

1931 y también, posteriormente, al admitirse «el pleno respeto» a estos ordenamientos civiles en la redacción dada al art. 13 del Código civil por el Decreto 1.836/1974, de 31 de mayo. De manera que la idea de garantía foral, en atención a estos antecedentes, ni puede elevarse a última *ratio* del precepto ni servir adecuadamente para establecer el contenido y la finalidad del art. 149.1.8 C.E.

En realidad, basta tener en cuenta el encuadramiento del precepto en la Constitución para concluir que éste lleva a cabo la delimitación de las competencias que, en materia de «legislación civil», corresponden, respectivamente, al Estado y cada una de aquellas Comunidades Autónomas donde exista un ordenamiento civil, foral o especial. Y la delimitación, se establece atribuyendo al Estado tanto una competencia genérica en materia de «legislación civil» como mediante la reserva competencial que se contiene en el inciso «En todo caso...». Pues en este punto, el precepto no se ha apartado de su antecedente inmediato, el art. 15.1 de la Constitución de 1931. Mientras que en lo que respecta a las Comunidades Autónomas donde exista Derecho civil, foral o especial, la atribución competencial comprende la «conservación, modificación y desarrollo» del propio Derecho Civil y, asimismo, por la reserva del inciso final del art. 149.1.8 C.E. («con respeto») la determinación de las fuentes de dicho funcionamiento.

De este modo, es innegable que el ámbito de la competencia del Estado sobre la «legislación civil» no posee ninguna limitación por razón de la materia. Y ello con independencia de cual sea posteriormente su ámbito de aplicación en el espacio dentro del territorio español, en atención a la coexistencia en el mismo de otros ordenamientos civiles. Pero también es obligado admitir, en contrapartida, que el ámbito del Derecho civil, foral o especial, existente en una Comunidad Autónoma tampoco se halla limitado materialmente por la Constitución más allá de la reserva competencial en favor del Estado del inciso «En todo caso...»; ámbito material que comprende (también «en todo caso» cabría decir, pues la reserva competencial opera aquí en favor de las Comunidades Autónomas), aquellas normas que constituyen las fuentes del ordenamiento civil, foral o especial.

5. En suma, la competencia de la Comunidad Autónoma respecto a su Derecho Civil propio viene definida en la Constitución precisamente por la posibilidad de su «desarrollo». Y si ninguna otra limitación de este ámbito material de los Derechos civiles, forales o especiales, se desprende expresamente del tenor del art. 149.1.8 C.E. o de los Estatutos de Autonomía, no parece justificado, a mi parecer, ampararse en la idea de una «garantía de la singularidad civil» para reducir el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en esta materia.

Madrid, a quince de marzo de mil novecientos noventa y tres.

**9770** *Pleno. Sentencia 89/1993, de 12 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad 1.491/1988. Promovido por el Parlamento Vasco contra la Ley Orgánica 3/1988, de 25 de mayo, de Reforma del Código Penal, de 26 de mayo de 1988.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y Gon-

zález-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.491/88, promovido por el Parlamento Vasco contra la Ley Orgánica 3/1988, de 25 de mayo, de Reforma del Código Penal, de 26 de mayo de 1988. Ha sido parte, además del Parlamento Vasco, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, habiéndose personado el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. El Pleno del Parlamento Vasco acordó interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de Reforma del Código Penal en sus arts. 10, 15, 57 bis, a) y b), 98 bis, 174 bis, a) y b), y 233, recurso que se formalizó mediante escrito del Letrado de dicho Parlamento, que tuvo entrada en este Tribunal el 28 de agosto de 1988 y que se fundamentó, en síntesis, en los siguientes alegatos:

a) Se firmó, en primer lugar, la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 3/1988, en su totalidad, por infracción de los arts. 1.1, 9.3 y 25.1 de la Constitución.

España se constituye en Estado de Derecho en virtud de lo dispuesto en el primer párrafo del art. 1 de la Constitución, declaración que tiene innegables repercusiones en el ámbito penal, incluso dentro del propio Texto fundamental, como se deduce del tenor literal del art. 25.1. Por otra parte, también el art. 9.3, al consagrar el principio de legalidad, proyecta su influencia en el Derecho Penal. La consecuencia de lo anterior es la vigencia en nuestro ordenamiento del principio según el cual no hay delito sin previa ley penal. La exigencia del principio de legalidad en el ámbito penal tiene un doble contenido: De una parte, un aspecto formal, la existencia de una norma jurídica de un rango determinado; de otra, un aspecto material, que consiste en el contenido de la norma, fundamentalmente, en la descripción del supuesto típico antijurídico. La tipicidad es, por tanto, una consecuencia inevitable del principio de legalidad. Esto exige una concreción, una determinación previa de los casos en los que se puede y se debe aplicar la pena. No puede hablarse de legalidad allí donde los tipos estén formulados con tal amplitud que trasladen la tarea de determinar qué conductas son punibles al Juez.

b) La Ley Orgánica 3/1988 introduce en el Código Penal diversos preceptos por los que se prevén penas para los supuestos de delitos terroristas. El tipo principal [art. 174 bis b)] sanciona las conductas de los autores de cualquier delito, siempre que concurren las circunstancias de integración en organización terrorista o colaboración con sus objetivos o fines. Los tipos accesorios de colaboración [174 bis a)] y de atentado (233) exigen también la relación con organización terrorista. El resto de las penas, circunstancias cualificativas y medidas [arts. 10, 15 bis a), 57 bis b), 96 bis y 174], vienen, igualmente, delimitadas por la conexión con organizaciones terroristas o sujetos pertenecientes a las mismas.

Se impone, por tanto, un esfuerzo tendente a comprender qué debe entenderse por terrorismo. La doctrina ha realizado un considerable esfuerzo por definir el concepto de terrorismo, habiéndose dedicado numerosos estudios a ello. No es el momento de estudiar —se dice— las razones, de índole científica o política, que han llevado a una ausencia de opinión común en la doctrina, por mucho que exista un empeño continuado en depurar las ideas en torno a los elementos que componen el concepto de terrorismo. Las discrepancias no son únicamente licencias meramente especulativas, sino posiciones que, de ser aplicadas por el legislador, darían lugar a tipos penales con caracteres definitorios distintos. Es ahí donde precisamente radica la trascendencia de la polémica doctrinal. En otro ámbito doctrinal, las Conferencias Internacionales para la unificación del Derecho Penal también han dedicado considerable atención al concepto de terrorismo: I Conferencia (Varsovia 1927), III Conferencia (Bruselas 1930), IV Conferencia (París 1931), V Conferencia (Madrid 1933) y VI Conferencia (Copenhague 1935).

c) Por lo que respecta a los antecedentes legislativos, puede afirmarse que en nuestro ordenamiento jurídico, siempre que el legislador ha previsto penas para los delitos de terrorismo, los ha hecho acompañar de la oportuna tipificación del delito. Sólo la reciente reforma del Código Penal ha truncado esta observancia del principio de legalidad en materia penal. El Código Penal de 1928 (art. 307), sin llamarlo así, es el primero que establece un verdadero delito de terrorismo, desde el momento en que incluye los dos elementos característicos del mismo, el propósito de intimidar y el peligro común. Posteriormente, es el Código de 1944 el que introduce una Sección «De los delitos de terrorismo y tenencia de explosivos» (art. 260 a 262). Antes de su supresión por la Ley 82/1978, de 28 de diciembre, el delito de terrorismo quedó regulado en el Código Penal de acuerdo con la reforma introducida por la Ley 44/1971, de 15 de noviembre. Las razones de la reforma, en lo que a los delitos de terrorismo se refiere, según el apartado sexto de la Exposición de Motivos, son de orden técnico, ya que alguno de sus artículos estaban prácticamente en desuso por efecto de las leyes especiales. La revisión se hizo precisamente para derogar dichas leyes. Cerrando el capítulo de la legislación especial está el Decreto-ley sobre prevención de terrorismo de 26 de agosto de 1975. Este Decreto-ley hace referencia expresa al bien jurídico en la exposición de motivos: «alteraciones que ponen en grave riesgo la vida de los ciudadanos, el orden público y la concordia social».

d) El juzgador, ante la conducta que se somete a su conocimiento, para determinar si se encuentra ante un delito de terrorismo o ante otro de los penados en el Código Penal tiene que subsumir el supuesto de hecho en el tipo. El Estado de Derecho que consagra el art. 1.º de la Constitución impone el monopolio de la ley como fuente del Derecho Penal. En el Código Penal reformado por la L. O. 3/1988, no se halla concepto alguno de terrorismo. El tipo del terrorismo no existe en nuestro ordenamiento jurídico. La L. O. 3/1988 no proporciona una definición legal del terrorismo, por lo que, al pretender obligar al Juez a imponer penas sin previo tipo penal, atenta frontalmente contra el principio de legalidad, y viola los arts. 1.1, 9.3 y 25.1 de la Constitución. De la lógica de la Ley no puede deducirse sino que terrorismo es lo que hacen los terroristas, que terroristas son los integrados en colectivos u organizaciones terroristas, que organizaciones terroristas son aquellas integradas por terroristas. Quizá con cierto escepticismo habría que convenir en que toda definición es por naturaleza algo tautológica, pero es que la pobreza conceptual del con-

junto de artículos que componen la L. O. 3/1988 dista mucho de constituir una definición y, por supuesto, es inaceptable como tipo penal. Todas estas cuestiones son las que los autores llevan casi un siglo debatiendo, y son las que el Juez penal puede y debe plantearse. La L. O. 3/1988 deja, por primera vez en la historia de nuestro Código Penal, huérfano a nuestro ordenamiento jurídico del tipo penal del terrorismo, para el que paradigmáticamente prevé penas. Tal actitud del legislador debe llevar a la sanción de la nulidad absoluta de la Ley Orgánica impugnada por infracción de la Constitución.

Se concluyó con la súplica de que se dictara Sentencia que declarara la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica impugnada «en cuanto se refiere a los delitos de terrorismo».

2. Por providencia de 12 de septiembre de 1988, se acordó admitir el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco, dar traslado de la demanda y documentos presentados de conformidad con el art. 34.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que, en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado el 22 de septiembre de 1988, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que, aunque la Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

4. En escrito registrado el 3 de octubre de 1988, el Presidente del Senado solicitó que se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, suplica se declare no contrarios a la C.E. los preceptos impugnados, con base en las alegaciones que formula en su escrito de alegaciones, que en síntesis son:

a) Sólo pueden estimarse impugnados los preceptos del Código Penal que, introducidos por la Ley Orgánica 3/1988, de 25 de mayo, figuran relacionados en la certificación del Acuerdo del Parlamento Vasco de 29 de junio de 1988. Quedan, pues, fuera de la impugnación el nuevo núm. 3.º del art. 174 del Código Penal y la Disposición final de la Ley Orgánica 3/1988. En estos límites debe entenderse el suplico del escrito de interposición.

b) Para el Parlamento Vasco, el concepto jurídico terrorismo o terrorista es tan sumamente indeterminado que su empleo por los artículos del Código Penal que se recurren —introducidos por la Ley Orgánica 3/1988— atenta contra el principio de legalidad y viola los arts. 1.1, 9.3 y 25.1 de la Constitución. Según el órgano legislativo vasco, la infracción constitucional nace de una omisión del legislador (exactamente: No haber dado «una definición legal del terrorismo») y esta omisión otorga un inconstitucional arbitrio a los Jueces y Tribunales a la hora de interpretar y aplicar los preceptos penales introducidos por la Ley Orgánica recurrida que se refieren a «elementos terroristas» o a «organización terrorista».

Para el órgano recurrente, la Ley Orgánica 3/1988 (los artículos del Código Penal recurridos), infringe el art. 25.1 C.E., pues lesiona el principio de legalidad penal al incurrir en déficit de tipicidad. La conculcación de los arts. 1.1, principio del Estado de Derecho, y 9.3, principio de legalidad, y probablemente también, principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbi-

triedad, tiene mero carácter derivado o secundario. De existir, la infracción sería única.

Ni un sólo concepto usado por el legislador puede estar libre de ambigüedad o de vaguedad, signos indelibles de nuestra condición finita. Con la mayor parte de los conceptos usados por el legislador cabría ahilar interrogantes parecidos a los de la demanda. Sin ir más lejos, lo que el recurso hace con los conceptos «elementos terroristas» y «organización terrorista» podría haberlo hecho igualmente con la de «banda armada» y «elementos» u «organizaciones rebeldes». Es que la liberación de la ambigüedad se consigue en los lenguajes formalizados; pero las leyes siguen utilizando el «lenguaje natural» por varias, poderosas y obvias razones, que, sin duda, pueden hallar algún fundamento constitucional en los arts. 1.1 (principio del Estado de Derecho y principio democrático: Inteligibilidad de la Ley para los ciudadanos), 9.3 (publicidad de las normas, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad) y, tratándose de leyes penales, art. 25.1, todos de la C.E.

Demostrados así que las leyes, como obra humana que son, contienen necesariamente ambigüedad, vaguedad o imprecisión, el problema que se plantea es un «problema de límites». El art. 25.1 C.E. (y, si se quiere, también los arts. 1.1 y 9.3 C.E.) proscriben no la ambigüedad o la indeterminación de las leyes penales, sino un «exceso» de ambigüedad e indeterminación.

El principio de legalidad penal «garantiza por un lado el estricto sometimiento del Juez a la ley penal, vedando todo margen de arbitrio o de discrecionalidad en su aplicación así como una interpretación analógica de la norma, y, por otro, la seguridad del ciudadano en cuanto a la certeza de la Ley penal le permite programar su comportamiento sin temor a posibles condenas por actos no tipificados previamente. Los preceptos penales no deben considerarse «aisladamente y sin criterio de determinabilidad alguno», sino «en un contexto legal o jurisprudencial». La STC 105/1988 reitera compendiosamente esta doctrina, al afirmar que vulneran el art. 25.1 C.E. «los tipos formulados en forma tan abierta que su aplicación o inaplicación dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria en el estricto sentido de la palabra de Jueces y Tribunales».

La Sentencia que más específicamente nos afecta es la STC 199/1987, recordando que las nociones «bandas armadas» y «elementos terroristas» han sido empleadas por el constituyente para circunscribir la habilitación al legislador contenida en el art. 55.2 C.E. y tras reconocer que «las actividades delictivas cometidas por bandas armadas o elementos terroristas, crean un peligro efectivo para la vida y la integridad de las personas y para la subsistencia del orden democrático constitucional», agrega determinadas precisiones sobre el alcance del concepto de terrorismo.

El Tribunal no ha considerado la noción de terrorista o terrorismo como tan excesivamente ambigua o hasta tal punto indeterminada que violara el art. 25.1 C.E. Pero, con independencia de la mayor o menor indeterminación del concepto en sí, la STC 199/1987, en los párrafos citados, y la jurisprudencia penal a la que la STC 199/1987 alude, crean un contexto jurisprudencial que, de acuerdo con la doctrina de las SSTC 133/1987 y 105/1988, eliminan de raíz todo reproche de exceso de ambigüedad o indeterminación de las nociones «elementos terroristas» u «organizaciones terroristas». De hecho, basta con la lectura del fundamento jurídico 4.º de la STC 199/1987 para que buena parte de las preguntas de la demanda puedan recibir contestación. Además, como recuerda el fundamento jurídico 5.º de la STC 199/1987, «existen instrumentos internacionales, muy en particular el Convenio Europeo para la represión

del terrorismo de 27 de enero de 1977, ratificado por España ("Boletín Oficial del Estado" de 8 de octubre de 1980), que establecen criterios objetivos en la determinación del concepto de terrorismo».

La doctrina del fundamento jurídico 4.º de la STC 199/1987, basta para poner de manifiesto la falta de fundamentación de la pretensión de inconstitucionalidad. Pero aunque no dispusiéramos de la STC 199/1987, y careciéramos de jurisprudencia penal, (porque los conceptos elementos terrorista u organización terrorista fueran desconocidos en nuestro Derecho antes de la Ley que nos ocupa) no cabría reprochar a la L.O. 3/1988 violación ninguna del principio de legalidad penal proclamado por el art. 25.1 C.E.

La interpretación y aplicación del Derecho es una actividad no teórica, sino pragmática. No se pretende en ella la elucidación de los conceptos, sino la decisión de conflictos humanos. «Elementos terroristas» y «organización terrorista» son conceptos que presentan penumbras o márgenes de indeterminación, exactamente igual que otros muchos que figuran en el Código Penal. Estos conceptos tienen un núcleo o esfera de certidumbre: Nadie negará la pertinencia de calificar como «organización terrorista» a, por ejemplo, la banda armada ETA. Es cierto que pueden darse casos, pocos, en que sea razonablemente dudoso si el supuesto de hecho concreto puede o no puede subsumirse en los conceptos «elemento» u «organización terrorista». Aun en esos casos, la indeterminación es perfectamente reducible mediante conocidos esquemas de argumentación jurídica utilizados en necesaria interacción con los datos concretos del caso. De este modo se van acumulando precedentes (formando jurisprudencia) que reducen aún más la indeterminación. Esto es fisiología, no patología, de la interpretación y aplicación del Derecho.

En general, no cabe derivar directamente de la C.E. un deber del legislador de dar definiciones legales y, en nuestro caso, de definir el terrorismo. El legislador es libre de dar o no dar definiciones legales. Cuando las ofrece, obra así para reducir el campo semántico natural y eliminar significados posibles del *definiendum*. Si no las da, delega simplemente en los órganos encargados de aplicar el Derecho la determinación progresiva del concepto caso por caso, lo que, desde luego no prohíbe la C.E., ya que se trata de una actividad comprendida en la función de juzgar (art. 117.3 C.E.).

Por último, recuerda el Abogado del Estado que según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, las Autoridades gubernativas o administrativas y sus agentes están sometidos a las decisiones de los Jueces y Tribunales. Por lo tanto, quedan sujetas a la determinación jurisprudencial de los conceptos «elementos terroristas» u «organizaciones terroristas».

Consecuencia de todo lo expuesto es que no cabe considerar contrarios a la C.E. los preceptos impugnados en fuerza de los fundamentos y razones expuestos en la demanda.

6. Por providencia de 9 de marzo de 1993, se fijó para deliberación y fallo del recurso el día 11 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Conviene aclarar, antes de entrar en el examen del fondo del recurso, cual sea su objeto.

En primer lugar, y pese a que en aquél se hable de la «totalidad» de la Ley Orgánica 3/1988, de Reforma del Código Penal, como referencia impugnatoria, en realidad lo que hace es tachar de inconstitucionalidad diversos preceptos del Código Penal introducidos por dicha Ley Orgánica en tanto en cuanto se refieren al «terro-

rismo» o, más en concreto, a las locuciones «elementos terroristas» u «organizaciones terroristas», tales los arts. 10.15, 57 bis a), 57 bis b) 2, 174.3, 174 bis a), 174 bis b) y 233 del Código Penal, preceptos, por tanto, que son realmente los afectados por el recurso.

El Abogado del Estado observa, por su parte, que uno de los nuevos preceptos penales introducidos por esta Ley Orgánica (el art. 174.3) no aparece relacionado, como objeto de la impugnación, en el Acuerdo del Parlamento Vasco de 29 de junio de 1988 por el que se dispuso la interposición de este recurso, advertencia que le lleva a sostener que dicho art. 174.3 debe ser considerado al margen del recurso, exclusión que también afectaría a la propia Disposición final de la Ley Orgánica 3/1988. Que esta Disposición final queda, en efecto, extramuros de la impugnación es cosa por demás evidente, tratándose, como se trata, de un precepto frente al que nada se argumenta en el recurso y que no tiene más alcance que el derogatorio («Queda derogada la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del art. 55.2 de la Constitución»).

En lo que se refiere, sin embargo, al nuevo art. 174.3 del Código Penal la cuestión es distinta, pues siendo cierto que el acuerdo del órgano legitimado no se refirió, en efecto, a tal disposición, no lo es menos que los motivos que en la demanda llevan a afirmar su inconstitucionalidad son exactamente los mismos (el empleo de la calificación «terrorista») que fundamentan el resto de la impugnación. Esta identidad en el reproche de inconstitucionalidad permite, por lo demás, relativizar el alcance de lo alegado por el Abogado del Estado frente a la extensión del recurso al repetido art. 174.3, pues es del todo evidente que si los demás preceptos penales introducidos por la Ley Orgánica estuvieran viciados en los términos que la demanda dice, semejante vicio podría y debería ser también apreciado por este Tribunal en lo que se refiere a aquella concreta disposición, susceptible, en tal hipótesis, de declaración de inconstitucionalidad por conexión (art. 39.1 de la LOTC).

En segundo lugar, la representación del Parlamento Vasco fundamenta la impugnación mediante la cita del principio de legalidad penal (de «tipicidad», se precisa en otros pasajes de la demanda) que anuncia el art. 25.1 de la Norma fundamental, precepto junto al que se citan también los arts. 1.1 y 9.3 de la propia Constitución, menciones normativas, estas últimas, que no se precisan, sin embargo, en el recurso. Del conjunto de lo expuesto en la demanda cabe colegir, sin embargo, que con la invocación del art. 1.1 de la Constitución se alude a la identificación de nuestro Estado como «Estado de Derecho» y que la referencia al art. 9.3 de la misma Norma fundamental parece hecha al principio de legalidad allí enunciado (y quizá también —como apunta el Abogado del Estado— a los de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad). Es del todo claro, sin embargo, que estas menciones a los arts. 1.1 y 9.3 son, en la economía de la demanda, reiterativas respecto a la cita fundamental del principio de legalidad penal (art. 25.1), principio en el que se expresa, en efecto, uno de los básicos del Estado de Derecho y en el que se integran también —tocante al Derecho sancionador— las exigencias (legalidad, seguridad jurídica, irretroactividad, interdicción de la arbitrariedad) enunciadas por el art. 9.3 de la Constitución (STC 133/1987, fundamento jurídico 4.º).

Lo que hay que examinar, por consiguiente, es si se atempera o no a las exigencias del principio de legalidad penal (art. 25.1 de la Constitución) el empleo por los preceptos penales introducidos por la Ley Orgánica

ca 3/1988 de las expresiones «elementos terroristas» u «organizaciones terroristas».

2. El núcleo de la impugnación consiste —como en los antecedentes se ha expuesto— en la afirmación de que el empleo por el legislador penal de aquellas expresiones —elementos u organizaciones «terroristas»— resulta inconciliable con las exigencias de tipicidad derivadas del art. 25.1 de la Constitución. Toda vez que el propio legislador —viene a decirse— ha omitido una definición de lo que por «terrorismo» deba entenderse, las reglas penales que, como las impugnadas, se valen de tal noción dejan en la incertidumbre la conducta tipificada o, lo que es lo mismo, privan de todo criterio seguro al juzgador penal para la aplicación de aquellas normas y, más aún, eliminan la inexcusable seguridad y previsibilidad ante la reacción penal que es inherente al Derecho punitivo. Una tacha de este género no puede valorarse, como es lógico, sin considerar antes, siquiera brevemente, el carácter de las reglas penales introducidas por la Ley Orgánica 3/1988, y sin recordar, junto a ello, el contenido constitucional del principio enunciado en el art. 25.1 de la Norma fundamental.

Aunque el recurso, de modo genérico, se refiere a los preceptos penales introducidos por la Ley Orgánica 3/1988 como relativos a delitos «terroristas» o «de terrorismo», es lo cierto que el contenido normativo de esta reforma penal no es uniforme. El «terrorismo» (y también —aunque esto esté ya al margen del recurso— la actuación de «bandas armadas» o de «elementos rebeldes») aparece en la reforma como elemento configurador de tipos específicos de asociación ilícita y de colaboración [arts. 174.3 y 174 bis a)], ciertamente, pero también como causa determinante de la agravación de la responsabilidad criminal por cualesquiera delitos [art. 57 bis a) y art. 174 bis d)], que se refiere a delitos para cuya perpetración se hayan utilizado «armas de fuego, bombas, granadas, sustancias o aparatos explosivos, inflamables o medios incendiarios de cualquier clase»] o por infracciones penales determinadas (art. 233: Atentado contra miembros de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policías de las Comunidades Autónomas o de los Entes locales). La reforma afecta también a la llamada «reincidencia internacional» (art. 10.15) y considera, en fin, el abandono voluntario de estas actividades delictivas, en determinadas circunstancias, como factor de atenuación de la pena [art. 57 bis b)] y como criterio para la obtención por el condenado de la libertad condicional [art. 98 bis)].

Cierto que en ninguno de estos preceptos se formula una definición, textual o explícita, de lo que se haya de entender por «organización terrorista» o por «elementos terroristas», nociones que tampoco son objeto de definición específica en otros preceptos del vigente Código Penal, pero lo que hay que precisar es si esta inicial indefinición legislativa se acomoda o no a lo dispuesto en el art. 25.1 de la Constitución, de conformidad con el cual «nadie puede ser condenado ... por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito ..., según la legislación vigente en aquel momento».

Con reiteración ha declarado este Tribunal que el principio de legalidad penal supone una doble garantía, cifrada, respectivamente, en la exigencia de que la acción punitiva del Estado tenga a la ley —a la ley formal— como presupuesto inexcusable y en la necesaria predefinición normativa, junto a ello, de las conductas y penas a través de una tipificación precisa dotada de la suficiente concreción de las conductas incorporadas al tipo, imperativos que pueden sintetizarse mediante la fórmula *lex scripta, praevia y certa* (por todas, SSTC 133/1987, 150/1989 y 127/1990).

En lo que se refiere, de modo específico, a la previa delimitación normativa de la conducta tipificada, se ha dicho, también desde el principio, que «el legislador, para conseguir la finalidad protectora que persigue el Derecho Penal, debe hacer el máximo esfuerzo posible para que la seguridad jurídica quede salvaguardada en la definición de los tipos», sin que ello suponga que el principio de legalidad penal quede infringido en los supuestos en que la definición del tipo incorpore conceptos cuya delimitación «permita un margen de apreciación» (STC 62/1982, fundamento jurídico 7.c). Lo sustantivo es que el legislador penal debe —como se dijo precisamente ante un caso de apología del terrorismo— conformar sus preceptos «de tal modo que de ellos se desprenda con la máxima claridad posible cuál es la conducta prohibida o la acción ordenada» (STC 159/1986, fundamento jurídico 4.º), de modo que serán contrarios a lo dispuesto en el art. 25.1 de la Constitución «los tipos formulados en forma tan abierta que su aplicación o inaplicación dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria, en el sentido estricto de la palabra, de los Jueces y Tribunales» (STC 105/1988, fundamento jurídico 2.º).

Es importante, asimismo, advertir que la suficiencia o insuficiencia, a la luz del principio de tipicidad, de esta labor de predeterminación normativa podrá apreciarse también a la vista de lo que en ocasión anterior se ha llamado el contexto legal y jurisprudencial (STC 133/1987, fundamento jurídico 6.º) en el que el precepto penal se inscribe, pues el ordenamiento jurídico es una realidad compleja e integrada dentro de la cual adquieren sentido y significación propia —también en el ámbito penal— cada uno de los preceptos singulares.

Es ya posible examinar, enunciados estos criterios, el fundamento que encierra la pretensión de inconstitucionalidad deducida por el Parlamento Vasco. Ocioso es advertir, por lo demás, que dicho examen no ha de conducir a una determinación de cuál sea el sentido legal de las expresiones tachadas de inconstitucionales, sino, estrictamente, a la apreciación de si las mismas resultan —como el recurrente aduce— contrarias a las exigencias del principio de tipicidad, ínsito —según se ha expuesto— en el de legalidad penal.

3. Es claro que el legislador penal no viene constitucionalmente obligado a acuñar definiciones específicas para todos y cada uno de los términos que integran la descripción del tipo. Si se tiene presente lo que queda dicho en el fundamento que antecede —esto es, la inserción de toda norma en el sistema que es el ordenamiento—, una tal labor definitoria sólo resultaría inexcusable cuando el legislador se sirviera de expresiones que por su falta de arraigo en la propia cultura jurídica carecieran de toda virtualidad significativa y deparasen, por lo mismo, una indeterminación sobre la conducta delimitada mediante tales expresiones. No ocurre así, sin embargo, con los términos legales «organización terrorista» o «elemento terrorista» y no cabe, por ello, acoger el reproche de inconstitucionalidad dirigido contra la Ley Orgánica 3/1988. Veamos por qué:

a) La propia Constitución (que remite en ocasiones al legislador penal: arts. 22.2 y 5, 45.3 y 46, *in fine*) se ha servido, en dos de sus preceptos, de expresiones como las que aquí se tachan de inconstitucionales (arts. 13.3, *in fine*, y 55.2) y aunque es cierto que ello no descarta, por sí solo, la tarea de concreción que puede corresponder a la ley penal, sí obliga ahora a reconocer que aquellas expresiones constitucionales remiten a realidades (en este caso, a un área de la criminalidad) lamentablemente presentes en la situación constituyente y aún en la actual, realidades consideradas, por su gravedad

extrema, en la norma primera del ordenamiento y que no pueden hoy calificarse, a partir de los propios conceptos constitucionales, de indiscernibles o de radicalmente indeterminadas. La misma jurisprudencia de este Tribunal ha tenido ya ocasión de ocuparse de la interpretación, y consiguiente precisión, de aquellos conceptos (STC 199/1987, fundamentos jurídicos 2.º y 4.º, sobre todo), labor ésta que puede y debe ser tenida en cuenta, dada la relevancia que la doctrina de este Tribunal tiene, por los órganos jurisdiccionales penales llamados a aplicar normas como las que se enjuician ahora.

b) No cabe desconocer, en segundo lugar, que las expresiones legales «organización terrorista» o «elementos terroristas» no se introducen *ex novo* en nuestro ordenamiento mediante la Ley impugnada. Basta recordar que la expresión «elementos terroristas» está ya presente en el art. 1 de la Ley Orgánica 11/1980 y que la referencia a las «organizaciones terroristas» aparece, por su parte, en los arts. 2.1, 7.1 y 8.1, entre otros, de la Ley Orgánica 9/1984, textos legales que han sido objeto de interpretación y aplicación, al igual que los hoy impugnados, por nuestros tribunales penales, en cuya jurisprudencia cabe ya identificar —como no podía ser de otro modo— una delimitación, suficientemente clara y precisa, de nociones como las empleadas por la Ley Orgánica 3/1988. Se encuentra en dicha jurisprudencia, en efecto, la determinación de los rasgos inherentes a la delincuencia terrorista, tanto a su carácter de criminalidad organizada como a los medios empleados y finalidades perseguidas.

c) Es preciso recordar, en fin, la existencia de instrumentos internacionales (muy en particular, el Convenio Europeo para la represión del terrorismo, de 27 de enero de 1977, ratificado por España: «Boletín Oficial del Estado» de 8 de octubre de 1980), que como dijo la citada STC 199/1987 (fundamento jurídico 5.º), establecen criterios objetivos para la determinación de aquel concepto. La criminalidad terrorista conlleva un desafío a la esencia misma del Estado democrático y también, por decirlo con las palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, un riesgo especial de sufrimientos y de pérdidas de vidas humanas (Sentencia de 30 de agosto de 1990: *Caso Fox, Campbell y Hartley*) que ha impuesto regulaciones específicas en el ámbito de la comunidad internacional y en muchos ordenamientos estatales, regulaciones que contribuyen también a aportar criterios definidores, por vía de aplicación directa o de comparación normativa, en este ámbito.

Lo expuesto impone el rechazo de la pretensión de inconstitucionalidad formulada por el Parlamento Vasco. La Ley 3/1988 no ha definido, ciertamente, qué sean «organizaciones» o «elementos» terroristas, pero este texto legal se inscribe en el seno de un ordenamiento que proporciona datos bastantes para la determinación, clara y precisa, de aquellas nociones, que satisface las exigencias del principio de legalidad penal.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a doce de marzo de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bra-

vo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**9771** *Sala Segunda. Sentencia 90/1993, de 15 de marzo. Recurso de amparo 961/1990. Contra Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en suplicación contra la del Juzgado de lo Social núm. 26 de los de dicha ciudad, en autos de reclamación sobre despido. Supuesta vulneración del principio de igualdad: Igualdad en aplicación de la Ley.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carlos Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 961/90 promovido por doña Angela Martínez Medina, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Elsa Fuentes García, bajo la dirección del Letrado señor Díaz Guerra, contra la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de febrero de 1990, dictada en suplicación contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 26 de los de dicha ciudad, en los Autos núm. 610/89, en reclamación sobre despido. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado excelentísimo señor don Alvaro Rodríguez Bereijo quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. El día 11 de abril de 1990 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito por virtud del cual la Procuradora de los Tribunales doña Elsa María Fuentes García, actuando en nombre y representación de doña Angela Martínez Medina, interpone recurso de amparo contra la Sentencia dictada en 13 de febrero de 1990 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, estimatoria del recurso de suplicación interpuesto por el Patrimonio Nacional, contra la Sentencia, de 2 de octubre de 1989, del Juzgado de lo Social núm. 26 de los de Madrid.

2. De la demanda de amparo y de los documentos con ella acompañados se deducen los siguientes antecedentes fácticos:

a) La demandante de amparo y otra trabajadora, también accionante en los autos de que este recurso trae causa, fueron contratadas por el Patrimonio Nacional con fecha 1 de julio de 1985, por sendos contratos temporales de nueve meses, al amparo del Real Decreto 1.989/1984. Dichos contratos terminaron el 1 de abril de 1986. Con fecha 16 de marzo de 1987, estas dos trabajadoras fueron nuevamente contratadas al

amparo del mismo Real Decreto, por un período de seis meses, que fue posteriormente prorrogado por iguales períodos de tiempo en cuatro ocasiones, la última de ellas el día 15 de marzo de 1989 hasta el día 15 de septiembre de 1989. El Patrimonio Nacional comunicó a la demandante de amparo y a la otra trabajadora el día 1 de junio de 1989 la extinción de sus contratos de trabajo el día 15 del mismo mes, lo que se llevó a efecto.

b) Doña Nieves Encinar Nuevo, doña Victoria Serrejón Sánchez, doña Begoña Ayuso Gil, doña Almudena Aguado Gómez, doña María Arévalo Tejero y doña Esther París Francisco fueron contratadas por el Patrimonio Nacional el día 1 de enero de 1986, en virtud de sendos contratos temporales suscritos al amparo del Real Decreto ya citado, de nueve meses de duración, a cuyo término, el día 30 de septiembre de 1986, se dieron por terminados. Con fecha 1 de marzo de 1987, estas seis trabajadoras fueron de nuevo contratadas al amparo del Real Decreto 1.989/1984, por el Organismo antes citado y por un período de seis meses, prorrogándose en cuatro sucesivas ocasiones los respectivos contratos, la última de ellas el día 1 de marzo de 1987, es decir, hasta el 31 de agosto de dicho año. El Patrimonio Nacional notificó a los citados trabajadores el día 31 de mayo de 1989 la extinción de los contratos a partir de la finalización de la jornada laboral de ese mismo día, lo que efectivamente se llevó a cabo.

c) Ambos grupos de trabajadoras acudieron al despacho del mismo Letrado, que es quien firma la presente demanda de amparo, formulando las preceptivas reclamaciones previas frente al Patrimonio Nacional y, en su día, las pertinentes demandas que, por turno de reparto, correspondieron al Juzgado de lo Social núm. 26 de los de Madrid, si bien en procedimientos separados, por haber presentado en fechas distintas. Así, las de la ahora recurrente y su compañera correspondieron a los Autos 610 y 611/89 y la de los otros seis trabajadores, que se había presentado antes, tuvo el núm. 516/89.

d) La demanda de los otros seis trabajadores fue resuelta por Sentencia estimatoria de 12 de septiembre de 1989, y las de la demandante de amparo y su otra compañera fueron decididas, también en sentido estimatorio, por Sentencia de 2 de octubre de 1989.

e) Contra ambas Sentencias el Abogado del Estado, en representación del Patrimonio Nacional, interpuso recurso de suplicación. El recurso contra la Sentencia dictada en 2 de septiembre lo formuló al amparo del art. 152.1 de la Ley de Procedimiento Laboral por infracción de los arts. 15.3 y 49.3 del Estatuto de los Trabajadores, en relación con los arts. 3 y 5.2 del Real Decreto 1.989/1984. El recurso contra la Sentencia que afectaba a la hoy demandante de amparo lo fundamentó en los siguientes motivos: Al amparo del núm. 2 del art. 152 de la Ley de Procedimiento Laboral para modificar el relato histórico; al amparo del núm. 1 del citado precepto procesal por aplicación indebida de lo dispuesto en el art. 15.7 del Estatuto de los Trabajadores; al amparo del mismo núm. 1 del art. 152 citado por infracción y no aplicación de los arts. 15.3 y 49.3 del Estatuto de los Trabajadores en relación con los arts. 3 y 5.2 del Real Decreto 1.989/1984; y al amparo del art. 152 de la Ley de Procedimiento Laboral por infracción por no aplicación de lo dispuesto en los arts 1.265 y 1.266.1 del C.C. Ambos recursos fueron impugnados por la respectiva parte recurrida.

f) Con fecha 22 de enero de 1990, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por los Magistrados señores Pereda Amann, Duránte Corral y Calvo Ibarlucea, desestimó el recurso