

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (*)

SUMARIO: I. CONSTITUCIÓN. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. DERECHOS Y LIBERTADES. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. Principios jurídicos básicos. IV. Instituciones del Estado. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. Fuentes. VI. Organización territorial del Estado. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. VII. Economía y Hacienda. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

II. DERECHOS Y LIBERTADES

B. Derechos y deberes de los ciudadanos.

1. **Sentencia 46/2000, de 17 de febrero (BOE de marzo). Ponente: Conde Martín de Hijas (Cuestión de inconstitucionalidad).**

Preceptos constitucionales: 14; 31.1.

otros:

Objeto: Art. 27.6.2 LIRPF en su redacción dada por el art. 84.1 Ley 37/1988 de PGE para 1989.

Materias: Principio de igualdad ante la Ley. Principio de capacidad económica.

Se ha planteado la improcedencia de la cuestión en atención a la derogación del precepto que originó la misma; es doctrina del Tc que el cambio legislativo no determina la pérdida de objeto de esta impugnación, pues ha de tenerse en cuenta que si en los recursos de inconstitucionalidad la pér-

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

didada de vigencia de un precepto legal ulterior a su impugnación sólo conlleva la desaparición del objeto de esa impugnación constitucional en los casos en los que pueda excluirse toda aplicación de la ley derogada a hechos acaecidos con posterioridad a su pérdida de vigencia (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 385/1993, FJ 2; 196/1997, FJ 2 y 50/1999, FJ 9), en las cuestiones de inconstitucionalidad, al depender el fallo del proceso judicial precisamente de la resolución de la citada cuestión, resulta determinante la normativa vigente en aquel momento y, en consecuencia, resulta ineludible declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada; la derogación formal de los preceptos legales cuestionados no determina que la presente cuestión haya perdido su objeto o incurra en causa sobrevinida alguna de inadmisibilidad, razón por la cual ha de merecer un pronunciamiento de fondo a cargo de este Tribunal (SSTC 111/1983, FJ 2; 199/1987, FJ 3; 93/1988, FJ 6; 28/1997, FJ 2; 12/1998, FJ 1; 174/1998, FJ 1 y 234/1999, FJ 2). Planteada la posibilidad de ampliar la cuestión a la contravención del art. 134.7 CE, es posición del Tc que en principio no cabe la ampliación del canon de la cuestión de inconstitucionalidad más allá del planteamiento efectuado por el órgano judicial. La posible fundamentación de la declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal en otro precepto constitucional distinto del referido en el Auto de planteamiento, permitida por dicho art. 39.2 LOTC, no es un mecanismo que pueda justificar la ampliación del canon de la cuestión de inconstitucionalidad por el Ministerio Fiscal, sino solo una posibilidad abierta al Tribunal en los términos definidos en la STC 113/1989, FJ 2, que no se dan en el caso actual. Entrando de lleno en el análisis sustantivo de la cuestión que se ha suscitado, la posible inconstitucionalidad que se imputa a la actual redacción del art. 27.6.2 de la Ley 44/1978, no reside realmente en un trato desigual contrario al art. 14 C.E., por estar basada en una diferenciación de índole subjetiva, sino en una desigualdad fundada en elementos objetivos, que es la contemplada en el art. 31.1 C.E. (SSTC 159/1997, FJ 4; 183/1997, FJ 3; 55/1998, FJ 3; 71/1998, FJ 4; 36/1999, FJ 3; 84/1999, FJ 4 y 200/1999, FJ 3). La tacha de inconstitucionalidad se centrará en la atribución de un diferente trato fiscal a quienes someten a tributación sus rentas irregulares (diferencia objetiva), pero desde el punto de vista del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que establece el art. 31.1 C.E., puesto que en la materia tributaria es la propia Constitución la que ha concretado y modulado el alcance del principio de igualdad previsto en su art. 14 en este otro precepto, el 31.1, cuyas determinaciones no pueden dejar de ser tenidas en cuenta. La igualdad ante la Ley en la Ley tributaria, en ese caso resulta indisociable de los principios de capacidad económica, así como de los de generalidad, justicia y progresividad, que se enuncian en el art. 31.1 CE (SSTC 27/1981, FJ 4; 19/1987, FJ 3; 209/1988, FJ 6; 45/1989, FJ 4; 54/1993, FJ 1 y 134/1996, FJ 5). Aunque el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, considera el TC que se encuentra facultado para determinar si en el

régimen legal del tributo aquél ha sobrepasado o no los límites al poder tributario que se derivan de los principios constitucionales contenidos en el art. 31.1 CE (SSTC 27/1981, FJ 4; 221/1992, FJ 4 y 214/1994, FJ 5). El IRPF es un tributo personal llamado a gravar la renta de cada uno de los sujetos pasivos, estando sometido no sólo al principio constitucional de igualdad (art. 14 CE), sino también a los de generalidad, capacidad y progresividad que, en el ámbito específicamente tributario, concretan y particularizan aquella genérica interdicción del trato discriminatorio (SSTC 209/1988, FJ 7 y 134/1996, FJ 6 A), no es posible desconocer que es a través de este Impuesto como se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal en el sistema tributario según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad, lo que lo convierte en una figura impositiva primordial para conseguir que el sistema tributario cumpla los principios de justicia tributaria que impone el art. 31.1 CE, dada su estructura y su hecho imponible (STC 182/1997, FJ 9). Es innegable que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por su carácter general y personal, y de figura central de la imposición directa, constituye una de las piezas básicas de nuestro sistema tributario. Se trata, indudablemente, de un tributo en el que el principio de capacidad económica y su correlato, el de igualdad y progresividad tributarias, encuentran una más cabal proyección, de manera que es el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la renta (art. 131.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1 CE) que la Constitución española propugna y que dotan de contenido al Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) (SSTC 19/1987, FJ 4 y 182/1997, FJ 9). No puede tampoco olvidarse que es un tributo de carácter directo y personal que grava la obtención de renta por los sujetos pasivos durante un ejercicio, siendo la base de gravamen la suma de los rendimientos netos e incrementos de patrimonio netos (arts. 3 y 22 de la Ley 44/1978), y que, en el ejercicio de su libertad de configuración normativa, el legislador puede someter a tributación de forma distinta a diferentes clases de rendimientos gravados en el Impuesto, en atención a su naturaleza, por simples razones de política financiera o de técnica tributaria, o cuando se encuentre ante la necesidad de evitar que se produzcan posibles actuaciones elusivas de los sujetos, en detrimento de la solidaridad de todos en el sostenimiento de los gastos públicos, habilitando a este fin los instrumentos jurídicos necesarios y adecuados, pues la lucha contra el fraude fiscal es un objeto y un mandato que la Constitución impone a todos los poderes públicos (SSTC 76/1990, FJ 3 y 214/1994, FJ 5), sin que pueda obviarse que la modificación del art. 27 de la Ley 44/1978 se hizo en primer término por la Ley 48/1985, de 27 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, bajo la consideración global de la renta obtenida como índice de la capacidad de pago, y con base como rezaba su exposición de motivos, de un lado, en la existencia de *deficiencias importantes que inciden en los principios de eficacia económica y de una justa distribución de la carga fiscal*», y, de otra parte, en la existencia de *una serie de mecanismos en el impuesto que permitían «a ciertos sectores de contribu-*

yentes utilizarlos para fines distintos de aquellos para los que nacieron. No cabe duda, pues, que la finalidad perseguida (que no el medio) resultaba constitucionalmente lícita, por cuanto procuraba someter a tributación la totalidad de las rentas de los sujetos pasivos con independencia de su naturaleza, en un intento de evitar la minoración del gravamen mediante el recurso a «economías de opción» indeseadas como expresión máxima de la búsqueda de la capacidad económica efectiva. Con ello se corregía, además, un desequilibrio previo respecto de los perceptores de rentas regulares (en sentido similar, SSTC 65/1990, FJ 8 y 146/1994, FJ 3), a la búsqueda del efectivo cumplimiento del deber de contribuir que impone el art. 31.1 de la Constitución y de una más plena realización de la justicia tributaria (pues *lo que unos no paguen debiendo pagar, lo tendrán que pagar otros con más espíritu cívico o con menos posibilidades de defraudar*, como se dijo en la STC 110/1984, FJ 3). La modificación operada posteriormente sobre el mismo art. 27 que aquí se cuestiona, aun atendiendo a la misma finalidad expuesta en el párrafo anterior, sin embargo, conduce, no en un caso aislado, sino en una generalidad indeterminada, a un resultado pernicioso, con lo que ya cabe anticipar que la norma impugnada vulnera el principio de igualdad tributaria en términos de capacidad económica reconocido constitucionalmente en el art. 31.1 CE. Y ello porque es cierto que con el gravamen cuestionado el legislador perseguía la finalidad (legítima) de someter a gravamen unas rentas (las irregulares) que, originariamente y en determinados casos (ante la inexistencia de rendimientos regulares), quedaban exentas de tributación, en un intento de limitar el margen de actuación de los sujetos pasivos cuyas conductas fuesen derechamente a la búsqueda de «economías de opción» elusivas del deber constitucional de contribuir todos al sostenimiento de los gastos públicos (lo cual no supone por sí mismo de forma directa e inmediata la vulneración del expresado principio de capacidad económica). Pero también lo es que el gravamen recogido por la Ley configura, en ocasiones, un marco dentro del cual el sujeto pasivo puede ordenar sus relaciones económicas, ya que con una gestión perspicaz de su patrimonio posibilitaba el gravamen al tipo medio aplicable, no dejando de ser paradójico que el efecto que se trataba de impedir (evitar «economías de opción» no deseadas por quien tiene posibilidad de planificar sus relaciones económicas) se convirtiera, precisamente, en el cauce de lograr la aplicación justa de la norma cuestionada (en tanto que para evitar la aplicación de un tipo mayor el 8 por 100, el sujeto pasivo tenía o no que articular la deducción de unos gastos, a la que por Ley tenía derecho). Si bien el respeto al expresado principio plasmado en el art. 31.1 CE no exige que el legislador deba tomar en consideración cada una de las posibles conductas que los sujetos pasivos puedan llevar a cabo en orden a la obtención de sus rendimientos, en el ámbito de su autonomía patrimonial, no es menos cierto que del mismo puede deducirse que la Ley debe necesariamente arbitrar los medios oportunos o las técnicas adecuadas que permitan reflejar la totalidad de los rendimientos obtenidos por cada sujeto pasivo en la base imponible del ejercicio, ya sean re-

gulares, ya tengan naturaleza irregular; el citado principio no exige que el legislador haya de dar un trato igualitario o no a los rendimientos de distinta naturaleza obtenidos por un contribuyente, o establecer o no tratamientos específicos en función de los diversos comportamientos o pautas de conducta seguidos por el mismo, de los que puedan resultar, en principio, diferentes consecuencias tributarias. En consecuencia, es plenamente válida la opción de política legislativa dirigida a someter a tributación a los sujetos pasivos por la renta global obtenida durante un ejercicio, como exponente de una mayor capacidad económica real y no menos válida la opción legal de someter a gravamen las rentas irregulares tomando como punto de referencia la presión fiscal que soportan las regulares. Pero lo que no es constitucionalmente válido es hacer soportar una mayor tributación a los perceptores de rentas irregulares cuya parte regular de su base imponible es menor, por no alcanzar el rendimiento mínimo sometido a tributación, que a los perceptores también de rentas irregulares cuyos rendimientos regulares exceden de ese mínimo legal (sin sobrepasar el nivel de rendimiento que les obliga a tributar por encima del 8 por 100), cual ocurre en el supuesto analizado. Esa situación constitucionalmente inaceptable es la que se deriva de lo dispuesto en el precepto cuestionado. Indudablemente tal tratamiento fiscal evidencia una clara desigualdad en la ley, proscrita constitucionalmente, en razón de lo dispuesto en el art. 31 C.E, pues el resultado en los supuestos referidos no es otro que el de que quienes tienen menor capacidad económica soportan una mayor carga tributaria que los que tienen capacidad superior. No se trata de un efecto singular, justificable en el marco de la generalidad de la norma, pues el referido efecto se produce en relación con supuestos generales perfectamente definibles como categoría conceptual; la generalidad de la norma, aun con una finalidad legítima, no puede prevalecer frente a las concretas disfunciones que genera en este caso, al vulnerar éstas las exigencias derivadas del principio de capacidad económica. El precepto analizado vulnera el principio de capacidad económica (art. 31.1 C.E.), lo que conduce a la declaración de su inconstitucionalidad.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía.

1. Sentencia 15/2000, de 20 de enero de 2000 (BOE de 18 de febrero). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 1.2; 23.

otros:

Objeto: Ley Foral de Navarra 9/1991, de 16 de marzo por la que se modifica la que regula el Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Materias: Principio de legitimación democrática.

El objeto del presente recurso es la nueva redacción del art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, a cuyo tenor *Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación ningún candidato hubiera resultado investido, el Presidente del Parlamento propondrá al Rey el nombramiento del candidato que designe el partido político, federación de partidos, agrupación o coalición electoral que cuente con mayor número de escaños. En caso de empate en el número de escaños, el candidato será designado por el partido, federación de partidos, agrupación o coalición electoral cuya lista hubiera obtenido el mayor número de votos.* La tacha de inconstitucionalidad imputada a la Ley recurrida tiene como presupuesto la aplicabilidad o traslación de la doctrina constitucional recogida en la STC 76/1983 sobre los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado, en cuanto no puede sustituir al constituyente mediante normas meramente interpretativas de conceptos o preceptos constitucionales, a las relaciones entre el poder «estatuido» y el poder «estatuyente». El Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de cuestionar la aplicabilidad, sin más, de la mencionada doctrina a la relación entre el poder creador del Estatuto y los poderes estatuidos o a las relaciones entre todo tipo de poderes supra e infraordenados en el FJ 7 STC 76/1988, si bien en ese supuesto no fue necesario ir más allá de enunciar tal cuestionamiento, ya que en aquella ocasión la situación en la que se encontraba el legislador autonómico respecto al Estatuto de Autonomía, al emitir la disposición legal impugnada, no era la de un mero intérprete que, de los posibles significados de una norma, hubiera escogido uno de ellos y declarado inaplicables los demás para el futuro, sin perjuicio de que se apreciase ciertamente en la disposición recurrida una interpretación del Estatuto de Autonomía, en la medida que el desarrollo de una norma o el ejercicio de una competencia en ella contenida supone una previa e implícita interpretación de la norma desarrollada o de la que confiere una competencia. A estos efectos convendrá tener en cuenta que la doctrina constitucional sobre los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado, derivados de la necesidad de custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, recogida en la STC 76/1983, ha sido elaborada en íntima conexión o constante imbricación con unos concretos y determinados preceptos constitucionales, los relativos al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, además, respecto a interpretaciones generales y abstractas del sistema de distribución de competencias, efectuadas con pretensiones normativas de validez general y de vinculación, por tanto, a las Comunidades Autónomas, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria en favor del legislador

estatal. De otra parte, conviene señalar que esta Ley viene a cumplir la expresa previsión recogida en el art. 25 LORAFNA, por lo que se incardina en un proceso de desarrollo normativo de ésta, a lo que no es óbice que en el desempeño de esa actividad normativa se parta de una previa e implícita interpretación de un determinado precepto o concepto estatutario, pues toda labor de desarrollo normativo implica un implícito entendimiento de la norma desarrollada por quien dicta la de desarrollo. Más allá de los límites explícitos que para el legislador autonómico resulten de la Constitución y del propio Estatuto de Autonomía no cabe configurar para su labor límites o reservas implícitas. El modelo de investidura establecido se configura como una variante del sistema parlamentario nacional, en la STC en que se analizó el modelo de elección del Presidente de la Diputación Foral (164/1984), se dijo *resulta imprescindible, para dilucidar las cuestiones y dificultades que puedan plantear los complejos procedimientos propios de este modelo parlamentario, que el mismo no sea considerado únicamente como un mero mecanismo técnico, sino que se inserta en el orden de valores y principios a los que sirve; valores y principios que han de inspirar la interpretación de las normas que lo regulan.* Se destaca, junto al principio de legitimación democrática, que *nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma, que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas, fin al que responde la disolución automática de las Cámaras cuando se evidencia la imposibilidad en la que éstas se encuentran de designar un Presidente de Gobierno.* Al mismo principio sirve y la misma finalidad persigue la opción por un procedimiento subsidiario para la designación del Presidente del órgano ejecutivo, cuando la correspondiente Asamblea, dentro del plazo señalado, no haya logrado la designación por mayoría de uno de los candidatos propuestos; este procedimiento subsidiario *no puede llevar, sin embargo, como es evidente, a que la voluntad de la Asamblea sea sustituida por ninguna otra y, en consecuencia, sólo puede entrar en juego cuando se han agotado todas las posibilidades que la Ley ofrece e impone.* En relación con el proceso de designación del Presidente, en la comentada STC, el Tribunal concluyó formulando en la Sentencia dos consideraciones, la primera, relativa a los elementos y principios de acuerdo con los cuales ha de inspirarse la interpretación de las normas que lo regulan, señalando que *la falta de éxito en el procedimiento ordinario [no] deba suponer que se prescinda, en la fase extraordinaria, de los elementos y principios que informan todo el sistema, esto es, la referencia continua a la voluntad popular, representada por la Asamblea;* la segunda indicando que en el procedimiento extraordinario *la propuesta del Presidente del Parlamento ha de versar sobre un candidato que haya sido presentado formalmente al Presidente del Parlamento por un grupo político representado en la Asamblea, para ser propuesto como candidato a la elección por ésta, y ello independientemente de que el Presidente haya decidido o no llevar a cabo tal propuesta a la Cámara, al no concederse... a su intervención, un papel determinante, sino meramente instrumental.* Para la correcta interpretación de la norma y su incardinación en el sistema general conviene recordar, asimismo las SSTC 10/1983 y 167/1991, a cuyo tenor los partidos políticos no

son titulares de los escaños, ya que *la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que las proponen al electorado*. La rígida interpretación literal que se propugna del término «partido» prescinde de que el procedimiento de designación no ha de ser considerado como un mero mecanismo técnico, sino que ha de insertarse en el orden de valores y principios a los que sirve, entre los que figuran el principio de legitimación democrática y la forma parlamentaria de Gobierno, los cuales han de inspirar de modo imprescindible las normas que lo regulan y la resolución de las cuestiones y dificultades que pueda plantear. Principios y valores que informan todo el sistema y de los que no puede prescindirse en la fase extraordinaria de designación del Presidente de la Diputación Foral. La interpretación literal que se propone del término *partido* del inciso final del art. 29.3 LORAFNA no resulta concordante ni con los principios y valores democráticos que informan el sistema, ni con los derechos que se reconocen en el art. 23 CE, que se presuponen mutuamente al aparecer *como modalidades o variantes de un mismo principio de representación política* (FJ 3 STC 71/1989 y FJ 2 STC 119/1995), ni incluso con la finalidad que en última instancia se pretende con el procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral. En definitiva, la interpretación literal del término *partido* del art. 29.3 LORAFNA no sólo cercenaría la finalidad perseguida con el establecimiento del procedimiento extraordinario de designación, sino que, además, prescinde de la referencia a la voluntad popular. La adecuada resolución de la cuestión planteada exige una perspectiva distinta de la mera interpretación literal, que no puede ser otra que la de la interpretación sistemática y finalista. Será el número de escaños o, en caso de empate, el de votos obtenidos, en cuanto manifestación de la voluntad del cuerpo electoral, el elemento determinante en el procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral, y no el término «partido» en el significado literal que del mismo se mantiene en la demanda del recurso de inconstitucionalidad. En conclusión, el procedimiento extraordinario de designación de Presidente de la Diputación Foral ha de procurar que sea elegido el candidato que haya sido presentado formalmente a la Presidencia del Parlamento por el grupo político que hubiera obtenido en las elecciones el mayor número de escaños o, en caso de empate, el mayor número de votos.

2. Sentencia 74/2000, de 16 de marzo (BOE de 14 de abril). Ponente: Mendizábal Allende (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 133.2 CE.

otros:

Objeto: Art. 32 de la Ley de la Asamblea de Murcia 8/1995 de Promoción y Participación Juvenil.

Materias: Exenciones tributarias: alcance del poder tributario de la Comunidad Autónoma.

La norma objeto del recurso pretende extender la exención de que pueda gozar la propia Comunidad al Consejo de Promoción y Participación Juvenil. Siguiendo anterior doctrina, el TC considera que el principio de interpretación de las normas de conformidad con la Constitución, plenamente consolidado en nuestra doctrina (SSTC 4/1981; 122/1983 y 93/1984, entre otras muchas), ha de conducir a entender que el precepto controvertido *tiene como único y exclusivo campo de aplicación el ámbito de competencia del Parlamento de la Comunidad Autónoma... , órgano legislativo del que emana, máxime si se advierte que dicho precepto, aunque no está incluido en una Ley tributaria... , forma parte de una Ley que crea un organismo de la Administración institucional de aquélla*, por lo que debe entenderse que el Parlamento que aprobó la ley, *como creador de dicho organismo, sólo puede atribuirle aquellos beneficios y exenciones fiscales que está legitimado para establecer de conformidad con las previsiones del bloque de constitucionalidad*. Lo que lleva al TC a concluir que el precepto *puede interpretarse de modo natural y no forzado, y sin afectación de la seguridad jurídica, como de exclusiva aplicación a los tributos que corresponde establecer a la Generalidad de Cataluña, conforme a las competencias que le reconocen los arts. 133.2 CE, 44 y 50 EAC y 6 y 9 LOFCA* (STC 176/1999, FJ 4). En aplicación de esta doctrina a este caso cabe afirmar que el art. 32 de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil, debe ser tratado con los mismos criterios de interpretación contenidos en la citada Sentencia. Desde esta perspectiva, la única conclusión que se alcanza es que las exenciones tributarias de que pueda gozar la entidad de Derecho público Consejo de la Juventud de la Región de Murcia han de referirse necesariamente a las que pueda establecer la Asamblea regional autonómica en relación con los tributos de su competencia. Tampoco se admite el argumento derivado de los art. 2.3 LOFCA y 50 EAM de los que se desprende que la Región de Murcia gozará del mismo tratamiento fiscal que la Ley reserve al Estado, en la medida en que parece afirmar que la legalidad tributaria vigente no establece para el Estado y las Comunidades Autónomas idéntico régimen que para sus respectivos organismos autónomos, y de ello deduce que el art. 32, al exigir esa equiparación, quebranta dichos principios; esta última línea argumental también se había descartado en la citada STC 176/1999, porque partiendo de que el planteamiento del recurso se sustenta sobre el principio de la posible afectación de concretas regulaciones tributarias ajenas al ámbito competencial, negado ello de adverso y coincidiendo el ámbito de aplicación del precepto cuestionado con el de esta Comunidad Autónoma, como expresamente se razona y concluye en el fundamento jurídico tercero, es claro que queda privado de fundamento tal alegato, sin que, por tanto, se pueda deducir de su texto una equiparación con el tratamiento fiscal que a la Región de Murcia atribuye el art. 50 de su Estatuto de Autonomía.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 90/2000, de 30 de marzo (BOE de 4 de mayo). Ponente: González Campos (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 149.1.23.

otros:

Objeto: Determinados Anexos de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990 de Prevención del Impacto Ecológico.

Materias: Medio ambiente: competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Los títulos competenciales en liza son, de una parte, el que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección* (art. 149.1.23 CE), y, de otra, el que, al tiempo de interponerse el presente recurso, habilitaba a la Comunidad Autónoma canaria a ejercer la función ejecutiva en materia de *protección del medio ambiente, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado* [art. 33.a) EAC]. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia se han incrementado posteriormente; ahora, conforme al nuevo art. 32.12 del Estatuto, *corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma*. De acuerdo con doctrina reiterada del TC, es a este nuevo canon de constitucionalidad al que la Sentencia debe atenerse, pues *en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones* (STC 154/1988, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 87/1985, FJ 8; 27/1987, FJ 4; 48/1988, FJ 3; 147/1992, FJ 1; 179/1998, FJ 2). El núcleo de la controversia radica en determinar si los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1990, respetan o no la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente, así como las medidas previstas en la normativa estatal sobre evaluación del impacto ambiental. En atención al reparto competencial en esta materia establecido por el art. 149.1.23 C.E. y el art. 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias es claro que si el Estado es exclusivamente competente para dictar *la legislación básica sobre protección del medio ambiente* a dicha Comunidad Autónoma le corresponde *el desarrollo legislativo* de la normativa estatal y, por tanto,

la facultad de establecer *normas adicionales de protección* en esta materia, siempre que las medidas legislativas autonómicas *sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado* (STC 170/1989). Con posterioridad el Tribunal ha perfilado en varias decisiones las relaciones entre la legislación básica del Estado en materia de protección medioambiental y las normas adicionales de protección que pueden establecer las Comunidades Autónomas [SSTC 149/1991, Costas, FJ 1 d); 102/1995, Espacios Naturales, FFJJ 8 y 9; 156/1995, Reserva de la Biosfera de Urdaibai, FJ 4], así como el reparto competencial en el concreto aspecto de esta materia (STC 13/1998, Evaluación del impacto ambiental). Será determinante la doctrina sentada por el Tribunal con posterioridad a la citada Sentencia 170/1989. Esta se contiene en la Sentencia 102/1995, FFJJ 8 y 9, donde, tras apartarse en un extremo de lo declarado en la Sentencia 149/1991 respecto a la legislación básica del Estado en materia medioambiental, se precisó que si lo básico *consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado*, en esta materia lo básico *cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989*. Agregando que la legislación estatal básica *...tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata, pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma*» (ibid. FJ 9). Doctrina que se ha reiterado en la STC 156/1995, FJ 4. Aplicando esta doctrina a la legislación vigente del Estado y de la Comunidad Autónoma se constata que en ambas se disciplina la evaluación de impacto ambiental, ya definido como *un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados. Su finalidad propia es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente* (Preámbulo de las Directivas 85/337/C.E.E. y 97/11/C.E. y del Real Decreto Legislativo 1302/1986). *La legislación ofrece a los poderes públicos, de esta forma, un instrumento para cumplir su deber de coherente el desarrollo económico con la protección del medio ambiente* (STC 64/1982, FJ 2). La evaluación del impacto ambiental aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva de ámbito objetivo global o integrador y de naturaleza participativa» (STC 13/1998, FJ 4). Para que las finalidades perseguidas se vean satisfechas, la normativa básica *impone a las Administraciones Públicas la obligación de valorar la variable ambiental cuando deciden sobre la aprobación o la autorización de obras, instalaciones u otras actividades de gran envergadura o con un significativo potencial contaminador*. Tres son los elementos a tener en cuenta:

el estudio de impacto ambiental, la opinión del público interesado y los informes de otras Administraciones afectadas por el proyecto. Es, precisamente, en relación con el primero de esos elementos el estudio donde se suscita la controversia competencial. La normativa básica estatal cifra ese primer elemento en un único instrumento, denominado *estudio de impacto ambiental*, al que han de someterse *los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o de cualquier otra actividad*. El simple contraste que entre el contenido de la normativa básica del Estado y el de la normativa autonómica vale para llegar a la conclusión de que las previsiones sobre el *estudio detallado de impacto ecológico* del art. 12 de la Ley canaria son respetuosas con la primera. Ambas coinciden en los aspectos esenciales del estudio, como son la descripción del proyecto, los efectos previsibles sobre el medio ambiente, las medidas previstas para reducir o eliminar los efectos negativos, las medidas de vigilancia ambiental y el resumen y conclusiones del estudio. En suma, si la Ley 11/1990 ha diversificado en tres niveles de evaluación un elemento de la protección medioambiental que en la legislación básica del Estado se presenta con carácter unitario, estima el TC que tal desarrollo normativo, justificado a juicio del legislador canario tanto por la fragilidad ecológica peculiar del archipiélago como por la considerable incidencia que pueden tener pequeños proyectos, es respetuoso con aquella legislación básica. La diversificación en tres niveles de evaluación no redundará en una menor protección del medio ambiente. Conclusión a la que también se llega, en particular, respecto al *estudio detallado de impacto ecológico* ya que, como antes se ha dicho, el contenido de dicho estudio es sustancialmente idéntico al de la legislación estatal en sus aspectos esenciales y, además, el art. 12 de la Ley 11/1990 ha desarrollado dicha legislación básica en diversos extremos, sin entrañar, por tanto, una menor protección del medioambiente por parte de la Ley autonómica. Lo que conduce a la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

VII. ECONOMÍA Y HACIENDA

B. Presupuestos.

1. **Sentencia 32/2000, de 3 de febrero (BOE de 3 de marzo). Ponente: Viver Pi-Sunyer (Cuestiones de inconstitucionalidad).**

Preceptos constitucionales: 9.3; 14; 23.2; 66.2; 103.3; 134.2; 134.7

otros:

Objeto: Determinado artículo de la Ley de Presupuestos para 1991.

Materias: Ley de Presupuestos: límites.

Se cuestiona el precepto de la LPGE por exceder de su contenido preordenado, al tiempo que el propio contenido del precepto por entenderlo contrario a los principios de retribución de funcionarios según mérito y capacidad. Por lo que se refiere a la razonabilidad de la medida, siendo los principios de mérito y capacidad reglas de configuración legal según el art. 103.3 C.E., no pueden llevarse hasta el extremo de impedir al legislador premiar o compensar desde el punto de vista retributivo al funcionario que ha sido alto cargo. Es doctrina constitucional (SSTC 215/1991; 293/1993; 48/1998; 73/1998, entre otras) que la interpretación sistemática de los arts. 23.2 y 103.3 C.E. implica que los requisitos o condiciones exigibles para el acceso a la función pública, o en este caso para el desarrollo de la carrera funcional, deben ser reconducibles a los principios de mérito y capacidad, y es claro que la condición de antiguo alto cargo puede ser legítimamente interpretada por el legislador como referible a dichos principios; valorar, a efectos de consolidar un determinado nivel retributivo en la función pública, el destino en cargos de especial relevancia y responsabilidad no es una decisión irrazonable, ni arbitraria o carente de justificación. Por lo que hace referencia a las cuestiones formales, conviene traer a colación la doctrina que este Tribunal ha venido elaborando acerca de los límites constitucionales de las Leyes de Presupuestos, recientemente sintetizada en las SSTC 174/1998 y 203/1998, a cuyo tenor las Leyes de Presupuestos tienen una función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 CE: son las Leyes que cada año aprueban los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. No obstante, estas Leyes no contienen sólo previsiones contables (SSTC 65/1987; 76/1992), sino que también constituyen un vehículo de dirección y orientación de la política económica (SSTC 27/1981; 65/1987; 76/1992), y por ello, como ha señalado la STC 76/1992, no sólo pueden y deben contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos, sino que también pueden establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del art. 134 C.E.) que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan (FJ 12 STC 63/1986). Convendrá distinguir, por tanto en las Leyes de Presupuestos, por un lado, un contenido mínimo, necesario e indisponible constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y, por otro, un contenido posible, no necesario o eventual (SSTC 63/1986; 65/1987; 126/1987; 134/1987; 65/1990; 66/1990 y 67/1990; 76/1992; 237/1992; 83/1993; 178/1994; 195/1994; 61/1997). No obstante el hecho de admitir que las Leyes de Presupuestos puedan tener un contenido que afecte a materias distintas de las que integran ese núcleo esencial

no significa que, dentro de este contenido eventual o no necesario, pueda tener cabida indistinta la regulación de cualquier materia; es doctrina consolidada (por todas, SSTC 76/1992; 195/1994; últimamente SSTC 174/1998 y 203/1998) para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario o indisponible sea constitucionalmente legítima, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto o que su inclusión esté justificada por tratarse de un complemento o anexo de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento o, finalmente, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (SSTC 76/1992; 195/1994). La limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos, derivada del art. 134 CE, se encuentra justificada no sólo por la función específica que le atribuye la Constitución (la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal y la consignación de los beneficios fiscales que afecten al Estado), sino también porque se trata de una Ley que, por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley (SSTC 27/1981, 65/1987, 76/1992, 116 y 195/1994). Tal limitación es, además, una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 C.E.) esto es, de la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina (SSTC 65/1990, 76/1992, 116, 178 y 195/1994, 61/1997, 174 y 203/1998). A la luz de esta doctrina constitucional, se evidencia que el citado artículo no forma parte de lo que se ha venido en denominar contenido mínimo, necesario e indisponible de estas Leyes, al no representar la expresión cifrada de ingresos o la habilitación de gastos; y desde la perspectiva de su contenido posible o eventual debe declararse que el precepto cuestionado tiene una relación directa e inmediata con los gastos que integran el Presupuesto, ya que su objeto no es otro que la creación de un complemento retributivo atribuido a determinados cargos públicos. De otra parte, en relación con el evidente carácter temporal de las leyes de Presupuestos, conviene advertir que el criterio de temporalidad no resulta en principio determinante de la constitucionalidad o no de una norma como la cuestionada desde la perspectiva de su inclusión en una Ley de Presupuestos (FJ 3 STC 65/1990); por otro lado, el hecho de que el precepto previsiblemente afecte a un número limitado de funcionarios puede poner de manifiesto que su regulación no incide en los criterios de política económica general, pero no es suficiente para negar la repercusión directa de los complementos retri-

butivos regulados en los gastos presupuestados. Dentro de los límites del contenido posible o eventual de las Leyes de Presupuestos, el legislador goza de un margen de libre configuración que el Tribunal debe respetar y en el presente caso no cabe negar en modo alguno la relación directa del precepto cuestionado con los gastos previstos en el Presupuesto.

VOTO PARTICULAR (Cruz Villalón): Se disiente de parte del Fallo por no compartir la tesis de la limitación del contenido constitucionalmente posible de la Ley de Presupuestos, como ya anteriormente se puso de relieve con ocasión de la adhesión a otros VVPP en las SSTC 76/1992 y 178/1994.

(García Manzano): Se considera, por los mismos motivos que fundan el Fallo, y en atención a otros pronunciamientos anteriores que el mismo debió ser la declaración de inconstitucionalidad de la norma.

(González Campos, al que se adhiere Conde Martín de Hijas): También se considera que en atención a los antecedentes y por las mismas fundamentaciones, se ha debido llegar a la estimación de la cuestión declarando la inconstitucionalidad de la norma objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad.

(Jiménez de Parga y Cabrera, al que se adhiere Mendizábal Allende): Asimismo se propugna la estimación por entender que con este Fallo se desvirtúa la doctrina de la STC 76/1992 al no darse los requisitos hasta ahora exigidos de la conexión directa con el contenido necesario, ni la justificación de su inclusión, lo que termina afectando al principio de seguridad jurídica.

B. Corporaciones Locales.

A.1. Autonomía.

1. Sentencia 104/2000, de 13 de abril (BOE de 18 de mayo). Ponente: Jiménez de Parga y Cabrera (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3; 24.1; 97; 137; 138; 140; 141; 142.

otros:

Objeto: Ley 5/1993, de 16 de abril, de liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones Locales en los Tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1990.

Materias: Principios de retroactividad; seguridad jurídica; interdicción de la arbitrariedad. Haciendas Locales: Principios de autonomía y suficiencia financiera.

Se trata de la impugnación presentada contra la Ley sobre liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Es-

tado. Todas las críticas y tachas de inconstitucionalidad vertidas se contraen exclusivamente a la fijación del índice de evolución definitivo para el ejercicio de 1990, único tema controvertido y verdadero objeto del litigio, por ser el causante, según los recurrentes, de la quiebra de la garantía institucional de la autonomía local y de la suficiencia financiera de los entes locales (arts. 137, 140 y 141 C.E.), así como de las infracciones restantes que se denuncian: de los principios de legalidad, seguridad jurídica, irretroactividad de normas sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE); también conculcación del derecho a la tutela judicial efectiva sin padecer indefensión de las Corporaciones locales (art. 24.1 CE). Las alegaciones y tachas de inconstitucionalidad serán estudiadas así exclusivamente desde la perspectiva de la Ley impugnada y no desde la que le sirve de apoyatura, la cual no configura el objeto de este recurso. La reducción de los ingresos de las Corporaciones Locales por su participación en los tributos del Estado, de existir, sería consecuencia directa e inmediata de la modificación operada por la Ley 31/1991, y no de la Ley 5/1993 que no hace sino fijar, conforme a los criterios establecidos en aquella Ley, el índice definitivo de evolución de la financiación de las Corporaciones Locales. La Ley 5/1993 se limita a calcular el mentado índice, por lo que no cabe plantearse la posibilidad de que haya modificado la L.H.L., pues nada dispone sobre la forma de calcular el índice de participación, sino que, en aplicación de los criterios establecidos en la propia LHL (conforme a la redacción dada por la Ley 31/1991), procede a su concreción sin más. El principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado, configura uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional (STC 32/1981, FJ 3), ofreciendo una vertiente económica relevante ya que la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 135/1992, FJ 8). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer las funciones que legalmente les han sido encomendadas (SSTC 179/1985, FJ 3; 63/1986, FJ 11; 201/1988, FJ 4; 96/1990, FJ 7 y 14; 13/1992, FJ 6; 132/1992, FJ 8; 237/1992, FJ 6; 331/1993, FJ 2 y 3; 68/1996, FJ 10 y 171/1996, FJ 5; 166/1998, FJ 10 y 233/1999, FJ 22); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 96/1990, FJ 7; 331/1993, FJ 2B; 233/1999, FJ 22 y ATC 382/1993, FJ 4). Aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos, sin embargo, tiene un primer límite *en el marco de las disponibilidades presupuestarias* (STC 96/1990, FJ 7). La autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto (como capacidad para gastar, y si acaso, a la de las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a ésta a favor de los entes locales) que con relación al ingreso como capacidad para articular un

sistema suficiente de ingresos, llegamos a la conclusión de que la autonomía financiera está primordialmente conectada, de un lado, con la capacidad del sistema tributario como fuente principal de los ingresos de derecho público, pero, de otro lado, y dada la insuficiencia de éste, a través de la participación en los ingresos del Estado. El soporte material de la autonomía financiera son los ingresos (directos o por transferencia), el marco legal del ejercicio de la autonomía financiera es la L.H.L., como ámbito de actuación en el desarrollo y consecución de la autonomía local (de modo parecido, STC 179/1987, FJ 2). En este sentido, si la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, dotó parcialmente de contenido a la estructura local española, posteriormente, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, procedió a su desarrollo, al no haberse culminado por la primera la ordenación del sector local de forma íntegra, por cuanto la materia relativa a la actividad financiera sólo pudo ser regulada en algunos de sus aspectos generales. Tanto una como otra norma configuraron un marco legal dirigido a dotar a las entidades locales, no sólo de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE), sino también de un sistema de recursos dirigidos a la consecución de su suficiencia financiera (art. 142 C.E.), integrado, fundamentalmente por la existencia de una serie de tributos propios y por la participación en los del Estado (art. 2 LHL). Ha sido la LHL la que ha concretado los recursos financieros de las entidades locales en orden a la consecución de su suficiencia como medio de alcanzar la autonomía constitucionalmente proclamada para la gestión de sus intereses. Según la reciente STC 233/1999, FJ 31, reiterando la doctrina expuesta en la STC 96/1990, FJ 7: *Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones Locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado.* La Ley 5/1993 no vulnera el principio de suficiencia financiera de las Corporaciones locales, sencillamente, porque se limita a concretar el índice de evolución del gasto definitivo para el ejercicio 1990 conforme a los postulados de los arts. 112 a 114, y disposición adicional duodécima LHL (esta última en la redacción que le dio la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992). Es, además, una Ley que se enmarca dentro de un quinquenio de financiación a través de la participación en los Presupuestos Generales del Estado (1989/1993), por lo que es imposible apreciar en qué manera pueda afectar por sí misma y de forma individualizada a esta participación quinquenal. Este es un resultado que los recurrentes no han probado que se produzca (en idénticos términos, STC 233/1999, FJ 22), no bastando la mera invocación en la demanda para que el TC deba pronunciarse sobre el mismo (en sentido similar, SSTC 98/1989,

FJ 5; 146/1994, FJ 7.B; 214/1994, FJ 3; y 195/1998, FJ 1). Cuando se trata de la depuración del ordenamiento jurídico, es necesaria la existencia de una fundamentación suficiente que permita tanto a la parte recurrida, como al Tribunal, conocer las razones por las que se entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, FJ 2 y 118/1998, FJ 4). Será carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la exposición analítica de las cuestiones que se suscitan. Debe hablarse, pues, de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se asuma, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (SSTC 11/1981, FJ 3; 36/1994, FJ 1; 43/1996, FJ 3; 61/1997, FJ 13; 118/1998, FJ 4; y 233/1999, FJ 2). Resulta claro que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada (por todas, STC 43/1996, FJ 5). Los recurrentes alegan que la Ley objeto del recurso está regulando en el año 1993 lo que corresponde percibir a las Entidades Locales por su participación en los tributos del Estado correspondiente al año 1990, aplicándose, de esta forma, una nueva Ley a situaciones de hecho producidas y desarrolladas con anterioridad a ella, con lo cual se está normando sobre derechos adquiridos y consolidados por la legislación anterior, algo proscrito por la Constitución. Esta tacha conduce derechamente al planteamiento de si esta eficacia retroactiva entraña una vulneración constitucional, lo cual podría suceder, bien porque la retroactividad de la norma infrinja directamente el principio de irretroactividad expresamente reconocido en el art. 9.3 de la Constitución, bien porque a través de ella se vulneren otros principios como pueden ser los de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, contenidos en el mencionado precepto como también se pretende. Los principios constitucionales invocados (irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad), como los otros que integran el art. 9.3 de la Constitución legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad no son compartimentos estancos, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho (STC 27/1981, FJ 10). El principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 de la Constitución, concierne sólo a las sancionadoras no favorables y a las restrictivas de derechos individuales, (SSTC 27/1981, FJ 10; 6/1983, FJ 2; 150/1990, FJ 8; 173/1996, FJ 3), de modo que *restricción de derechos individuales* ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual, el límite de dicho artículo hay que considerarlo como referido a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona (STC 42/1986, FJ 3). Ello hace inviable la invocación de esta norma para afirmar el respeto debido a unas situaciones jurídicas que no tendría otros titulares que los entes públicos (en idénticos tér-

minos, STC 99/1986, FJ 11). Se alega igualmente la vulneración del principio de seguridad jurídica, porque la modificación operada dos años después las sume en una situación de incertidumbre jurídica proscrita por la Constitución y por la jurisprudencia constitucional. Es doctrina consolidada del TC con relación al principio de seguridad jurídica, que ésta viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad (SSTC 27/1981, FJ 10; 71/1982, FJ 4; 126/1987, FJ 7; 227/1988, FJ 10; 65/1990, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 173/1996, FJ 3 y 225/1998, FJ 2). Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de FJ 4). En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4 y 212/1996, FJ 15). La Ley 5/1993 no incurre en ninguno de los vicios que le harían vulnerar la seguridad jurídica, al ser patente que no es una norma incierta o falta de la indispensable claridad, por contar con un contenido preciso y unos efectos perfectamente determinados, no obstante la inevitable exégesis que de la misma pueda hacerse; tampoco contradice la jerarquía normativa y ha sido formalmente publicada; no incide en ninguna clase de irretroactividad desfavorable a los derechos individuales, ni dispone de un nuevo régimen más restrictivo aplicable en lo porvenir a situaciones jurídicas preexistentes y consolidadas; o, finalmente, no incurre en arbitrariedad ni carece de razonabilidad por relación a los lícitos propósitos con que el legislador pretende, no ya dar respuesta a la cambiante realidad económica, sino someterse a los postulados de una ley previa que le condicionaba su actuación. Respecto a la supuesta aplicación sorpresiva de esta Ley 5/1993, no debe descuidarse que la situación que se dice afectada no constituía ningún derecho en el sentido que se pretende ni, consiguientemente, se ha operado su privación. La norma cuestionada sólo concreta o eleva a definitiva una previa liquidación provisional, justificándose su existencia en el hecho de ser una consecuencia previsible del régimen establecido en el capítulo III de la LHL, por cuanto si la participación en los tributos del Estado se hacía con relación al quinquenio 1989-1993, la fórmula introducida por la Ley de Presupuestos afectaría a cualquier liquidación definitiva a practicar respecto del quinquenio de referencia, pero no lo harían las leyes que, posteriormente, se dirigiesen a la concreción del citado ín-

dice. La fijación del sistema de ingresos de las entidades locales, en sentido general, y la determinación de su participación en los ingresos del Estado, en sentido particular, es una opción del legislador estatal conforme a sus disponibilidades presupuestarias. Otra alegación efectuada en el recurso objeto del presente proceso constitucional es la relativa a la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad por la Ley 5/1993, al no haber ninguna razón que justifique la minoración de los ingresos de las Entidades Locales, a las que coloca en la necesidad de hacer unos recortes de sus compromisos previamente contraídos, produciéndose, además, un enriquecimiento injusto de la Hacienda Estatal con el consiguiente empobrecimiento injusto de las Haciendas Locales, en detrimento de la satisfacción del interés general que tienen encomendado estas Entidades, que son la instancia más próxima al ciudadano. La calificación de *arbitraria* dada a una Ley a los efectos del art. 9.3 de la Constitución exige una cierta prudencia. La Ley es la *expresión de la voluntad popular* y es principio básico del sistema democrático. En un régimen constitucional, también el Poder Legislativo está sujeto a la Constitución, y será misión del TC velar por que se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de forma que no imponga constricciones indebidas al Poder Legislativo y respete sus opciones políticas. Este cuidado ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad. Al examinar un precepto legal impugnado el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 27/1981, FJ 10; 66/1985, FJ 1; 108/1986, FJ 18; 65/1990, FJ 6; 142/1993, FJ 9; 212/1996, FJ 16; 116/1999, FJ 14; y 74/2000, FJ 4). La norma impugnada posee una finalidad razonable dado que es una especificación de la LHL, que previó la liquidación anual de la participación en los tributos del Estado discutida, por lo que es aquí donde se agota el enjuiciamiento de su posible arbitrariedad, que la norma supera cumplidamente (en sentido idéntico, STC 142/1993, de 22 de abril, FJ 9). En otros términos, si la norma de que tratamos no se muestra como desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución, entrar en un enjuiciamiento de cual sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional (en sentido idéntico, STC 44/1988, FJ 13). Partiendo del dato según el cual la concesión de la legitimación a los Municipios para plantear conflictos en defensa de la autonomía local es un cambio normativo posterior a la ley aquí cuestionada y a la fecha de presentación de este recurso de inconstitucionalidad (Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril), conviene recordar que nuestro sistema constitucional, aparte

de una regla de atribución de la potestad reglamentaria en el art. 97 C.E., no contiene una *reserva de reglamento*, ello no impide que una determinada materia, por su carácter marcadamente técnico, resulte más propio que sea objeto de una regulación por una norma reglamentaria que por una con rango legal (SSTC 76/1983, FJ 24; y 77/1985, FJ 16). La liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado, además de ser exigible que se materialice en una norma posterior a la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico, también lo es que, por tratarse de una materia dotada de un contenido eminentemente presupuestario y que se configura como un complemento necesario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sea más propia su regulación por norma legal que por norma reglamentaria, tanto más cuando la LHL exige que tanto la fijación provisional del porcentaje de participación en los tributos del Estado como la fijación definitiva según la recaudación realmente obtenida por éste, se haga por la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado; si se tiene además en cuenta que el contenido de la Ley impugnada, no sólo se limita a fijar el índice de la participación de los municipios en los tributos del Estado (art. 1), sino a aprobar la concesión de un crédito extraordinario por un importe de 24.591.941.500 pesetas, queda plenamente justificada la utilización de una norma con rango legal.