

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

LUCRECIO REBOLLO DELGADO

**Profesor Asociado del Departamento
de Derecho Constitucional de la UNED**

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

POR

LUCRECIO REBOLLO DELGADO

Profesor Asociado del Departamento de Derecho Constitucional
de la UNED

RESUMEN DE ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ENERO A JULIO DE 1998

El Tribunal Constitucional ha dictado durante este período un total de 231 resoluciones. De ellas 167 han sido sentencias y 64 autos, distribuidas de la forma que refleja el presente cuadro:

	<i>Recursos de amparo</i>	<i>Recursos de inconst.</i>	<i>Cuestiones</i>	<i>Conflictos</i>
Sentencias	147	8	7	5
Autos	51	7	4	2

Como claramente puede apreciarse, el recurso de amparo es con diferencia el procedimiento más usado, y dentro de él, la alegación del artículo 24 origina 91 sentencias.

Se exponen a continuación agrupadas por los derechos en juego las sentencias dictadas, y se realiza un breve resumen de los recursos de inconstitucionalidad, cuestiones de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencias.

RECURSOS DE AMPARO

Igualdad

STC 2/1998 de 12 de enero
STC 29/1998 de 11 de febrero
STC 39/1998 de 17 de febrero
STC 55/1998 de 16 de marzo
STC 67/1998 de 18 de marzo
STC 74/1998 de 31 de marzo
STC 87/1998 de 21 de abril
STC 137/1998 de 29 de junio
STC 154/1998 de 13 de julio
STC 155/1998 de 13 de julio

Libertad

STC 5/1998 de 12 de enero
STC 79/1998 de 1 de abril
STC 98/1998 de 4 de mayo
STC 144/1998 de 30 de junio

Inviolabilidad de domicilio

STC 41/1998 de 24 de febrero

Secreto de las comunicaciones

STC 58/1998 de 16 de marzo

Libertad de expresión y libertad sindical

STC 1/1998 de 12 de enero
STC 46/1998 de 12 de marzo

Derecho de acceso en condiciones de igualdad a cargos públicos

STC 10/1998 de 13 de enero
STC 16/1998 de 26 de enero
SSTC 23 a 28/1998 de 27 de enero
STC 48/1998 de 2 de marzo
STC 73/1998 de 31 de marzo
STC 85/1998 de 20 de abril
STC 93/1998 de 4 de mayo
STC 97/1998 de 4 de mayo
STC 107/1998 de 18 de mayo
STC 156/1998 de 13 de julio
STC 167/1998 de 21 de julio

Legalidad y tutela judicial efectiva

STC 17/1998 de 26 de enero
STC 44/1998 de 24 de febrero
STC 61/1998 de 17 de marzo
STC 120/1998 de 15 de junio
STC 141/1998 de 29 de junio

Libertad sindical

SSTC 33 a 35/1998 de 11 de febrero
STC 37/1998 de 17 de febrero
SSTC 123 a 126/1998 de 15 de junio

Libertad sindical y derecho a la intimidad

STC 11/1998 de 13 de enero
STC 35/1998 de 11 de enero
STC 45/1998 de 24 de febrero
STC 60/1998 de 16 de marzo
STC 77/1998 de 31 de marzo
STC 94/1998 de 4 de mayo
SSTC 104 a 106/1998 de 18 de mayo
STC 123/1998 de 15 de junio
STC 158/1998 de 13 de junio

Tutela judicial efectiva

1. En general

STC 42/1998 de 24 de febrero
STC 52 y 53/1998 de 3 de marzo
STC 63 y 64/1998 de 17 de marzo
STC 92/1998 de 27 de abril
STC 117/1998 de 2 de junio
STC 164/1998 de 14 de julio

2. Incongruencia en la resolución judicial

STC 9/1998 de 13 de enero
STC 22/1998 de 27 de enero
STC 30/1998 de 11 de febrero
STC 43/1998 de 24 de febrero
SSTC 82 y 83/1998 de 20 de abril
STC 101/1998 de 18 de mayo
STC 116/1998 de 2 de junio
STC 129/1998 de 16 de junio
STC 135/1998 de 29 de junio
STC 136/1998 de 28 de junio
STC 153/1998 de 13 de julio

3. Subsanabilidad de los defectos procesales

STC 8/1998 de 13 de enero
STC 19/1998 de 20 de abril
STC 114/1998 de 1 de junio
STC 130/1998 de 16 de junio

4. Actos de comunicación procesal

STC 70/1998 de 30 de marzo

5. Ejecución de sentencias

STC 3/1998 de 12 de enero
STC 163/1998 de 14 de julio

6. Derecho a un proceso sin dilaciones

STC 21/1998 de 27 de enero

STC 78/1998 de 31 de marzo

STC 99/1998 de 4 de mayo

7. Indefensión

SSTC 31 y 34/1998 de 11 de febrero

STC 54/1998 de 16 de marzo

STC 72/1998 de 30 de marzo

STC 152/1998 de 13 de julio

STC 160/1998 de 14 de julio

8. Presunción de inocencia

STC 49/1998 de 2 de marzo

STC 47/1998 de 2 de marzo

STC 56/1998 de 16 de marzo

STC 68/1998 de 30 de marzo

STC 81/1998 de 2 de abril¹

STC 115/1998 de 1 de junio

STC 121/1998 de 15 de junio

SSTC 151 y 157/1998 de 13 de julio

STC 169/1998 de 21 de julio

9. Insuficiencia en la motivación

STC 4/1998 de 12 de enero

STC 7/1998 de 13 de enero

STC 32/1998 de 11 de febrero

STC 36/1998 de 17 de febrero

STC 69/1998 de 30 de marzo

STC 75/1998 de 31 de marzo

STC 88/1998 de 21 de abril

STC 121/1998 de 15 de junio

¹ Se comenta esta sentencia en el resumen de doctrina.

10. Exigencias del principio acusatorio

STC 62/1998 de 17 de marzo

11. Irretroactividad del alcance de la declaración de inconstitucionalidad pronunciada por el Tribunal Constitucional a procesos fenecidos

STC 6/1998 de 13 de enero

STC 71/1998 de 30 de marzo

12. Irregularidades procesales

STC 20/1998 de 27 de enero

STC 38/1998 de 17 de febrero

STC 50/1998 de 2 de marzo

STC 57/1998 de 16 de marzo

STC 59/1998 de 16 de marzo

STC 76/1998 de 31 de marzo

STC 86/1998 de 21 de abril

STC 89/1998 de 21 de abril

SSTC 95 y 96/1998 de 4 de mayo

STC 100/1998 de 18 de mayo

STC 102/1998 de 18 de mayo

STC 103/1998 de 18 de mayo

STC 112/1998 de 1 de junio

STC 113/1998 de 1 de junio

STC 114/1998 de 1 de junio

STC 119/1998 de 4 de junio

STC 122/1998 de 15 de junio

STC 127/1998 de 15 de junio

STC 128/1998 de 16 de junio

STC 130/1998 de 16 de junio

STC 138/1998 de 14 de julio

STC 143/1998 de 30 de junio

STC 145/1998 de 30 de junio

STC 161/1998 de 14 de julio

STC 162/1998 de 14 de julio

STC 165/1998 de 14 de julio

STC 170/1998 de 21 de julio

RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

- STC 14/1998 de 22 de enero, en recurso promovido por senadores del Partido Popular contra los artículos 6, 7.3, 9, 10, 17, 18.6, 19.2, 20.3, 25 a 27, 29 al 38, 47.3, 82, 83, 89.1 y Disposiciones Transitorias 1^a y 5^a de la Ley 3/1990 de 21 de diciembre (Ley de caza) de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por entenderlos contrarios al art. 33.3 y 148.1.8.^º de la Constitución Española.

El Tribunal Constitucional declara que la interpretación que ha de hacerse de los artículos 6, 7.3, 19.2, 20.3 y 5, y 21.3 ha de ser como autorización de carácter reglado y no como concesión, desestimando el recurso en todo lo demás.

- STC 15/1998 de 22 de enero, en recurso promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 20 a 22, 23.1, 24.1 y 2, 25, 34.8, 37.4, y por conexión, los artículos 48.2, apartados 19 a 21, 48.3, apartados 3, 19 y 24 y 48.4, apartados 6 a 11 y 13 y Disposición Transitoria 2^a de la Ley 1/1992 de 7 de mayo de Pesca Fluvial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. El Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso y declara que los artículos 21.1, 23.1, 24.2, 34.8 , 48 apartado 2.^º y 48 apartado 3.^º 24 y del mismo artículo el apartado 4.8, son contrarios al orden constitucional, por invadir competencias exclusivas del Estado.
- STC 40/1998 de 19 de febrero, en recursos acumulados promovidos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, Junta de Galicia, Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de Canarias, contra varios artículos de la Ley 27/1992 de 24 de noviembre de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. La resolución es parcialmente interpretativa y a la vez de estimación. Declara nulos e inconstitucionales los artículos 4 y 87.3 párrafo 3.^º y la Disposición Adicional 8^a de la citada ley.
- STC 65/1998 de 18 de marzo, en recurso promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña relativo a los artículos 4, 10.2, 25.4, 37.1 y Disposición Adicional 1^a, punto 1.^º de la Ley 25/1988 de 29 de julio (Ley de Carreteras). El recurso es desestimado.
- STC 110/1998 de 21 de mayo, en recurso promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Ley 6/1992 de 18 de diciembre (protección de sistemas acuáticos y regulación de pesca). Se declara la inconstitucionalidad de los artículos 3, 5.2, 6, 9, 10.1, 12.1, 18, 36.7, 60.17 y 62.5 por ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

- STC 132/1998 de 18 de junio, en recurso promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 6.2, 6.4, 11.3, 20.1 y Disposición Transitoria 3^a y anexo de la Ley del Parlamento Vasco 2/1989 de 30 de mayo (Plan de carreteras del País Vasco). Se declaran inconstitucionales los artículos 11.3 (párrafo 1.^o), art. 20.1 y Disposición Transitoria 3^a y el anexo.
- STC 149/1998 de 2 de julio, en recurso promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 21 párrafo 1.^o 25 y Disposición Adicional 2^a de la Ley 4/1990 de ordenación del Territorio del País Vasco. Se declaran inconstitucionales el artículo 21 y la Disposición Adicional 2^a.
- STC 150/1998 de 2 de julio, en recurso promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 7.1 (inciso), 66.1, 3 y 4, y 94.1 de la Ley de Castilla y León 14/1990 de 28 de noviembre (de concentración parcelaria). Se declara la inconstitucionalidad de los preceptos citados.
- STC 172/1998 de 23 de julio en recursos acumulados de senadores del Partido Popular (a la totalidad), y del Gobierno (artículo 2), contra la Ley 23/1987 de 23 de diciembre, ambas Leyes del Parlamento de Cataluña. El recurso es desestimado.
- STC 173/1998 de 23 de julio, en recurso promovido por el Presidente del Gobierno, contra los artículos 2, 4 a 9, 11 a 14, 16 a 21, 23, Disposición Adicional y Disposición Transitoria 1^a de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988 de 12 de febrero (Ley de Asociaciones). Se declara inconstitucional un inciso del artículo 2.1, el número 4 del artículo 2 y el número 4 del artículo 8, un inciso del artículo 12.1, el artículo 12.3, un inciso del artículo 13.4 y el artículo 21. Se fundamenta ello, en la vulneración de competencias estatales, y por falta de cobertura de Ley Orgánica. A su vez, establece la interpretación que se debe dar al resto de los artículos recurridos².

CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

- STC 121/1998 de 15 de enero, que resuelve la cuestión promovida por el Juzgado de 1^a Instancia número 9 de León contra los artículos 36 a 40 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. El Tribunal desestima la cuestión.

² Un comentario más extenso de esta sentencia realizamos en el resumen de doctrina.

- STC 91/1998 de 23 de abril, resuelve seis cuestiones acumuladas promovidas por la Sección 4^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña relativa a los artículos 5.b) y 40.1 del Real Decreto Legislativo 2.795/1980 de 12 de diciembre (que articula la Ley 39/1980 de 5 de julio de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo, que confieren a la Audiencia Nacional el reconocimiento de los recursos contencioso-administrativo interpuestos contra resoluciones dictadas en alzada por el Tribunal Económico-Administrativo Central). El tribunal desestima la cuestión planteada.
- STC 109/1998 de 21 de mayo, que resuelve varias cuestiones acumuladas en relación con los artículos 9.1.a), 10.2. c) y 10.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987 de 4 de abril (Régimen provisional de competencias de las Diputaciones Provinciales) y Ley 13/1988 (Presupuestos de la Generalidad de Cataluña). El Tribunal Constitucional establece la interpretación acorde con el contenido constitucional de los artículos y ley citadas.
- STC 133/1998 de 18 de junio, relativa a cuestiones acumuladas del Real Decreto Legislativo 2.795/1980 de 12 de diciembre. Todas las cuestiones planteadas son desestimadas.
- STC 166/1998 de 15 de julio, realizada por la Audiencia Provincial de Burgos con relación al art. 154 (apartados 2 y 3) de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre (reguladora de las haciendas locales). El Tribunal estima la inconstitucionalidad de un inciso del artículo 154.2.
- STC 174/1998 de 23 de julio, relativa a la Disposición Adicional duodécima de la Ley de Cortes de Aragón 6/1992 de 4 de mayo (Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992). Se declara la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional citada.
- STC 175/1998 de 15 de julio, relativa a cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas de los artículos 9.1. a) y 10.2. c) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987 de 4 de abril (régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales). Se declara la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión.

CONFLICTOS DE COMPETENCIA

- STC 13/1998 de 22 de enero, promovido por el Gobierno Vasco contra algunos artículos del Real-Decreto 1.131/1998 de 30 de septiembre (aprueba el Reglamento de evaluación global del impacto ambiental). El Tribunal desestima el conflicto.

- STC 66/1998 de 18 de marzo, promovido por el Gobierno Vasco contra el Real-Decreto 1.307/1988 de 30 de septiembre (por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones). El fallo es parcialmente estimatorio.
- STC 80/1998 de 2 de abril, acumulado y relativo al Puerto de Marín y de Villagarcía de Arosa, relativo a tarifas. Se declara que no hay lesión por parte del Ministerio de Obras Públicas de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia.
- STC 118/1998 de 4 de julio, que resuelve conflictos acumulados del Gobierno Vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria relativo al Real-Decreto 927/1988 de 29 de julio (administración pública del agua y planificación hidrológica). El Tribunal estima parcialmente el recurso, declarando la invasión de competencias del Estado en materias de Comunidades Autónomas, y establece la correcta interpretación de otros preceptos.
- STC 147/1998 de 2 de julio, promovido por el Gobierno Vasco contra el Plan de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación para los meses de enero y febrero de 1988. Se declara que corresponde al Estado la competencia controvertida.
- STC 148/1998 de 2 de julio, que resuelve el conflicto promovido por el Gobierno Vasco contra seis resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera de 1989, por los que se deniegan ayudas para la modernización de buques. Se declara que la competencia corresponde al País Vasco.
- STC 171/1998 de 23 de julio, que resuelve conflicto promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el artículo 6 del Real-Decreto 2.385/1985 de 27 de diciembre, y el Real-Decreto 358/1991 de 15 de marzo, que modifican la estructura orgánica de la ONCE. Los conflictos son desestimados.

RESUMEN DE DOCTRINA

Del total de sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, queremos destacar el contenido de algunas, en la idea de que complementan la doctrina constitucional o, como es el caso de la sentencia 81/1998, realizan un nuevo enfoque de la jurisprudencia mantenida hasta ahora.

STC 81/1998 de 4 de abril (BOE 6-5-98 n.º 108, suplemento)

Recae esta sentencia del Pleno, sobre el recurso de amparo n.º 3140/1994, siendo el objeto de fondo la prueba. Se somete al Tribunal el determinar si los elementos de prueba en los que el órgano judicial basó su convicción acerca de la culpabilidad del recurrente en amparo (había sido condenado por un delito contra la salud pública por la Audiencia de Mallorca, ratificada con posterioridad por la Sala segunda del Tribunal Supremo), podían o no ser tenidas en cuenta. La primera prueba son las grabaciones producto de una intervención telefónica, la segunda es la testifical de cuatro agentes de la Guardia Civil y la ocupación de 25 gramos de cocaína.

Tanto el recurrente en amparo, como el Ministerio Fiscal entienden que se vulnera el principio de presunción de inocencia, en base a la jurisprudencia sentada por el propio Tribunal Constitucional, de que el vicio de una prueba, se transmite a otras derivadas o reflejas de aquélla.

Comienza el Tribunal recordando su propia doctrina al respecto de la valoración en juicio de pruebas obtenidas vulnerando derechos fundamentales sustantivos (Fundamento Jurídico 2.º). Resume en relación con los derechos fundamentales, que su vigencia ocupa un lugar preferente en el Estado de Derecho que la Constitución instaura, y que «los actos que los vulneren carecen de eficacia probatoria en el proceso» y también, que ello supone «una ignorancia de las garantías propias del proceso, art. 24.2 CE» (STC 114/1984). Se acude asimismo, a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Sehenk contra Suiza, de 12 de julio de 1988, para ratificar esta interpretación constitucional.

Una vez recordada esta línea doctrinal bastante asentada, se plantea el problema, que es el fondo de la resolución, de determinar la validez de una prueba que tiene su origen en otra que ha sido declarada nula. Es en esta argumentación donde el Tribunal Constitucional completa su doctrina anterior, o donde se aparta de la jurisprudencia por él mismo establecida.

Establece el fundamento jurídico 3.º, «que la presunción de inocencia, por tanto, como derecho a no ser condenado sin pruebas de cargo válidas, no puede erigirse, a la vez, en canon de validez de las pruebas: ese canon ha de venir dado por el contenido del derecho a un proceso con todas las garantías tal y como ha sido especificado en el fundamento jurídico anterior». Se deduce de ello, que valorar pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales, lesiona el de-

recho a un proceso con todas las garantías, y también la presunción de inocencia. Ahora bien, concreta el Tribunal, que si existen otras pruebas de cargo válidas e independientes a la viciada de constitucionalidad, se vulnera el derecho a un proceso con todas las garantías, pero no la presunción de inocencia.

Resulta por ello clave, determinar la dependencia o independencia de la actividad probatoria, y opera aquí el derecho a un proceso con todas las garantías, el derecho a la presunción de inocencia lo hará a *posteriori*, es decir, a la hora de apreciar o no la culpabilidad del acusado.

Para esclarecer este nudo jurídico, acude de nuevo el Tribunal a su propia jurisprudencia (SSTC 86/1995, fundamento jurídico 4.^º y 54/1996, fundamento jurídico 9.^º), donde se argumenta que «en supuestos excepcionales hemos admitido que, pese a que las pruebas de cargo se hallaban naturalmente enlazadas con el hecho constitutivo de la vulneración del derecho fundamental por derivar del conocimiento adquirido a partir del mismo, eran jurídicamente independientes de él y, en consecuencia, las reconocimos como válidas y aptas, por tanto, para enervar la presunción de inocencia». Viene esta argumentación por tanto, a establecer en este caso concreto, la excepción a la transmisión de un vicio de constitucionalidad declarado (violación de comunicaciones privadas, art. 18.3 CE) en la primera prueba, a la segunda (prueba testifical de los agentes y ocupación de la droga).

Se decanta el Tribunal en el fundamento jurídico 5.^º por excepcionar la interpretación que hasta ahora había venido realizando del art. 24.2 de la CE, en base a la irrelevancia de los datos obtenidos a través de la intervención telefónica, de forma tal, que la injerencia en el derecho fundamental contraria a la Constitución, «no fue indispensable ni determinante por si sola de la ocupación de la droga o, lo que es lo mismo, que esa ocupación se hubiera obtenido, también razonablemente, sin la vulneración del derecho».

Se rompe de esta forma el nexo entre pruebas (originaria y derivada), y ello no es en sí mismo un hecho, «sino un juicio de experiencia acerca del grado de conexión», de lo que se deduce que «la valoración de la prueba practicada en este caso no vulnera el derecho a un proceso con todas las garantías».

Esta argumentación que ha de ser entendida como razonable y jurídicamente coherente, tiene una consecuencia a mi entender nefasta. Viene constituida esta por el hecho, de que se está dando apoyo a la vulneración del contenido del artículo 18.3, o en gran medida, se incentiva su lesión. Se agrava ello, si tenemos en cuenta, como así lo es-

tablece el propio Tribunal, que «la necesidad de tutela de este derecho es especialmente intensa...tanto porque dicho derecho...resulta fácilmente vulnerable, cuanto porque constituye una barrera de protección de la intimidad, sin cuya vigencia efectiva podría vaciarse de contenido el sistema entero de los derechos fundamentales».

Pese a que el Tribunal argumenta la excepcionalidad de este caso concreto (fundamento jurídico 6.º), entiendo que la jurisprudencia queda sentada, y que podrá acudirse a ella en otras ocasiones. En definitiva, se deduce que el Tribunal cierra la puerta a lo obvio (este recurso de amparo que es desestimado), pero abre infinitad de ventanas, por las que nadie, ni incluso el mismo Tribunal Constitucional, puede asegurar qué entrará o qué saldrá desde una perspectiva jurídica.

STC 173/1998 de 27 de julio (BOE de 18-8-98 número 197, suplemento)

Tiene origen esta sentencia en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988 de 12 de febrero (Ley de Asociaciones).

Podemos resumir la fundamentación esencial del recurso desde la perspectiva de la parte actora, en lo siguiente:

1.º La Comunidad Autónoma ha violado la reserva de Ley Orgánica que impone la CE, al realizar legislativamente un desarrollo directo del derecho fundamental contemplado en el art. 22 de la misma norma. Argumenta en este punto el Abogado del Estado, que «aun cuando una determinada materia, conectada directamente con un derecho fundamental, quede nominalmente atribuida como competencia exclusiva a una Comunidad Autónoma, no hay que olvidar que la CE reserva a las Cortes Generales todo cuanto se refiere al desarrollo de los derechos fundamentales (STC 25/1981, f. j. 5.º); lo que conecta con el mandato de que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado...» (lesión de los artículos 14 y 139.1 de la CE).

2.º Continúa argumentando el Abogado del Estado, que «la Exposición de motivos de la Ley impugnada es indicativa de que se establecen los parámetros generales de la regulación del derecho fundamental de asociación...».

Con referencia al segundo argumento del Abogado del Estado, manifiesta el Tribunal «que aunque quepa reprochar la introducción de

elementos de imprecisión en la Ley, es lo cierto que, como ha reiterado este Tribunal, ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo, por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la ley».

3.^º Entiende por último el Abogado del Estado, que «no es posible aceptar que el Estatuto de Autonomía otorgue al País Vasco competencia para regular todos los elementos definidores de la institución respecto a los tipos de asociaciones que menciona el art. 10.13, pues el tronco común de la institución civil de la asociación está incluido en la competencia estatal». (invasión de las competencias establecidas en el art. 149.1.6 de la CE y vulneración del art. 81.1 del mismo texto).

El primero de los artículos que conviene conocer del entramada de la resolución, es el 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en virtud del cual corresponde a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco». Como manifiesta el Tribunal en su fundamento jurídico 3.^º, no se deduce de él «un título competencial para regular todas las asociaciones de derecho común, ni menos aún todas las uniones de personas que resultan del ejercicio del derecho de asociación, en sus muchas manifestaciones y modalidades». De esta forma la competencia de la Comunidad Autónoma alcanza al *desarrollo legislativo* de las asociaciones citadas, en la medida que tiene atribuidas tales competencias. El inciso final del artículo 10.13 («y similares») no habre a juicio del Tribunal la competencia «de forma indefinida o indeterminada, ni la configura tampoco como una competencia genérica o residual sobre todas las asociaciones».

Establece el Tribunal de forma previa a entrar en el fondo del asunto, dos delimitaciones: Una primera es, que la Comunidad Autónoma al regular el régimen jurídico de las asociaciones sometidas a su competencia, no puede entrar a normar los elementos esenciales del derecho fundamental, ya que estos están reservados al Estado ex artículo 81.1. Una segunda viene constituida por la realidad de que al precisar el alcance de la competencia autonómica, debe tenerse en cuenta en las asociaciones, que existen elementos de muy diversa índole (civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales) sobre los que el Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma.

Sentado lo anterior afirma el Tribunal, que «la reserva de ley orgánica del art. 81.1 no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado», para continuar manifestando con pos-

terioridad que «no lo es menos, que en virtud del art. 81.1, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, y que las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias deben respetar el contenido de las mismas so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad...». Se realiza esta delimitación, teniendo en cuenta, que es doctrina sentada del Tribunal Constitucional, que requiere Ley Orgánica sólo la regulación de un derecho fundamental que desarrolla la Constitución de forma directa (SSTC 127/1994; 67/1985; 140/1986; 160/1987 como más significativas).

Se concreta lo manifestado hasta ahora en el caso del recurso (asociaciones) en que lo que está constitucionalmente reservado a ley orgánica es «la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas». De esta forma y como el propio Tribunal manifestara (SSTC 160/1987 y 127/1994) la Ley Orgánica convierte a las Cortes en «constituyente permanente».

Reconoce el Tribunal, que pese a este claro planteamiento teórico, existe una zona de difícil delimitación, y que, en consecuencia, «en algunos casos la inclusión en una u otra categoría, dependerá del grado más o menos intenso de proximidad con uno u otro ámbito, (pero) este criterio ha de ser el punto de partida inexcusable para delimitar lo reservado a ley Orgánica y lo que corresponde....al legislador ordinario, sea estatal o autonómico, con competencias en estas materias». Añade el Tribunal, que a esta dificultad delimitadora, se une, potenciándola, otra de no menor entidad, cual es «que hasta la fecha no existe ninguna norma genérica de desarrollo directo del art. 22 CE» (fundamento jurídico 7.).

El fundamento jurídico 8., nos recuerda que el derecho de asociación es «en esencia un derecho de libertad frente a posibles interferencias de los poderes públicos», y cuyo contenido esencial se manifiesta en cuatro ámbitos: 1.º libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas ; 2.º libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas ; 3.º libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas; por último, se añade un último contenido, 4.º que tiene eficacia *inter privatos*, en virtud del cual se garantiza un haz de facultades a los asociados considerados individualmente frente a las asociaciones. En virtud de todo lo anterior, debe considerarse «reservado a Ley Orgánica ex artículo 81.1 CE la regulación de los elementos esenciales de la definición del derecho de asociación o, en

otras palabras, la delimitación de los aspectos esenciales del contenido del derecho en lo tocante a la titularidad, a las facultades elementales que lo integran en sus varias vertientes, al alcance del mismo en sus relaciones *iter privatos...* así como los límites en relación al derecho de asociarse de determinados grupos de personas –militares, jueces, etc.–, o en relación a la libertad de asociarse».

En el fundamento jurídico 9.º aborda el Tribunal la competencia del artículo 149.1.1. CE donde afirma que «se trata de un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales».

Si bien entiende que éste artículo «solo presta cobertura a aquellas condiciones que guardan una estrecha relación, directa e inmediata con los derechos que la Constitución reconoce». De esta forma la regulación que corresponde al Estado en virtud del artículo 149.1.1 CE queda «limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico».

Se deduce pues que el artículo 149.1.1 CE habilita al Estado para regular el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar la igualdad en el derecho de asociación. Se concreta ello en referencia a las asociaciones en el nacimiento de su personalidad, la capacidad jurídica y de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución.

En el fundamento jurídico 10.º aborda la posible inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento Vasco en relación con el artículo 139.1 CE respecto del que manifiesta que se constituye en un «presupuesto o límite», pero no en título competencial, ya que no afecta solo al Estado sino tambien a las Comunidades Autónomas.

Tras todo lo manifestado aborda el Tribunal en tres grupos la inconstitucionalidad o no de los artículos recurridos. De ello efectuamos el siguiente resumen:

- No establece ninguna tacha de inconstitucionalidad a los apartados primero y segundo del artículo 2 («la constitucion de asociaciones es libre y voluntaria», «nadie puede ser obligado a ingresar en una asociación o a permanecer en su seno»). Tampoco excede de la competencia constitucional el artículo 2.1 (la condición de miembro de una determinada asociación no puede suponer motivo de discriminación). Por contra entiende que el legislador de la Comunidad Autonómica excede sus competencias en el artículo 2.4 («la organización y funcio-

namiento de las asociaciones será democrático»). Del mismo defecto adolece el inciso final del artículo 2.1 (la constitución de las asociaciones «se llevará a cabo con respeto al pluralismo y los principios democráticos»). Entiende el Tribunal que esta competencia desde el punto de vista material «debe considerarse encuadrada en el ámbito de reserva de Ley Orgánica del artículo 81.1 CE.

- Un segundo grupo de preceptos lo configuran los artículos 4.a), 5, 8,9,11,16,17 y 19 relativos a la constitución de las asociaciones de los que manifiesta el Tribunal que en virtud del artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco «puede regular estos ámbitos...(si bien)...al ejercer esta competencia deberá respetar las condiciones básicas dictadas por el Estado ex artículo 149.1.1 CE.
- El tercer grupo de preceptos es el relativo a la normativa aplicable al régimen interno de las asociaciones (artículo 4.b) sus estatutos (artículo 6, 7 y 18), la organización y funcionamiento (artículo 12), los derechos y deberes de los socios (artículo 13 y 14), las cuestiones suscitadas en la vía administrativa y jurisdiccional (artículo 21), las uniones de asociaciones (artículo 23) y la aplicación de la ley a las asociaciones de alumnos (Disposición Adicional) y el régimen transitorio (Disposición Transitoria Primera). A juicio del Tribunal estos preceptos tienen una relación más remota con la reserva de Ley Orgánica y no plantean problemas respecto de la competencia estatal establecida en el artículo 149.1 CE.

Pese a todo estima el Tribunal que los artículos 12.3, 13.4 y 21 invaden la competencia estatal sobre la legislación procesal (artículo 149.1.6 CE) por lo que proclama su inconstitucionalidad.

Es significativo destacar que al contenido de esta sentencia se formula voto particular por el Magistrado D. Manuel Jiménez de Parga al que prestan su adhesión los Magistrados D. José Gabaldón, D. Fernando García Mon, D. Vicente Jimeno Sendra y D. Rafael Mendizabal basado «en una concepción diferente del tratamiento que la Constitución Española efectúa del derecho de asociación».

Se argumenta «que sin el derecho de libre asociación no es posible actualmente un régimen democrático. Importancia distinta tienen las fundaciones, las cuales no son imprescindible en la democracia pluralista. Resulta por ello una incorrección constitucional que determinados Estatutos de las Comunidades Autonómicas, como es el caso del Es-

tatuto de Autonomía del País Vasco, consideren conjuntamente, sin diferenciación alguna, fundaciones y asociaciones (artículo 10.13).

Deduce el Magistrado del preámbulo de la ley del Parlamento Vasco que esta se proyecta sobre las asociaciones en general, considerando que estas son piezas básicas de las democracias pluralistas. A su juicio «pretende esta Ley autonómica desarrollar un derecho fundamental...Las competencias de las comunidades autónomas se circunscriben a las normas complementarias que puedan dictarse para determinadas asociaciones...correspondiendo a las Cortes Generales el desarrollo del derecho fundamental, con alcance en toda España, sin diferencia en los diversos territorios, a fin de proporcionar el mismo soporte al orden político y a la paz social (art.10.1 CE), y facilitar la acción común (art. 139.1 CE) en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1CE)».

En el apartado segundo del voto particular manifiesta el Magistrado el enfoque erróneo de la sentencia, que no es otro que «colocar en el centro al Estatuto y en la periferia a la Constitución». Se olvida a juicio del mismo que «el origen y principio de donde dimana el Estatuto es la Constitución, que sirve de base y razón de ser de aquél».

Es consciente el Magistrado de que la dificultad de esta Sentencia radica en determinar cuando se regula el ejercicio y cuando se desarrolla un derecho, pues si se concluye que la Ley Vasca supone un desarrollo del derecho de asociación incurria en vicio de inconstitucionalidad por infracción del artículo 81.1 CE; nada habría que objetar si, por el contrario, se entiende que se limita a regular el ejercicio de ese derecho, pues la ley a la que se refiere el artículo 53.1 CE puede ser tanto la estatal como la autonómica. De esta forma lo que el artículo 81.1 encomienda a la Ley Orgánica «no es regular el derecho, sino desarrollar la norma constitucional». Dado que el artículo 22 CE no concreta el concepto de asociación, entra en la categoría de elementos nucleares del mismo lo que es objeto de desarrollo por parte de la norma constitucional y por tanto reservados a Ley Orgánica. Entra en la categoría de «regulación del ejercicio» prescribir como se constituye una asociación o como se procede a su inscripción en el Registro. En definitiva,» la Sentencia de la que estamos discrepando no deslinda con precisión los conceptos de desarrollo y regulación del ejercicio... Excluye además del concepto de desarrollo todo aquello que sirve a la concreción del concepto abstracto de asociación».

Continua manifestando Jiménez de Parga que «en la Sentencia se sostiene que el artículo 81.1 CE no es una norma atributiva de competencias. La idea es, más bien, la contraria... (es una norma atributiva

de competencias en favor del Estado, pues reserva ciertas materias a una forma jurídica –la Ley Orgánica– que solo las Cortes Generales pueden elaborar y aprobar».

Tampoco comparte el Magistrado la interpretación que se realiza del artículo 149.1.1 CE en el fundamento jurídico 9.º. Entiende «que no debe confundirse contenido primario de un derecho fundamental con las condiciones básicas del ejercicio del derecho».

Finaliza el voto particular entendiendo que el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco «solo autoriza a la comunidad autonóma a dictar leyes ex artículo 53.1 CE esto es, normas que regulen el ejercicio del derecho de asociación (queda, pues, excluido el desarrollo y con ello la disciplina de su régimen jurídico)».