

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

A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

1. Sentencia 53/2002, de 27 de febrero (BOE de 3 de abril . Ponente: Garrido Falla (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 17.1 y 17.2. 81.1

otros:

Objeto: Art. Único de la Ley 9/1994 de modificación de la Ley 5/1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

Materias: Derecho a la libertad y a la seguridad. Detención preventiva. Reserva de ley orgánica: delimitación material y formal.

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

A juicio del recurrente se vulnera el derecho a la libertad personal del art. 17 CE por el art. 5.7.3 LDA, en particular las garantías judiciales y el tiempo máximo de detención del art. 17.2 CE, así como el art. 81.1 CE en la medida en que la Ley 9/1994 carece del rango de orgánica pese a establecer nueva causa de privación de libertad. El solicitante de asilo sólo disfruta del derecho fundamental a entrar y circular libremente por España en los términos que dispongan los Tratados y la Ley, en tanto que extranjero (art. 19 CE). El amparo y protección del Estado español se cifra en la permanencia del extranjero en el puesto fronterizo ya que en esos precisos términos se produce la autorización legal de la entrada provisional a España. Fuera de esas condiciones el solicitante en frontera carece de todo derecho legal o constitucional a entrar o circular por España. Mientras permanezca en dependencias adecuadas regirán los derechos fundamentales derivados de la dignidad de la persona constitucionalmente reconocidos, el tiempo que nada ni nadie puede impedir que el extranjero abandone aquel lugar cuando lo considera conveniente renunciando a su entrada en España, aunque no para entrar ya que éste es derecho al que aún no ha accedido y que sólo se reconoce constitucionalmente a los españoles. El derecho a la libertad de estos solicitantes tampoco es absoluto e ilimitado. La restricción legal debe ser cierta y previsible, en caso contrario perdería su función de garantía del propio derecho fundamental. El art. Controvertido establece con precisión un máximo de permanencia o espera de cuatro días en las dependencias adecuadas. Tampoco se produce indeterminación por cuanto en cualquier momento puede abandonar las dependencias abandonando su intención de entrada en España. La permanencia debe ser entendida como la protección que proporciona el Estado a quien se dice perseguido, su estancia en las dependencias adecuadas no puede ser considerada detención sino espera. Las restricciones deben ser idóneas, necesarias y ponderadas (SSTC 265/2000, 103/2001). La idoneidad es innegable puesto que se persigue la evitación de la burla de las normas sobre restricción de la entrada en España, así como la de su residencia y circulación por extranjeros. Por cuanto a la exigencia de necesidad, no se alcanza a imaginar una medida menos restrictiva de la libertad. Ni siquiera puede llegar a considerarse que los plazos –cuatro días– de admisión excedan de los estrictamente necesarios. Las medidas son asimismo ponderadas en cuanto cumple con la exigencia (STC 103/2001) de identificación de un bien o interés de relevancia constitucional al cual sirve la limitación de otro bien constitucional, al tiempo que identifica las condiciones en que un interés constitucional prevalece sobre otro. El respeto a la Ley sólo permite restricciones limitadas, controladas y ciertas sobre un bien constitucional. Por lo que se refiere a la exigencia de ley orgánica el TC acoge un criterio de interpretación estricto desde la STC 5/1981 en evitación de petrificaciones del ordenamiento y de preservación de las reglas de las mayorías parlamentarias, debiéndose analizar cuándo la imposición de límites a un derecho fundamental cae en la reserva de ley orgánica

y cuándo se puede considerar una regulación del ejercicio del derecho no reservado. Los límites legales o bien pueden ser restricciones directas al derecho fundamental mismo o bien pueden ser restricciones a su ejercicio. En el primer caso se trata de una forma de desarrollo del derecho fundamental. En el segundo, los límites que se fijan lo son a la forma concreta a la que cabe ejercer las facultades derivadas de ese derecho fundamental. El precepto controvertido no contiene restricciones directas al derecho fundamental del art. 17.1 CE sino singulares sobre el modo, tiempo y lugar en que determinados extranjeros con intención de asilarse en España gozarán de esa libertad. Este precepto no desarrolla ni regula de forma directa el derecho a la libertad personal de los extranjeros, simplemente impone ciertas limitaciones temporales y espaciales a aquellos extranjeros que se encuentran en especiales circunstancias: en espera de la decisión sobre su petición de asilo. Se trata de una restricción de libertad de movimientos por tiempo predeterminado breve que no impide el retorno al lugar de procedencia o hacia otro lugar. Se concluye que se trata de modulaciones provisionales y limitadas a la forma en que ciertos sujetos disfrutaban de su derecho a la libertad personal, sin que supongan una limitación esencial de esa libertad personal, por lo que no debe exigirse reserva de ley orgánica.

VOTO PARTICULAR (Vives Antón, Jiménez Sánchez, Delgado Barrio): Se disiente de cierta parte de la fundamentación de la Sentencia, aunque no del Fallo. En opinión de los disidentes no se trata de un supuesto de restricción de libertad por lo que ni le serán de aplicación las consideraciones que ya realizara el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Amuur c. Francia*, ni por tanto procede siquiera plantear la necesidad de que esta objeto fuese regulado por Ley Orgánica. El precepto impugnado no comporta ninguna actuación por parte de los poderes públicos españoles que suponga privación o restricción de libertad. Al solicitante solamente se le impide la entrada en territorio español hasta tanto sea admitida a trámite su solicitud.

(Cachón Villar): Se disiente de la Sentencia en un extremo concreto: su afirmación de que la norma controvertida claramente ha fijado el tiempo máximo de retención del sujeto en las instalaciones adecuadas. Se disiente de esta conclusión de la Sentencia pues con la sola lectura de su art. 21.4 bien podría ocurrir que esta retención se prolongara de forma indeterminada, exactamente hasta que se resolviese el recurso contencioso-administrativo que el peticionario de asilo haya podido plantear. Tal situación no se corresponde con la doctrina de este Tribunal en relación con el art. 17 CE ya que manifiestamente la expresa indeterminación temporal no se adecúa a las exigencias de proporcionalidad y limitación contenidas en dicha doctrina. Por ello debió concluirse en la inconstitucionalidad del precepto controvertido que analizado en su contexto no se atiene al mandato constitu-

cional en los términos de la interpretación de este mismo Tribunal. Sin embargo un análisis del desarrollo reglamentario de la norma salvaría su constitucionalidad. Así en cuanto el art. 39.2 RD 203/1995 en cuanto prevé la posibilidad de cese de esa situación cuando se plantee el recurso contencioso mediante la expresa autorización de entrada del solicitante. Este desarrollo reglamentario de la dudosamente constitucional norma legal sanan ese defecto en la medida en que se considera un desarrollo acorde con los principios constitucionales. De ahí que se defienda la idea de una interpretación conforme en la que se incluyese de forma explícita una referencia a meritado desarrollo reglamentario en sanación de la norma legal.

2. Sentencia 75/2002, de 8 de abril (BOE de 25 de abril). Ponente: Jiménez de Parga y Cabrera (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 25.1.

otros:

Objeto: Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo confirmando sanción impuesta por autoridad administrativa por exportación de moneda no declarada.

Materias: Principio de legalidad y tipicidad en materia sancionadora.

Se trata de determinar si existe vulneración de los principios contenidos en el art. 25.1 CE al sancionarse a un ciudadano por una omisión que no estaba tipificada como falta administrativa en el momento de la comisión de los hechos. Como ya se sostuvo en la STC 133/1987, se deben cumplir en la aplicación del derecho sancionador tres requisitos: la existencia de una ley, que sea anterior al hecho sancionado y que describa un supuesto de hecho estrictamente determinado lo que supone la no admisión de la analogía como fuente creadora de delitos y penas. El art. 25.1 CE es extensible al derecho administrativo sancionador y supone una doble garantía. La primera refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dicho ámbito limitativo de la libertad individual y exige de forma imperiosa la pre-determinación normativa de las conductas ilícitas. La segunda, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras y de las que establecen las sanciones. No se excluye un cierto grado de colaboración reglamentaria, aunque se impone inexorablemente que exista una necesaria cobertura de la potestad sancionadora. Se aprecia que en el supuesto sometido a juicio del TC el sancionado no lo fue en violación de los principios constitucionales observados. El régimen jurídico de la exportación de capitales exige que se informe mediante declaración previa siempre que la cuantía de lo exporta-

do alcance una determinada magnitud, norma que se considera vigente, no obstante la aplicación en España de la norma comunitaria de libre circulación de capitales, sin que sea admisible pensar que la innecesariedad de la autorización se extiende a la exigencia de la declaración. El objetivo de mantener una mínima vigilancia sobre las transacciones exteriores no tiene por qué ser incompatible con la exigencia comunitaria de liberalización de la circulación de capitales. La sanción respetó el principio de legalidad y aunque incurrió en delito su autor no fue condenado en virtud de la aplicación de la legislación penal más favorable. Mas, asimismo, se recuerda que la desaparición de su responsabilidad penal no excluye la posibilidad de la apreciación de una responsabilidad administrativa en todo caso existente y vigente en el momento de la comisión de los hechos. El incumplimiento fue, por tanto, correctamente sancionado.

3. Sentencia 96/2002, de 25 de abril (BOE de 22 de mayo). Ponente: Cachón Villar (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3; 14; 19; 31.1; 38 y 139.2

otros:

Objeto: DA Octava de la Ley de *Acompañamiento* para 1995.

Materias: Seguridad jurídica. Principio de igualdad ante la ley. Libertad de circulación y residencia. Justicia tributaria (igualdad y generalidad). Libertad de empresa y libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes.

Se limita el análisis del TC a contrastar la norma con los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, libertad de circulación, de residencia y de empresa. En relación con el primero de los principios mencionados, debe tenerse en cuenta que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad puesta en equilibrio de tal modo que resulte la posibilidad de promover la justicia y la igualdad en libertad. La norma controvertida es clara y precisa en relación con sus efectos y destinatarios, amén de no generar confusión ni duda de tipo alguno. Por lo que se refiere a la arbitrariedad a que se refiere el 9.3 CE, es necesario recordar que el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa, lo que permite afirmar que no es posible confundir lo que es legítimo arbitrio con capricho. La norma controvertida posee una finalidad razonable y no se muestra desprovista de fundamento, no pudiendo por ello ser calificada de arbitraria, lo que no significa que no pueda establecer una discriminación injustificada, lo que se analizará al contrastar la norma con el principio cons-

titucional de igualdad. En relación con la posibilidad de introducir con la norma controvertida alguna desigualdad lesiva de la garantía de la igualdad constitucionalmente prevista, tanto genéricamente en el art. 14, como específicamente en el aspecto tributario o desde la óptica de la libertad de empresa o desde la perspectiva de la libertad de residencia y circulación, hay que tener en cuenta que la igualdad impone en relación con creación del Derecho unas exigencias largamente analizadas en la jurisprudencia del TC. Las diferencias normativas son conformes con la igualdad cuando sea posible discernir en ellas una finalidad no contradictoria con la norma suprema, así como cuando esas normas originarias de la diferencia muestren una estructura coherente en términos de razonable proporcionalidad con el fin perseguido. Será, por eso, contraria a la igualdad la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo como la que configura un supuesto de hecho en patente desproporción con ese fin, sin atender a la necesaria relación de proporcionalidad. El juicio de igualdad es necesariamente relacional lo que supone apreciar una diferencia de trato entre personas o grupos, así como que las situaciones subjetivas traídas a la comparación sean homogéneas. Sólo tras la verificación de esos dos extremos es procedente entrar a la verificación de la constitucionalidad de la medida, según reiterada doctrina jurisprudencial (SSTC 181/2000; 148/1986; 29/1987; 1/2001; 200/2001). Desde esta perspectiva es criterio del TC que la norma controvertida sólo beneficia a los no residentes que a la vez lo sean en el territorio de la UE. La norma introduce una medida que sólo beneficia a los no residentes y no así a los restantes sujetos que allí operan. En todo caso se trata de personas que operan económicamente en esos territorios, siendo la única diferencia que, a su vez, residan en España o lo hagan en cualquiera de los territorios de la UE. Se aprecia la existencia de situaciones equiparables que son objeto de una diferencia de trato por el legislador, lo que justifica la realización del juicio desde la perspectiva del principio de igualdad teniendo en cuenta la doble garantía: razonabilidad y proporcionalidad. La medida aquí analizada carece de justificación alguna que la legitime desde el punto de vista tributario, pues no responde a ninguna clase de política sectorial. La norma no supera el juicio de constitucionalidad en el análisis de sus consecuencias tributarias al ser no sólo irrazonables sino desproporcionadas con la finalidad perseguida. No puede perderse de vista que la aplicación del derecho supranacional, del Derecho Comunitario, en suma, ha de tener en cuenta la distribución competencial del texto constitucional. Este orden competencial no puede alterarse ni por el ingreso de España en la UE ni por la traslación al ordenamiento interno del derecho supranacional, sin que pueda defenderse la idea de que exista una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario (STC 236/1991; 79/1992). Por ello, *esa responsabilidad ad extra de la Administración del Estado no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir ad intra, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda* (STC 148/1998), de donde se deduce claramente que será la Comunidad Autónoma la responsable del cumplimiento de las exi-

gencias de la norma supranacional. Por lo que se refiere al juicio de constitucionalidad desde la perspectiva de las libertades de empresa, residencia y circulación hay que dejar sentado que toda medida que impida o fomente el traslado de empresas incidirá lógicamente en la libertad de circulación y en la libertad de las empresas. La garantía de la unidad de España, así como la autonomía de sus nacionalidades determina la necesidad de buscar un adecuado equilibrio entre ambos principios. La primera no puede ser óbice para la coexistencia de una diversidad territorial que admite un importante campo competencial de las Comunidades Autónomas. Esa estructura compuesta del Estado permitirá y no deberá impedir, que la posición jurídica de los ciudadanos en las diversas partes del territorio nacional pueda ser diversa (STC 37/1981), sin olvidar que según doctrina constitucional del TC (STC 32/1981) a los órganos centrales del Estado les corresponde la fijación de los principios o criterios básicos de general aplicación en todo el Estado. Será la unidad de mercado una de las manifestaciones de esa unidad básica constitucionalmente protegida. El Estado es garante de la unidad, quedando la consecución del interés general confiada a los órganos generales del Estado (STC 42/1981) al tiempo que el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica que exige la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario y general a todo el territorio nacional (STC 1/1982), siendo la unidad del orden económico nacional presupuesto necesario para que el reparto competencial no conduzca a resultados disfuncionales o faltos de la procura de un objetivo integrador. La medida controvertida, en cuanto norma que limita sus efectos a una parte concreta del territorio carente de justificación suficientemente legitimadora, produce la fragmentación del mercado con quiebra de la necesaria unidad del orden económico, provocando, además, obstáculos para un colectivo de sujetos desproporcionados con el fin perseguido al colocarles en el mercado en clara situación de desventaja. Se quiebra así la libertad de empresa y resulta lesionada la libertad de circulación, así como la garantía constitucional del art. 139.1 en cuanto manifestación concreta del principio de igualdad que el art. 14 CE consagra.

4. Sentencia 113/2002, de 9 de mayo (BOE de 5 de junio). Ponente: Pérez Vera (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 25.1.

otros:

Objeto: Art. Único, base octava, apartado 2 Ley 18/1989 de bases sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y art. 67.1 RDL 339/1990 por el que se aprueba el texto articulado.

Materias: Principio de legalidad de infracciones y sanciones.

Se sostiene por parte del órgano judicial proponente la posibilidad de que la norma cuestionada consagre la discrecionalidad de la Administración en la imposición de sanciones al establecer la norma que *podrá* imponerse además la sanción de suspensión del permiso de conducir, siendo la discrecionalidad proscrita por las exigencias del art. 25.1 CE. Se remite el Tc a su propia doctrina, a cuyos efectos, en la STC 42/1987, se declaraba que la regla *nullum crimen nulla poena sine lege* se extiende también al ordenamiento específicamente sancionador. Comprende una doble garantía, la primera refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en los ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de sus sanciones. De carácter formal, la segunda, se referirá a la exigencia de un cierto rango en la norma que contiene la sanción, al tiempo que la necesaria tipificación de la conducta. El término *legislación vigente* que se encuentra en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley, en reiterada doctrina del TC. La predeterminación normativa será expresiva y supondrá la existencia de un precepto jurídico que permite predecir con suficiente grado de certeza tanto la conducta infractora como la sanción. Por lo que se refiere a la exigencia formal, es doctrina del TC que no hay el mismo grado de rigurosidad en el ámbito del establecimiento de las sanciones administrativa en el que se admite un cierto grado de colaboración del reglamento. En todo caso, no obstante, se exigirá un la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional de este poder en manos de la Administración. Según ya se afirmaba en la STC 6/1994, la reserva de ley en este preciso ámbito no excluye la posibilidad de que *las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley* (STC 83/1984). Sólo cuando la ley queda suficientemente determinada es admisible la colaboración reglamentaria y esa determinación se debe extender a los elementos esenciales de la conducta antijurídica así como a la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (STC 3/1988). No cabrá en este ámbito ni una regulación exclusivamente administrativa ni una simple habilitación legal a la Administración para que desarrolle ésa. Las exigencias del art. 25.1 se extienden por igual a la tipificación de las infracciones como al establecimiento de las sanciones aplicables. La tacha de inconstitucionalidad que se pretende se sitúa por el órgano proponente en el inciso que autoriza la proposición de la sanción adicional de suspensión del permiso de conducir, sin precisar las circunstancias que modularían su aplicación ni siquiera cuándo procedería, lo que supone la apreciación de un cierto grado de discrecionalidad. Se discute la habilitación implícita contenida autorizando a la Administración para ponderar los casos en que procede añadir a la sanción pecuniaria la de retirada del permiso de conducir. En aplicación de la doctrina constitucional expuesta, se advierte que no debe derivarse de ella la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos ad-

ministrativos cuando ponen una concreta sanción. En este punto debe analizarse si las exigencias de *lex certa et previa* se compadecen con la norma cuestionada. La sanción adicional se encuentra definida con la necesaria precisión por la Ley, estableciéndose asimismo incluso el límite temporal. Sólo podrá imponerse en relación con las infracciones graves y muy graves. Que la sanción pueda imponerse con carácter potestativo no supone la consagración legal de una inadmisibile discrecionalidad que ni es totalmente libre, ni totalmente discrecional. Se ha de acompañar con las exigencias del art. 69.1 de la propia ley: gravedad y trascendencia del hecho, antecedentes del infractor y peligro potencial creado. Desde esta perspectiva se concluye que el precepto cuestionado cumple con las exigencias constitucionales ya analizadas.

5. Sentencia 127/2002, de 23 de mayo (BOE de 19 de junio). Ponente: García Manzano (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 24.2 y 25.1

otros:

Objeto: STSJG desestimatoria de la demanda contra AEAT, sobre recargo en la liquidación del IRPF 1961

Materias: Carácter sancionador del recargo. Garantías del procedimiento sancionador administrativo.

Se sostiene que el recargo del art. 61.2 LGT en su redacción dada por la Ley 18/1991 tiene el carácter y la función de una sanción y que su imposición se ha hecho de plano y sin respeto a las garantías que se exigen por el art. 24.2 CE. La cuestión de fondo ya ha sido resuelta por la STC 276/2000 que declaró la inconstitucionalidad de ese recargo, en tanto que supone una medida restrictiva de derechos que se aplica en supuestos en que se ha producido una infracción de ley desempeñando una función punitiva lo que permitió concluir que su carácter no podía ser otro que el sancionador. De ahí que se concluyera la necesidad de aplicar las garantías del art. 25.1 y 24.2 y por ende su inconstitucionalidad al no acomodarse a las del art. 24.2 en la medida en que su aplicación podía llevarse a cabo de plano, es decir, sin el respeto a las garantías procesales y procedimentales que allí se consagran. En aplicación de esta doctrina se otorga el amparo.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 54/2002, de 27 de febrero (BOE de 3 de abril). Ponente: Pérez Vera (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 149.1.1

otros:

Objeto: Art. Único.1 de la Ley 11/1998, del Parlamento Vasco modificando la Ley 3/1997 de participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

Materias: Igualdad de los españoles: condiciones básicas. Urbanismo y derecho de propiedad: competencias.

Se cuestiona la modificación del art. Único mediante el que se modifica la Ley del Parlamento Vasco 3/1997 por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Se considera que la modificación introducida contraría dos preceptos de la norma estatal que son considerados de *condiciones básicas*. De una parte, el precepto que distingue con nitidez entresuelo urbano consolidado y el no consolidado; de otra, aquél que establece los criterios de valoración del suelo urbano, en el que de nuevo se vuelve a distinguir entre los mencionados criterios. La defensa de la legitimidad de la norma autonómica consideran, por su parte, que precisamente radica en la inconstitucionalidad la existencia de una norma estatal que excluye todo deber de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano consolidado. Como ya se dijo en la STC 164/2001 *la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el urbano consolidado) no constituye discriminación alguna entre personas y por circunstancias subjetivas ... sino distintas regulaciones abstractas del derecho de propiedad urbano*. Desde el punto de vista competencial, ya se dijo entonces que *para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas ... el Estado dispone de un amplio margen de configuración ... el art. 47 CE no impide ... que la participación en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo*. Por su parte en la STC 164/2001 ya se dijo que *el criterio distintivo para la consolidación se encuentra aquí amparado por el art. 149.1.1 CE sin que en el ejercicio de esas competencias sea evidenciable ... condicionamiento alguno de las competencias urbanísticas autonómicas*. En conclusión la utilización de determinadas nociones basadas en la realidad, como pre-

supuestos de aplicación de ciertas condiciones básicas no supone invasión de la competencia material. El precepto controvertido contradice esas *condiciones básicas* que establece un régimen uniforme territorialmente exigible para todos los españoles en el disfrute de la propiedad urbana. Desde esta perspectiva, las cesiones obligatorias de aprovechamiento no constituyen un mínimo superable sino un máximo reducible en cada Comunidad; la exclusión de cualquier cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en el suelo consolidado no admite alternativa alguna de origen autonómico, por lo que otra forma de proceder esterilizaría el objetivo igualador buscado por el art. 149.1.1 CE y concretado en el art. 14.1 LRSV.

2. Sentencia 95/2002, de 25 de abril (BOE de 22 de mayo). Ponente: García Manzano (Recurso de inconstitucionalidad y Conflicto de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.1.7

otros:

Objeto: DA 23ª de la Ley de Presupuestos para 1993 y acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito el 22 de diciembre de 1992 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales.

Materias: Legislación laboral: competencia exclusiva del Estado.

Dos son las cuestiones sometidas a debate. La posible vulneración de determinadas competencias de gestión de la Generalidad de Cataluña, de un lado; de otro, la infracción de los principios constitucionales de igualdad, libertad sindical, libertad de asociación y pluralismo. En relación con la primera de las cuestiones, lo determinante es que el contenido del mencionado acuerdo suscite una reivindicación competencial, en cuanto se reitera la doctrina ya sólidamente expuesta por el TC a tenor de la cual lo fundamental no es la naturaleza del acto sino el planteamiento de una controversia (SSTC 143/1985; 57/1983; 27/1983; 33/1982; 102/1988; por todas STC 220/1992). La primera de las objeciones gira en torno a la gestión y administración de las acciones formativas comprendidas en la formación continua que es atribuida a los interlocutores sociales. En segundo lugar se produce asimismo controversia en relación con la dimensión económica del Acuerdo. La materia de formación profesional ocupacional, en su modalidad de formación continua no se considera perteneciente al ámbito de la *educación*, como pretende la Comunidad al promover el conflicto competencial, al tiempo que no es formación profesional reglada que sí forma parte de esa competencia. Materialmente, por consiguiente, no forma parte del sistema

educativo. En relación con el encuadramiento de la materia en el ámbito *laboral* hay que partir de la idea de que la CE atribuye al Estado la ordenación general en materia laboral. (SSTC 18/1982; 35/1982). Será legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir la relacionada sólo con el trabajo por cuenta ajena. En este sentido el Acuerdo tripartito objeto de la controversia se inscribe claramente en el ámbito de la legislación laboral. Siendo esto así parece evidente que el Estado ostenta competencia exclusiva para la formación en el sentido antes expuesto, limitándose el ámbito normativo de las Comunidades Autónomas a la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios (STC 249/1988) y correspondiendo a la Comunidad Autónoma la función ejecutiva de la legislación laboral. Pero el núcleo de la reivindicación competencial de la Comunidad Autónoma gira en torno asimismo en entender que mediante el Acuerdo Tripartito se ha operado un desgajamiento de la formación continua de los trabajadores ocupados de la formación profesional ocupacional. Es doctrina asentada del TC que el alcance de las competencias asumidas por las CCAA se realizan en virtud e los traspasos acordados por las Comisiones Mixtas, plasmándose dichos acuerdos en los Decretos que no pueden alterar su contenido mediante intervenciones unilaterales. Se produce así una reserva procedimental para el traspaso de servicios que no puede ser desconocida (SSTC 86/1989; 76/1983). Con el Acuerdo objeto de esta controversia se desapodera a la Generalidad de Cataluña de la competencia ejecutiva en materia de formación continua de los trabajadores ocupados sustituyéndose el sistema de gestión pública por otro en el que, en todo caso, no participa en modo alguno la Administración autónoma. Tal modo de proceder proporciona el anómalo resultado de la alteración competencial en menoscabo de la función ejecutiva de la Generalidad (art. 149.17 CE y 11.2 EAC). En lo que se refiere al recurso de inconstitucionalidad en relación con la DA 23ª de la Ley de Presupuestos para 1992, hay que comenzar diciendo que en modo alguno implica vulneración de las competencias de la Generalidad de Cataluña, por lo que el precepto impugnado lo es en cuanto supone la traducción presupuestaria del soporte financiero de las acciones formativas que se acogen a este sistema de formación continua de trabajadores ocupados. Por consiguiente, y en consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad de dicha disposición en cuanto, indirectamente, sí supone una vulneración del orden competencial. Asimismo conviene fijarse en la eventual vulneración de los arts. 1, 7, 22 y 28 CE en cuanto al menoscabo que produce a otras organizaciones sindicales y empresariales el hecho de que participen en el Acuerdo sólo determinadas y concretas organizaciones (UGT, CCOO, CEOE y CEPYME). Sin embargo, considera el TC innecesario entrar en este aspecto (material) de la cuestión en atención a la declaración (de inconstitucionalidad) por las razones antes expuestas.

3. Sentencia 126/2002, de 23 de mayo (BOE de 19 de junio). Ponente: Gay Montalvo (Conflicto de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.23

otros:

Objeto: OMOPT de 22 de marzo de 1993, por la que se regula la concesión de ayudas previstas en el Plan Nacional de residuos industriales para 1993.

Materias: Protección del medio ambiente

Se considera que la disposición vulnera las competencias normativas y de gestión en materia de medio ambiente en la medida en que se produce un exceso en relación con lo que ha de tener la consideración de normativa básica atribuyendo a órganos estatales funciones ejecutivas que, en realidad, corresponden a la Generalidad de Cataluña. Es doctrina del TC (69/1988) que el control ha de realizarse desde una doble perspectiva: desde un punto de vista material, responde a la necesaria *evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas*; desde el formal, *velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad* en evitación de actuaciones estatales sorpresivas calificando de normativa básica cualquier disposición. La disposición analizada no satisface la doctrina del TC desde la perspectiva formal, en atención a su rango normativo. No puede ignorar, sin embargo que la legislación sobre esta materia (LRTP) considera básico determinados extremos de la regulación, sin que pueda considerarse un obstáculo para esta consideración lo dispuesto en la DA Primera de la LRTP. Analizadas las líneas subvencionales correspondientes se llega a la conclusión de que la proyección supranacional de las infraestructuras no justifican la legitimación competencial. En aplicación de la doctrina expuesta en la STC 37/1981, no puede considerarse contrario al equilibrio competencial que los efectos de una decisión en el ámbito competencial de una Comunidad Autónoma no tenga un cierto efecto, si bien secundario, fuera de su específico territorio, ni que, por consiguiente esas decisiones deban se en atención a esa consideración de competencia necesariamente estatal, debiéndose modular en cada caso la intensidad de esos efectos extraterritoriales (STC 242/1999). La regulación estatal de carácter básico ha de dejar un margen normativo a la Comunidad Autónoma en la regulación de la subvención, siendo de su competencia la gestión y siendo necesariamente en atención a criterios objetivos el reparto de los fondos financieros necesarios. Por lo que se refiere al fomento y tratamiento *in situ* de actividades de recuperación, en la medida en que los productores se doten de un sistema propio de gestión no existirá justificación alguna de la centralización de las ayudas. Lo mismo procede decir en relación con el fomento de tecnologías limpias en cuyo ámbito se aprecia que la dimensión supraterritorial es

aún menos relevante que en los dos programas anteriores y a la misma conclusión se llega en relación con la eliminación de PCB y PTC, siempre desde la perspectiva de la STC 13/1992. Se llega así a la conclusión de que las cuatro líneas subvencionales se inscriben en el segundo supuesto de los descritos en el FJ 8,b) STC 13/1992. Desde esta posición doctrinal, respecto de los preceptos impugnados se llega a las siguientes conclusiones: la fijación de un plazo común para las solicitudes de las subvenciones con eficacia en todo el territorio nacional no menoscaba competencia autonómica alguna. Lo mismo hay que decir de la exigencia de la documentación que ha anexarse a las solicitudes, aspecto que se inscribe entre las competencias señaladas en el art. 149.1.23 CE. Sí se considera vulnerador de las competencias normativas de la Generalidad en materia de medio ambiente el apartado 2 del art. 4, por cuanto es doctrina del Tc que las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas (SSTC 186/1999; 190/2000; 227/1988). También se apreciará vulneración de la competencia de la generalidad en relación con el art. 5 por cuanto debe ser la Comunidad Autónoma quien tramite y resuelva los expedientes de acuerdo con la normativa básica estatal y los puntos de conexión que el propio Estado establezca. Asimismo el art. 6 por idénticas razones, ya que no respeta las competencias en materia de gestión que pertenecen a la Comunidad Autónoma. En relación con el art. 7 hay que distinguir un doble aspecto: los aspectos presupuestarios contemplados en su apartado 1 constituyen objeto de una norma básica mediante la que el Estado se asegura que los fondos públicos presupuestados no superan el coste de la actividad financiada. Otra cosa hay que decir en relación con el apartado 2, por cuanto el Estado debe territorializar los fondos correspondientes a las partidas presupuestarias y distribuirlos entre las Comunidades Autónomas. En relación con el art. 8 la competencia es claramente incluíble entre las de gestión, por tanto de la Generalidad al no poder ser considerado de carácter básico. Sobre la forma de practicar las liquidaciones es evidente que se trata de una *norma de tramitación*, excluida de ese carácter y, por consiguiente, del ámbito competencial de la Generalidad. En relación con las garantías a que se refiere el art. 9 hay que tener en cuenta que ese deber de territorialización de acuerdo con criterios objetivos que debe llevar a cabo el Estado no se compadece con la exigencia de la norma, por lo que se acepta el reproche. Diversa es la solución en relación con el art. 10 por cuanto se trata de norma que garantiza la mínima homogeneidad en la gestión de las subvenciones, sin que sea imposible que las Comunidades puedan establecer al respecto normas complementarias. Por lo que se refiere a las comprobaciones e inspecciones, en cuanto norma de gestión, será de la competencia de la Generalidad y por las mismas razones también se considera invasor de competencias autonómicas el art. 12. La remisión a los arts. 81 y 82 LGP que se encuentra en el art. 14 vulnera las competencias normativas y de gestión, ahora porque son preceptos que tienen por objeto sólo las subvenciones que corresponde gestionar al Estado, lo que no se aviene al caso controvertido.

4. Sentencia 97/2002, de 25 de abril (BOE de 22 de mayo). Ponente: Delgado Barrios (Recursos de inconstitucionalidad acumulados).

Preceptos constitucionales: 66.2 y 149.1.23

otros:

Objeto: Ley 26/1995, por la que se declara reserva natural las salinas de Ibiza, las Islas de Freus y las salinas de Formentera.

Materias: Potestad legislativa del Estado: titularidad. Procedimiento legislativo del Senado. Legislación básica sobre medio ambiente: competencia exclusiva del Estado.

Dos son las cuestiones fundamentales que se plantean. De una parte, el ejercicio por parte del Estado de competencias que no le corresponden. De otra, se aprecia en la Ley un defecto formal en su tramitación parlamentaria por cuanto pese a la oposición del Senado, la Mesa del Congreso, sin intervención del Pleno, remitió el texto a la sanción real. Comenzando por el segundo de los reproches aducidos, convendrá recordar que se aprueba el texto legal por parte de la Comisión parlamentaria de Agricultura, ganadería y Pesca con competencia legislativa plena. En el Senado el Grupo Parlamentario Popular formula propuesta de veto, que se deja para su tramitación en el Pleno, aprobándose el informe de la Ponencia en la Comisión correspondiente, al no haberse propuesto enmienda alguna. En el Pleno del Senado se rechaza el veto, sin que tampoco fuera aprobado el dictamen de la Comisión por lo que el Presidente de la Cámara declaró rechazado el texto, lo que fue comunicado en mensaje motivado al Congreso de los Diputados. La Mesa del Congreso de los Diputados, teniendo en cuenta que no se ha opuesto veto, ni se han introducido enmiendas en virtud de lo dispuesto en el art. 90.2 CE acuerda dar traslado de su texto a la Presidencia del Gobierno para su sanción real. Comienza el Tc por situar el problema en el contexto del protagonismo del Congreso en el ejercicio de las competencias legislativas derivadas del art. 66.2 y del 90.3 CE. El Congreso tiene la decisión final sobre las discrepancias del Senado en la línea de lo ya declarado en la STC 234/2000. la relación de los arts. 66 y 90 no es de jerarquía. Se apreciará la generalidad del primero y la especialidad del segundo. De su entramado queda claro cuál será el procedimiento a seguir sólo en dos posibles casos: veto del Senado o introducción de enmiendas. Sólo en esos dos supuestos es constitucionalmente exigible una actividad explícita del Congreso lo que en el caso de autos no se produce. No existe ni en la Constitución, ni en los Reglamentos de las Cámaras, lógicamente, supuestos diversos en los que el Congreso deba tener debate o actividad alguna de nueva con-

sideración sobre el texto originariamente enviado, aspecto que confirma la lectura de los arts. 106.1 del Reglamento del Senado, así como el 121 del RCD. La decisión de la Mesa del Congreso se ajustó a lo dispuesto en la norma constitucional. Por lo que se refiere al fondo del asunto, hay que decir que la cuestión planteada ya ha sido resuelta por las SSTC 102/1995 y 195/1998, lo que permite al TC sencillamente entrar a sintetizar su posición: La materia de medio ambiente tiene un alcance genérico, tanto en su objeto como en el tipo de protección. La declaración de lo que sea parque, reserva natural, monumento natural o paisaje protegido corresponde a la Comunidad Autónoma del ámbito territorial donde se encuentre (FJ 18 STC 102/1995). La titularidad del dominio público no confiere competencia alguna. La calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo terrestre como parte de un espacio natural protegible es competencia, asimismo, de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. El interés general nacional de los humedales carece de relevancia para alterar el reparto competencial establecido. A tenor de esta doctrina, considera el TC que la ley recurrida se incardina en la materia de espacios naturales protegido, siendo la declaración que allí se contiene clara competencia de la Comunidad Autónoma. Por ello se declara la inconstitucionalidad del art. 1 de la ley controvertida y, por conexión directa e inmediata, el resto de sus preceptos en virtud de las consideraciones de la STC 195/1998.

VII. ECONOMÍA Y HACIENDA.

A. Principios generales.

B. Presupuestos.

1. Sentencia 67/2002, de (BOE de 21 de marzo). Ponente: Jiménez Sánchez (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3 y 134.2

otros:

Objeto: Nuevo párrafo del art. 16 Ley 53/1984, de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración Pública, introducido por la Ley de Presupuestos para 1992.

Materias: Ley de Presupuestos: contenido necesario y contenido eventual. Acerca de los límites materiales del contenido de las Leyes de Presupuestos.

La Sala del TSJC suscita la cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 9.3 y 134.2 CE de un precepto en relación con el sistema de incompatibilidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas (LI-PAP) introducido en virtud de lo dispuesto en una Ley de Presupuestos. Se trata de un precepto que regula una dimensión propia del estatuto funcional que en el planteamiento de la cuestión contradice la doctrina jurisprudencial en relación con el contenido de la Ley de Presupuestos (SSTC 76/1992; 178/1994; 195/1994) ya que la norma no es reconducible al contenido necesario de la Ley de Presupuestos ni tampoco al denominado contenido eventual. Se recuerda la doctrina consolidadísima del TC acerca de la distinción entre contenido necesario y contenido eventual. El primero viene impuesto por el art. 134.2 CE en cuya virtud en todo caso es contenido propio, necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos la inclusión de los ingresos y los gastos, así como los criterios de la política económica del Gobierno; junto a ése es admisible que se contengan normas –el sedicente contenido eventual– que guarden una directa relación con ese contenido esencial y que supongan un instrumento de desarrollo o sean imprescindibles para la eficacia de las incluidas en el contenido esencial y que están dirigidas de modo directo a ordenar la acción y los objetivos de la política económica y financiera del sector público. En virtud de esta doctrina se entiende que la realización de una modificación sustantiva o la inclusión de disposiciones de carácter general está necesitada de una conexión económica o presupuestaria. En aplicación de esta doctrina se considera que el precepto cuestionado carece de conexión con el contenido esencial, aunque puede parecer que se dirige a ordenar la acción y objetivos de la política económica y financiera por lo que pudiera considerarse incluyente en el contenido eventual. En atención a los argumentos de temporalidad que no suponen suficiente reproche, así como el de no afectar a la generalidad de los funcionarios se entiende que aunque no incide en los criterios de política económica general, ello no es argumento suficiente para negar cualquier repercusión directa en los complementos presupuestados, debiendo ser tenido en cuenta, además, que aquí no se trata de un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico.

VOTO PARTICULAR (García Manzano, al que se adhieren Cachón Villar y Delgado Barrio): No cabe duda que cualquier norma sobre la regulación funcional o de su régimen retributivo repercute sobre las previsiones presupuestarias. Mas en este caso no se trata de eso. Se trata de una norma que perfila el régimen de las incompatibilidades. La cuestión esencial es que es norma que modifica un *sistema* que es, a su vez, integrante de la regulación estatutaria de la función pública lo que de ninguna manera puede ser regulado por Ley de Presupuestos, sin olvido de que es norma que afecta al contenido básico por lo que es especialmente inapropiado acudir al excepcional instrumento legislativo de una Ley de Presupuestos para modificar un sistema normativo al que conviene la calificación de legislación básica.