismas*

sean reproducidas en el juicio oral en condiciones que permitan a la defensa del acusado someterlas a contradicción» (FJ. 2.º); ahora, en la STC 51/1995, se afirma que *«las declaraciones prestadas ante la policía, al formar parte del atestado, (...) tienen únicamente valor de denuncia, de tal modo que no basta para que se conviertan en prueba con que se reproduzcan en el juicio oral, siendo preciso que la declaración sea reiterada y ratificada ante el órgano judicial»* (FJ. 5.º). Acaso por ello, el giro doctrinal que representa este último pronunciamiento del Tribunal, reforzando el alcance procesal de la presunción de inocencia, requiriese que éste fuese dictado por el Pleno ex artículo 13 LOTC.

Del derecho a la presunción de inocencia se ocupó también la STC 35/1995, al examinar la validez como prueba de cargo de un testimonio de referencia del que dependía uno de los elementos de determinación del tipo penal aplicable (violencia en el robo). En el caso enjuiciado, no se consideró como prueba inculpativa suficiente para enervar la presunción de inocencia, porque en, primer lugar, la Sala *a quo* acudió al testimonio de referencia desconociendo la existencia de testigos directos y, en segundo lugar, porque los testigos de referencia (los policías que habían declarado en el acto de la vista) relataban unos hechos que no habían oído directamente de la víctima —ciudadana norteamericana que desconocía el castellano, no comprendiendo el inglés los policías declarantes—, sino de una tercera persona —el marido de la víctima que tradujo las manifestaciones de ésta— no identificada en el proceso y sin que quedase constancia de la fidelidad de la traducción efectuada.

En relación también con este derecho fundamental, aunque esta vez desde la óptica de su proyección al procedimiento administrativo sancionador, se pronunció el Tribunal en la STC 23/1995, introduciendo una relevante y necesaria diferenciación entre este derecho fundamental y la presunción de certeza de los actos administrativos. En este sentido, la aplicación de la presunción de inocencia en el ámbito de lo administrativo-sancionador había conducido a ciertos recurrentes a pensar equivocadamente que también se trasladaba la mecánica procesal propia de este derecho en el orden penal al contencioso-administrativo, de suerte, que el procedimiento administrativo-sancionador operaría como una especie de fase de instrucción y el procedimiento contencioso-administrativo a modo de «juicio oral», pretendiendo bajo tales presupuestos que las pruebas obrantes en el expediente sancionador se tuviesen que reproducir (como si de un proceso penal se tratase) ante el juez de lo contencioso-administrativo, para que pudieran tenerse por válidas desde el punto de vista de su eficacia inculpativa. La doctrina de la STC 23/1995 es clara al respecto: *«...la traslación de la presunción de inocencia al ámbito administrativo sancionador perfila su alcance, y sólo cobra sentido cuando la Administración funda-*

menta su resolución en una presunción de culpabilidad del sancionado carente de elemento probatorio alguno. Cualesquiera otras incidencias acaecidas en la tramitación del expediente (ponderación por la Administración de los materiales y testimonios aportados, licitud de los mismos...) son cuestiones que, aunque pueden conducir a la declaración judicial de nulidad de la sanción por vicios o falta de garantía en el procedimiento (...), en modo alguno deben incurrirse en el contenido constitucional del derecho a la presunción de inocencia, pues éste no coincide con las garantías procesales que establece el artículo 24.2 CE, cuya aplicación al procedimiento administrativo-sancionador sólo es posible «con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza» (STC 120/1994, FJ. 2.º).

4. El derecho a la igualdad, en sus dos modalidades de igualdad en la ley y ante la ley, fue también centro de interés del Tribunal Constitucional en este período. En la STC 13/1995 (Sala Primera), aducía la recurrente que la interpretación del artículo 59 de la LAU realizada por la Sala de apelación era discriminatoria y contraria a su derecho a la igualdad, por cuanto que, al ampararse en la literalidad de la norma, le denegaba el beneficio de la subrogación, quedando, sin embargo, probado que había convivido interrumpidamente con la segunda esposa de su padre en la vivienda arrendada, por lo que existía una relación plenamente asimilable a la de madre e hija, admitida por el precepto legal. El Tribunal Constitucional, aun reconociendo que la regulación legal no ofrecía un perfil nítido, desestimó la demanda de amparo por ser un problema de interpretación de la ley que corresponde a los jueces y Tribunales, y no apreciarse desigualdad ante la ley, ni ser sospechoso de inconstitucionalidad el precepto aplicado. Más aún, en la propia Sentencia se declara que: «Este Tribunal Constitucional no está concebido como una última instancia ni ejerce funciones casacionales, que se mueven en el plano de la legalidad y para su salvaguarda. Por ello, no le corresponde terciar en favor de cualesquiera de las dos interpretaciones contradictorias, ambas admisibles a la luz de la Constitución, que son parejamente razonables y fueron suficientemente razonadas [por los órganos judiciales]» (FJ. 3.º *in fine*). No obstante, frente a la decisión mayoritaria de la Sala, formuló voto particular el magistrado Sr. de Mendizábal al que se adhirió el también magistrado Sr. Gimeno. A su juicio, el error de calificación de la Audiencia Provincial, al «polarizar la atención exclusivamente sobre la circunstancia biológica de la consanguinidad, con un enfoque superficialmente literalista», adquiere relevancia constitucional hasta «socavar la plenitud de la tutela judicial por conllevar el desconocimiento del derecho fundamental a la igualdad de tratamiento, excluyendo a todo un grupo».

Por su parte, en las SSTC 9/1995 y 38/1995, se trataron supuestos de apli-

cación del derecho a la igualdad en el ámbito de las relaciones laborales. En la primera de las mencionadas Sentencias, es de subrayar la precisión doctrinal contenida en su fundamento jurídico segundo, sobre la aplicación del principio de igualdad en relación con las diferencias introducidas por una norma reglamentaria y no previstas expresamente en la ley. Para el Tribunal, reiterando lo ya declarado en la STC 153/1994: «La igualdad sólo es violada cuando la diferencia de trato carece de justificación objetiva y razonable, una justificación que, de conformidad con la doctrina del TEDH y de este Tribunal, es de índole material, sin que posea especial relevancia a estos efectos la consideración del rango de la norma que la establece. De otro modo habría que concluir que todo exceso de la potestad reglamentaria pasaría a estar prohibido por el artículo 14 CE, pues siempre habría sujetos perjudicados por la alteración de una regla legal de reconocimiento de derechos, y esta es una conclusión que, obviamente, desfiguraría la naturaleza de un problema que, en esencia, no excede del ámbito de la legalidad ordinaria». Se matiza, de este modo, la línea abierta por la STC 209/1987 y que tuvo continuidad en otros pronunciamientos jurisprudenciales.

5. Cuatro Sentencias dictadas en este período se ocuparon de la libertad de expresión. En la STC 6/1995 (Sala Primera) la cuestión fue planteada ante el Tribunal Constitucional como consecuencia de la confirmación judicial de la sanción impuesta a un jugador de fútbol a resultas de ciertas manifestaciones realizadas por aquél a los medios de información. Se trataba, pues, de precisar el alcance de este derecho fundamental en el ámbito de la particular relación laboral que existía entre el jugador y el club de fútbol al que pertenecía. El Tribunal Constitucional no sólo reiteró la doctrina de su STC 99/1994, sino que, además, otorgó el amparo solicitado en atención a otro motivo adicional concurrente en el caso: «...la peculiar naturaleza de su trabajo, la repercusión pública que alcanzan las figuras de los deportistas profesionales hacían que las vicisitudes de la contratación del actor, fuesen, de por sí, una materia noticiosa, de interés para numerosos aficionados al deporte (SSTC 105/1983; STC 6/1988), que otorgaban a sus declaraciones una trascendencia pública, en que los derechos y obligaciones de la relación de trabajo quedaban, en cierto sentido, relegadas a un segundo plano en el significado de la información» (FJ. 3.º).

El conflicto, ya clásico en la jurisprudencia constitucional, entre el derecho al honor y la libertad de expresión fue el objeto de las SSTC 22/1995 y 42/1995. Esta última reitera doctrina anterior, mientras que en la STC 22/1995 el debate constitucional se centró en el nivel de exigencia de la veracidad de la información difundida. Resumidamente, para el Tribunal este requisito presenta un distinto alcance cuando el medio de comunicación se limita a repro-

ducir las declaraciones de una tercera persona que cuando ofrece como propia una versión de los hechos sobre los que informa y que se dice basada en determinadas fuentes no precisadas.

Particular interés ofrece la STC 52/1994, sobre todo, por lo inusual del supuesto de hecho que motivó la interposición del recurso de amparo: la negativa del Servicio Público de Correos a enviar por medio de paquetes postales determinadas revistas de una empresa editorial para ser remitidas a sus clientes, por considerar que las mismas tenían carácter pornográfico. Para el Tribunal Constitucional ese obstáculo al ejercicio del derecho no puede equipararse —como lo pretendía la empresa actora— a una limitación directa de la libertad de expresión e información, por lo que no existió ni censura previa ni un secuestro de la publicación. Antes bien, se ha cerrado el acceso a un servicio público que ya no funciona en régimen de monopolio, por lo que la empresa recurrente pudo recurrir a medios privados de transporte y distribución, continuando la difusión de las revistas, aunque con el correspondiente encarecimiento de costes (FJ. 2.º). Sin embargo, ese obstáculo a la difusión de la revista, restringiendo el uso de un servicio público, afecta al citado derecho fundamental, por lo que el Tribunal procedió al análisis de la licitud de tal medida. A tal fin, y tras verificar que la norma aplicada carecía de rango de ley y que las resoluciones administrativas recurridas resultaban, además, faltas de toda motivación, la Sala decidió, por ambos motivos, otorgar el amparo solicitado.

6. Difícilmente pueden resumirse en este lugar los contenidos de la STC 50/1995, probablemente merecedora de un comentario autónomo y pormenorizado, tanto por lo declarado por el Tribunal acerca de la admisibilidad de la demanda de amparo, como por lo relevante de su doctrina en relación con la inviolabilidad del domicilio y el ejercicio de las facultades inspectoras que corresponden a la Hacienda Pública. De sumo interés también resulta la aplicación que hace el Tribunal del principio de proporcionalidad y que conduce, en última instancia, a declarar la nulidad del Auto judicial que permitía la entrada y registro del domicilio del recurrente, por omitir una serie de circunstancias en la determinación temporal de los registros practicados por la inspección tributaria. En efecto, en el citado Auto judicial no sólo no se fijaban días concretos, sino que, por el contrario, se permitía que los registros se practicasen «en las fechas que estimare conveniente». Esta falta de limitación temporal supuso, en criterio del Tribunal Constitucional, una suerte de suspensión individualizada del derecho a la inviolabilidad del domicilio y un apoderamiento pleno a la Hacienda Pública, delegándose tácitamente en sus agentes la adopción de decisiones sobre aspectos esenciales de esa medida restrictiva que es el registro y que son privativos e irrenunciables del propio juez. Tal proceder

ocasionó una vulneración del citado derecho fundamental, sin que ésta pueda considerarse en cierto modo subsanada por el hecho de la actuación de los inspectores hubiese sido en todo momento correcta, pues «la integridad de los derechos fundamentales no puede quedar a la discrecionalidad de la Administración Pública, la ejerza o no con prudencia, por incidir sobre los valores esenciales y trascendentes de un sistema democrático que se configura como Estado de Derecho...» (FJ. 7.º).

Cerremos, finalmente, este apretado comentario sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este cuatrimestre, haciendo referencia a la STC 56/1995 (Sala Segunda), en la que se desestimó una demanda de amparo promovida por una serie de militantes expulsados del Partido Nacionalista Vasco y en la que se aducía que tanto los acuerdos del partido como las ulteriores resoluciones judiciales que desestimaron sus pretensiones, eran contrarios a su libertad de expresión y al derecho de asociación reconocido en el artículo 22 CE en relación con el artículo 6 del propio texto constitucional. Como se aprecia, el tema, siempre complejo, de la democracia interna de los partidos políticos y su control jurisdiccional se convierte en la vertiente de mayor interés doctrinal de la Sentencia que ahora se reseña. Con todo, y ante la imposibilidad material de reflejar en este lugar las circunstancias fácticas del asunto y los muchos matices de este pronunciamiento del Tribunal, creo conveniente subrayar, lo que, a mi juicio, es el elemento central de la Sentencia: el hecho de que «los artículos 6 y 22 (de la Constitución) deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas, y en consecuencia, *debe reconocerse que el principio de organización y funcionamiento interno democrático y los derechos que de él derivan integran el contenido del derecho de asociación cuando éste opera sobre la variante asociativa de los partidos políticos. En definitiva, puede afirmarse que el derecho de asociación referido a los partidos políticos añade una cuarta dimensión al contenido genérico del derecho de asociación (...). Concretamente, a la libertad de creación de partidos políticos, al derecho a no afiliarse a ninguno de ellos y a la libre autoorganización de los mismos, se añaden los derechos de participación democrática interna de los afiliados. Siendo esto así, no cabe duda que la garantía de esos derechos de participación democrática, al integrar el contenido del derecho de asociación del artículo 22 CE, puede residenciarse en el cauce procesal de la Ley 62/1978 (...) y en el proceso de amparo constitucional» [FJ. 3.º.c)] (Francisco Caamaño).*