

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 124/2000, de 16 de mayo (BOE de 20 de junio). Ponente: Jiménez Sánchez (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 24.1.

otros:

Objeto: STSJ de Madrid de 15 de marzo de 1993, en relación con la Tasa Fiscal sobre el Juego.

Materias: Derecho a la tutela judicial efectiva: principio de congruencia.

Conforme ha declarado reiteradamente este Tribunal: «el vicio de incongruencia, entendido como desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formularon sus pretensiones, concediendo más o menos o cosa distinta de lo pedido, puede entrañar una vulneración del principio de

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

contradicción, lesiva del derecho a la tutela judicial, siempre y cuando la desviación sea de tal naturaleza que suponga una sustancial modificación de los términos en que discurrió la controversia procesal (SSTC 177/1985, 191/1987, 88/1992, 369/1993, 172/1994, 311/1994, 111/1997, 220/1997)». «El juicio sobre la congruencia de la resolución judicial presupone la confrontación entre su parte dispositiva y el objeto del proceso delimitado por referencia a sus elementos subjetivos partes y objetivos causa de pedir y petitum. Hay que distinguir dos tipos de incongruencia: de una parte, la llamada incongruencia omisiva o *ex silentio* que se producirá cuando el órgano judicial deje sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución y sin que sea necesaria, para la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva, una contestación explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones que se aducen como fundamento a su pretensión pudiendo bastar, en atención a las circunstancias particulares concurrentes, con una respuesta global o genérica, aunque se omita respecto de alegaciones concretas no sustanciales (SSTC 91/1995, 56/1996, 58/1996, 85/1996, 26/1997)». Y la denominada incongruencia *extra petitum*, que se da cuando el pronunciamiento judicial recaiga sobre un tema no incluido en las pretensiones deducidas en el proceso, de tal modo que se haya impedido a las partes la posibilidad de efectuar las alegaciones pertinentes en defensa de sus intereses relacionados con lo decidido, provocando su indefensión al defraudar el principio de contradicción (SSTC 154/1991, 172/1994, 116/1995, 60/1996 y 98/1996, entre otras). En algunas ocasiones ambos tipos de incongruencia pueden presentarse unidas, concurriendo la que, en ocasiones, se ha llamado incongruencia por error, denominación adoptada en la STC 28/1987 y seguida por las SSTC 369/1993, 111/1997, 136/1998, que define un supuesto en el que, por el error de cualquier género sufrido por el órgano judicial, no se resuelve sobre la pretensión formulada en la demanda o sobre el motivo del recurso, sino que erróneamente se razona sobre otra pretensión absolutamente ajena al debate procesal planteado, dejando al mismo tiempo aquélla sin respuesta. En el caso enjuiciado se ha producido un supuesto de los denominados de «incongruencia por error», al haber sustanciado y decidido el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como consecuencia de un manifiesto error fáctico, un pleito muy distinto al que había planteado la recurrente. Error de hecho notorio y patente, contenido en los razonamientos jurídicos que sirven de soporte al pronunciamiento de la Sentencia, adquiere especial relevancia en el caso que nos ocupa porque, en el fundamento de derecho 2 de la Sentencia impugnada, el propio Tribunal reconoce que, de haberse planteado, como en otros muchos casos, la impugnación respecto del gravamen complementario (como efectivamente se hizo), al igual que en estos últimos, aceptando los razonamientos de la recurrente, hubiera elevado cuestión de inconstitucionalidad

ante el TC por la presunta vulneración del principio de seguridad jurídica (principio que, precisamente, la recurrente trajo a colación en la formulación del recurso contencioso administrativo) al aplicarse retroactivamente el citado gravamen. Ha tenido lugar, pues, un supuesto de incongruencia ultra petita al haber dado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid respuesta a una cuestión no planteada y ajena por completo al debate procesal, lo que ha resultado determinante de la indefensión de las partes al vulnerar el principio de contradicción; y, al mismo tiempo, una incongruencia por omisión, causante también de indefensión material al no haberse pronunciado el órgano judicial sobre lo que se pedía en la pretensión procesal ejercitada, es decir, la conformidad o no a Derecho del gravamen complementario de la tasa fiscal del juego establecido por Ley 5/1990. El órgano judicial ha incurrido, por tanto, en una «incongruencia por error», al razonar y resolver sobre una pretensión absolutamente ajena al debate procesal planteado.

2. Sentencia 138/2000, de 29 de mayo (BOE de 30 de junio). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 23.2; 24.1.

otros:

Objeto: STSJA de 1 de julio de 1996 en recurso formulado contra la Resolución de la Comisión de Reclamaciones de Concursos Docentes de la Universidad de Granada.

Materias: Acceso a cargos públicos: requisitos.

Derecho fundamental al acceso a cargos públicos. Doctrinal constitucional sobre las condiciones para el acceso a cargos públicos no representativos. Función pública profesional. Contenido y ámbito del art. 23.2 CE. Su ámbito está restringido al cumplimiento de la legalidad en el acceso a los cargos públicos, no se trata de un derecho fundamental. Incorporará el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley. Los principios de mérito y capacidad como requisitos para el acceso a los cargos públicos, suponen la imposibilidad de exigencia de requisito alguno no directamente relacionado con estos dos fundamentos. Vulneración de los principios constitucionalmente exigibles por apreciación de otros no directamente relacionados con éstos.

2. Sentencia 131/2000, de 16 de mayo (BOE de 20 de junio). Ponente: Casas Baamonde (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 17.1; 24.1; 25.1.

otros:

Objeto: Sentencia de 2 de mayo de 1997 de la Audiencia Provincial de Las Palmas que revoca otra, mediante la que se absolvía al recurrente de delito fiscal.

Materias: Derecho a la tutela judicial efectiva: necesaria motivación de las decisiones judiciales, reforzada en las Sentencias penales. Vulneración del derecho y concesión del amparo.

En relación con la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 C.E., es reiterada doctrina del TC que dicho derecho fundamental, en relación con el art. 120.3 C.E., impone a los órganos judiciales la obligación de motivar las Sentencias. Esta exigencia constitucional de motivación de las resoluciones judiciales entronca de forma directa con el principio del Estado democrático de Derecho (art. 1 C.E.) y con una concepción de la legitimidad de la función jurisdiccional sustentada esencialmente en el carácter vinculante que para todo órgano jurisdiccional tiene la Ley (art. 117.1 y 3 C.E., SSTC 55/1987, FJ 1; 24/1990, FJ 4; 22/1994, FJ 2). Si bien la razón última que sustenta este deber de motivación, en tanto que obligación de exteriorizar el fundamento de la decisión, reside en la interdicción de la arbitrariedad y, por tanto, en la necesidad de evidenciar que el fallo de la resolución no es un simple y arbitrario acto de voluntad del juzgador en ejercicio de un rechazable absolutismo judicial, sino una decisión razonada en términos de Derecho (STC 24/1990, FJ 4), esta exigencia cumple una doble finalidad inmediata: De un lado, garantizar su eventual control jurisdiccional a través del sistema de recursos, incluido el de amparo, y, de otro, permitir al ciudadano conocer las razones de la resolución en virtud de las cuales, en el caso del proceso penal, ha sido condenado o absuelto (SSTC 55/1987, FJ 1; 22/1994, FJ 2; 184/1995, FJ 2; 47/1998, FJ 5). Este deber de exteriorización de las razones jurídicas de la decisión se refuerza y deviene más estricto en el ámbito de las Sentencias penales condenatorias, por cuanto al constituir el título jurídico habilitante de la privación del derecho a la libertad personal, el derecho a la tutela judicial efectiva se vincula con otro derecho fundamental, la libertad personal (art. 17.1 C.E.), de forma que es aplicable la doctrina del TC conforme a la cual la necesidad de explicitar los fundamentos de las resoluciones judiciales son mayores cuando se conectan con otro derecho fundamental (SSTC 62/1996, FJ 2; 34/1997, FJ 2; 175/1997, FJ 4; 200/1997, FJ 4; 83/1998, FJ 3; 116/1998, FJ 4; 2/1999, FJ 2; 5/2000, FJ 2, entre otras). El deber de fundamentación y exteriorización del fundamento de la decisión de las resoluciones judiciales dirigido a los Tribunales ordinarios se proyecta en el caso de las Sentencias penales, tanto sobre la determinación de los hechos, como sobre su calificación jurídica, de manera que las Sentencias penales dictadas así en primera instancia, con la excepción de las Sentencias dictadas de conformidad, como en la segunda, deben contener una declaración expresa

y terminante de los hechos que se estimen probados. No se trata sólo de un requisito exigido por los arts. 248.3 LOPJ y 142.2 L.E.Crim., sino de un mandato derivado del propio derecho a la tutela judicial efectiva, ya que toda labor de aplicación del Derecho tiene como presupuesto lógico, no sólo la determinación de la norma aplicable y de su contenido, sino el previo acotamiento de la realidad a la que ha de ser aplicada, es decir, la previa individualización del caso. Por consiguiente las Sentencias penales en las que se omite la declaración de hechos probados no pueden considerarse como una resolución motivada, dado que faltaría uno de los presupuestos necesarios para la génesis lógica de la misma: Los hechos probados (STC 174/1992, FJ 2). La existencia de una declaración de hechos probados constituye el presupuesto necesario para que este Tribunal pueda efectuar el examen que le corresponde de la posible vulneración de los derechos fundamentales a la presunción de inocencia (art. 24.2 C.E.) y a la legalidad penal (art. 25.1 C.E.). El examen de la existencia de prueba de cargo de la que quepa inferir de forma no arbitraria los hechos que sustentan la condena penal precisa poner en conexión las pruebas con unos determinados hechos que se individualizan en la resolución judicial sólo al ser declarados probados, al tiempo que la posibilidad de efectuar un control sobre el carácter arbitrario o no de la aplicación de la norma penal en el caso concreto, requiere partir de la precisa determinación fáctica plasmada en la propia resolución. De forma que la ausencia de declaración de hechos probados impide el control jurisdiccional de la decisión, que, como se ha afirmado, constituye una de las finalidades que garantiza el deber de exteriorizar el fundamento de la decisión. Ello no obstante, hay que tener en cuenta que «la exigencia de que las Sentencias penales contengan una expresa declaración de hechos probados no impide que el Juez o Tribunal pueda realizar en los fundamentos de Derecho las deducciones e inferencias necesarias respecto de los hechos para subsumirlos en unas concretas normas jurídico-penales, pues ello es propio de la función de juzgar y únicamente podría llevarse a cabo el control de su constitucionalidad cuando las deducciones o inferencias sean injustificadas por su irracionalidad o cuando introdujeran nuevos hechos relevantes para la calificación jurídica y éstos no hayan sido consignados entre los declarados probados. En este sentido, es necesario distinguir entre la deducción de hechos distintos a partir de los hechos declarados probados, a la que ningún reproche cabe hacer desde la perspectiva constitucional, y la introducción o modificación de nuevos hechos en contradicción con la declaración de hechos, supuesto este último que infringe el derecho a obtener la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.)» (STC 174/1992, FJ 2, reiterada en STC 164/1998, FJ 3).

3. Sentencia 156/2000, de 2000 (BOE de 11 de julio). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 14; 24.1.

otros:

Objeto: Sentencia de 27 de enero de 1997 de la AN en recurso seguido contra desestimación presunta por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de intereses de demora.

Materias: Principio de igualdad. Principio de tutela judicial efectiva. Recurso de amparo: principio de subsidiariedad: necesidad de agotar todos los medios ordinarios o extraordinarios antes de acudir al amparo; improcedencia de este recurso cuando exista cualquier otra vía que permita remediar la supuesta vulneración producida en los derechos y libertades.

El objeto del recurso de amparo exige que nos encontremos ante la existencia de un efectivo, real y concreto menoscabo de un derecho fundamental, y no simplemente ante un daño potencial o previsiblemente futuro; «*la subsidiariedad del proceso constitucional de amparo implica su improcedencia cuando exista cualquier otra vía que permita remediar la supuesta vulneración padecida en los derechos y libertades susceptibles de ser invocados ante este Tribunal*» (STC 158/1995, FJ 2) y, por tanto, deben utilizarse todos los recursos que ofrecen las leyes vigentes, dirigidos a corregir o reparar la supuesta vulneración, es decir, agotar todos los medios de impugnación ordinarios o extraordinarios antes de acudir al amparo constitucional (por ejemplo, y entre las más recientes, SSTC 173/1999, FJ 2; 4/2000, FJ 2; 52/2000, FJ 3; y 86/2000, FJ 2). La resolución judicial impugnada no genera un efecto lesivo actual y presente de los derechos fundamentales citados, sino una vulneración potencial, que no puede darse por existente sin que previamente el órgano judicial se haya pronunciado a favor de esa interpretación, para lo cual debía haberse planteado previamente, lo que la parte no ha hecho, acudiendo directamente al remedio extremo del amparo constitucional.

El error material deslizado era perfectamente subsanable a través del cauce previsto en el art. 267 LOPJ, establecido para aclarar algún concepto oscuro o a suplir alguna omisión o a corregir algún error material o aritmético deslizado en la Sentencia (SSTC 14/1984, FJ 2; 138/1985, FJ 9; 180/1987, FJ 2; 16/1991, FJ 1; 27/1992, FJ 2; 34/1993, FJ 2; 23/1994, FJ 1; 19/1995, FJ 2; 122/1996, FJ 4; 103/1998, FJ 4; 48/1999, FJ 3; 179/1999, FJ 3; 218/1999, FJ 3; 69/2000, FJ 2; y 86/2000, FJ 3). En sentido similar el cauce idóneo para concretar la extensión o límites del fallo judicial era el del incidente de ejecución de sentencias del, a la sazón vigente, art. 104 LJCA 1956. Si la titularidad de la potestad de ejecución pertenece exclusivamente a los propios órganos judiciales, como una manifestación típica de la potestad jurisdiccional que la Constitución les ha conferido en su art. 117.3 (STC 167/1987, FJ 2), corresponde al órgano judicial competente deducir las exigencias que impone la ejecución de la Sentencia en sus propios términos, no sólo interpretando, en caso de duda, el alcance de sus propios pronunciamientos, sino velando también por la aplicación de tales decisiones, para lo cual adoptará las me-

didadas necesarias en el oportuno procedimiento de ejecución (SSTC 125/1987, FJ 2; 167/1987, FJ 2; 153/1992, FJ 4; 210/1993, FJ 1; 251/1993, FJ 3; 27/1999, FJ 3; y 106/1999, FJ 3; AATC 285/1992, FJ único; 112/1995, FJ 3; y 232/1998, FJ 2). No puede inferirse de la resolución judicial cuestionada que haya pretendido fijar el *dies a quo* en el cómputo de los intereses con base en la regla prevista en el art. 45 LGP, porque sería tanto como reconocer una obligación futura que viene dispuesta *ex lege*. Más bien ha de entenderse que se trata de aceptar el solicitado por el actor el momento en que se desembolsaron las cantidades, puesto que este fue su *petitum* y la Sentencia es totalmente estimatoria. No puede apreciarse ni el vicio de incongruencia omisiva o *ex silentio*, al no guardar silencio o dejar de pronunciarse sobre alguna pretensión (entre muchas, SSTC 29/1987, FJ 3; 175/1990, FJ 2; 3/1991, FJ 2; 88/1992, FJ 2; 161/1993, FJ 3; 4/1994, FJ 2; 91/1995, FJ 4; 56/1996, FJ 4; 26/1997, FJ 4; 16/1998, FJ 4; 215/1999, FJ 3; y 86/2000, FJ 4), ni el de incongruencia mixta o por error, al no razonarse o resolverse sobre pretensiones ajenas al debate procesal planteado, dejando al mismo tiempo las propuestas sin respuesta (SSTC 136/1998, FJ 2; FJ 5; y 100/2000, FJ 5).

B. Derechos y deberes de los ciudadanos.

1. Sentencia 194/2000, de (BOE de 11 de agosto). Ponente: Viver Pi-Sunyer (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3; 24.2; 25.1; 31.1; 86; 88.

otros:

Objeto: DA IV de la Ley de Tasas y Precios Públicos, así como su reproducción literal en el art. 14.7 TRITPAJD.

Materias: Principio de seguridad jurídica: certeza y previsibilidad. Principio de capacidad económica. Principio de igualdad: base de la justicia tributaria. Principio de legalidad penal. Sanciones administrativas: garantías, procedimientos y principios informadores.

La lucha contra el fraude exige la utilización de medios adecuados y respetuosos de las garantías en que se concretan los arts. 24 y 25, de una parte; así, como de otra, el art. 31. El concepto de valor real como el objetivo de difícil concreción. Insustancialidad de configurar la base de un reproche penal. La ficción de la existencia de un acto de liberalidad es inconstitucional por vulnerar los principios de capacidad económica y justicia tributaria. Su dificultad de obtención. Por deducción es posible afirmar que nos encontramos ante una medida de ambición sancionadora, encubierta: inexistencia de respe-

to al principio de capacidad económica. Principio de tipicidad en relación con el principio de seguridad jurídica, en su acepción de certeza. Definitivo carácter punitivo de la Disposición Adicional Cuarta: ausencia de las garantías del procedimiento sancionador. Inconstitucionalidad de la norma que se debate así como de aquella en que se transforma como consecuencia de la Refundición del Texto del Impuesto. Exclusión de efectos pro pretéritos en la aplicación de la Sentencia: doctrina constitucional de la STC 45/1989.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 148/2000, de 1 de junio (BOE de 30 de junio). Ponente: Casas Baamonde (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.29.

otros:

Objeto: RD 769/1993, por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos.

Materias: Orden público y seguridad: título competencial.

Se trata de determinar, en primer lugar, el título competencial aplicable. No será el *deporte* en cuanto se pretende regular la responsabilidad de los organizadores y las funciones de las fuerzas de seguridad. Se aprecia la concurrencia de *seguridad pública* en la medida de la apreciación del buen orden de los espectáculos. Aplicación del título *seguridad pública* que incluye las medidas preventivas y reactivas dirigidas a la protección de personas y bienes con el fin de evitar graves riesgos potenciales del alteración del orden ciudadano. La aplicación en todo el territorio nacional en virtud de la Reglamentación general no puede desplazarse en virtud de la legislación autonómica. Las normas de policía administrativa tienen carácter básico y poseerán carácter supletorio en CCAA con competencias en materia de espectáculos. Las reglas generales en materia de instalaciones de espectáculos es asimismo competencia del Estado, así como las competencias en materia de requisitos de los billetes o *tickets* de ingreso a los recintos. Forma parte de la competencia estatal la determinación de las condiciones de los envases de productos que se introduzcan o vendan en las instalaciones deportivas, así como las obligaciones del personal al servicio de los or-

ganizadores. Las funciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad y su determinación y ámbito es competencia estatal, al tiempo que las funciones y cometidos de las autoridades administrativas y coordinadores de seguridad. La unidad del control organizativo es competencia estatal, así como la redacción de informes, actas y propuestas en materia de seguridad y en relación con la adaptación de instalaciones deportivas en determinados plazos. Alcance del concepto de seguridad pública, no alcanza a la totalidad de las reglas o normas referibles a personas o bienes. En concurrencia con la competencia de policía de espectáculos puede desplazar la competencia en favor de la del Estado, en la medida en que se demuestre la *imprescindible necesidad* por apreciar la insuficiencia de la inspección directa autonómica. La policía de espectáculos puede necesitar incluir la prevención y control de la violencia en el fútbol y en la medida de su concurrencia con la competencia estatal incluir la intervención de fuerzas de orden que supondrían la necesaria declaración de competencia estatal. Policía de las Comunidades Autónomas, doctrina constitucional acerca del ámbito y contenido de la competencia siempre que no exija atribuciones extraterritoriales. Objeto del conflicto positivo de competencia en atención a la posición y contenido de los argumentos de las partes.

VOTO PARTICULAR (Casas Baamonde, al que se adhiere Viver Pi-Sunyer): El Estado puede asignar cometidos concretos a las fuerzas policiales de la Comunidad Autónoma para que el objetivo fundamental resulte eficaz. Partiendo de esta afirmación se discrepa de la proyección concreta que del expresado canon efectúa la Sentencia respecto de algunos concretos preceptos, los arts. 39.2, 40.1, último inciso, 43, 44, y 56 A) y B) del Real Decreto 3242/1993 impugnado, en la medida en que su aplicación concreta a los mismos no se compadece con su propio enunciado y, consiguientemente, no resulta respetuosa con el mencionado alcance del ámbito funcional de la competencia de la Generalidad sobre su policía autónoma. En tales preceptos la normativa estatal ha dispuesto, efectivamente, el modo concreto de llevar a la práctica los cometidos policiales establecidos normativamente, lo que debería habernos llevado a concluir que han producido una vulneración del ámbito funcional de dicha competencia autonómica.

2. Sentencia 192/2000, de 13 de julio (BOE de 11 de agosto). Ponente: Casas Baamonde (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 133.1; 149.1.14; 156.1; 157.3.

otros:

Objeto: Comunicación de 2 de noviembre de 1998, de autoridades de la Junta de Extremadura dirigida al Presidente del TEARE, en aplicación de lo establecido en la DA Quinta de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1998, de Tasas y Precios Públicos.

Materias: Conflicto positivo de competencias: su transformación a efectos procesales *ex* art. 67 LOTC en recurso de inconstitucionalidad. Los controles de los tributos cedidos atribuidos a los Tribunales Económico-Administrativos no suponen vulneración de la autonomía política financiera de la Comunidad Extremeña. La exigencia de la disposición incluida en la Ley de la Comunidad extremeña se considera inconstitucional.

En la STC 181/1988, FJ 3, se declaró que el art. 157.1 C.E. incluye, entre otros recursos de las Comunidades Autónomas, los "impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado" y el art. 157.3 remite a una Ley orgánica la "regulación de las competencias financieras enumeradas en el presente apartado 1". Este último precepto debe ponerse en relación con el art. 133.1 del propio texto constitucional, según el cual "la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado", así como con el art. 149.1.14, que reserva al Estado en exclusiva la competencia sobre hacienda general. La potestad originaria del Estado no puede quedar enervada por disposición alguna de inferior rango, referida a la materia tributaria, y, en coherencia con ello, la regulación esencial de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas corresponde también al Estado, mediante Ley Orgánica. La indudable conexión existente entre los artículos 133.1, 149.1.14 y 157.3 C.E. determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado. La expresada competencia del Estado, *ex* art. 149.1.14 C.E., no es obstáculo para que deba admitirse que la Hacienda privativa de las Comunidades Autónomas «es materia propia de dichas Comunidades, bien que para alcanzar esta conclusión las opiniones a veces tomen pie en preceptos diversos, como pueden ser el art. 156 C.E., que les atribuye autonomía financiera, el 157.3, referente al ejercicio de competencias financieras ..., o incluso por mor de lo admitido en el art. 149.3 C.E., por tratarse de una materia no expresamente atribuida al Estado ..., pudiéndose resumir tales criterios prácticamente unánimes en el sentido de que, aun sin manifestación expresa en el art. 148 C.E., del espíritu de su conjunto normativo se desprende que la organización de su Hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las Comunidades Autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma» (STC 14/1986, FJ 2). Nada cabe oponer a que la LOFCA establezca en su art. 10 que «son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma», pues esta regulación normativa se incardina en el ámbito del art. 149.1.14 CE. El mismo encuadramiento merece, como consecuencia de lo anterior, la previsión del art. 19.2 LOFCA de que «en caso de tributos cedidos, cada Comunidad Autónoma asumirá por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas Administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance

y condiciones de la cesión", máxime cuando ello concuerda con lo regulado en el art. 60 f) EAE. La discrepancia de la recurrente se concreta, exclusivamente, en la atribución al TEAR de las reclamaciones económico-administrativas que se sustancien sobre los mismos [art. 20.1 b)], pues considera que dichas reclamaciones son de su competencia como corolario del ejercicio de la gestión de dichos tributos que, por delegación del Estado, realiza. En su opinión, dicho precepto atenta contra su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156.1 C.E., respectivamente) porque establece un control administrativo que la sitúa en una relación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, en cualquier caso incompatible con la Constitución. Conviene recordar la caracterización que de la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas ha ido efectuando la jurisprudencia constitucional. La autonomía política que consagra art. 137 C.E. es un «principio que preside la organización territorial del Estado» (STC 135/1992, FJ 8) y, por consiguiente, «uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional» (SSTC 32/1981, FJ 3, y últimamente 104/2000, FJ 4), que no en vano «figura significativamente a la cabeza de los "principios generales" que informan la organización territorial del Estado, que en los capítulos siguientes se regula en los niveles de la Administración local y de las Comunidades Autónomas» (STC 25/1981, FJ 3) y que, por todo ello, «la autonomía se reconoce a los entes territoriales enumerados en aquel artículo para la "gestión de sus propios intereses", lo cual exige que se dote a cada ente de "todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo"» (de nuevo, STC 25/1981, FJ 3, con cita de la STC 4/1981). A tal efecto importa recordar lo dicho en la STC 13/1992, FJ 7, tras reafirmar la «vertiente económica importantísima» de este principio general de autonomía, se señaló entonces que «la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia». En cuanto a la autonomía financiera (art. 156.1 C.E.), se ha declarado que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus Presupuestos» (STC 13/1992, FJ 7). En consonancia con ello, en las SSTC 63/1986, 201/1988, 14/1989, 96/1990, 13/1992, 135/1992, 237/1992, ó 128/1999, ya se estableció la siguiente doctrina: «Este Tribunal ha explicado que ... [la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas] implica "la plena disponibilidad" de sus ingresos "sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas" (SSTC 63/1986, 201/1988, y 96/1990)» (STC 135/1992, FJ 8). De ello se desprenden, entre otras posibles, dos consecuencias. Que la autonomía financiera exige que los recursos o ingresos de las Comunidades Autónomas puedan ser destinados a los «objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos» a que alude la STC 13/1992, sin condicionamientos indebidos. Ya la STC 68/1996, decía, en su FJ 10, que «resulta evidente que la garantía de la

autonomía financiera en su vertiente de gasto auténtica clave de bóveda de dicha autonomía en una Hacienda de transferencia, salvando las fuentes de la financiación condicionada que regula la L.O.F.C.A., exige en línea de principio la libertad de los órganos de gobierno autonómicos para la distribución del gasto público dentro del marco de sus competencias (STC 13/1992, FJ 7)». La autonomía financiera se conecta con el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, tal y como señala expresamente el art. 156.1 C.E. (SSTC 202/1992, FJ 3, y la recién citada STC 13/1992). Esta implica la competencia de las Comunidades Autónomas para «elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos» (STC 63/1986, FJ 9). En definitiva «la autonomía financiera supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios para el ejercicio de sus funciones» (STC 179/1987, FJ 2). La autonomía política es, obviamente, más general y se manifiesta en «la pluralidad y en la capacidad de autogobierno» (STC 100/1984, FJ 1) y no tiene que ver sólo con los ingresos y los gastos (sería equivalente al autogobierno y a la libre toma de decisiones sobre su esfera de intereses delimitada por las competencias asumidas) al tiempo que la autonomía financiera del art. 156.1 C.E. tiene un componente más económico y, en cualquier caso, más específico, al estar más relacionada con el montante y con los mecanismos de la financiación o del presupuesto y con la vertiente del gasto. Cualquier medida que el Estado adopte en relación con la financiación o los ingresos autonómicos «afecta», desde un punto de vista general y en sentido lato, a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, o repercute o incide sobre ella, y así se dijo en el FJ 8 de la STC 128/1999, en relación con la impugnación por la Comunidad Autónoma de Cantabria de la reducción de los fondos estatales destinados a la mejora de las estructuras agrarias: «La disminución de la aportación financiera estatal, de un lado, y la incidencia de tal reducción en la contribución autonómica con sus propios fondos en los programas estructurales, de otro, son cuestiones que pueden ser debatidas en este procedimiento constitucional [se trataba de un conflicto de competencia], valorando su repercusión sobre la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ya que con ello se podrían estar vulnerando sus competencias en materia de agricultura y ganadería». La cesión de los tributos no puede ser entendida como irrevocable. No se compadece con el ámbito de la competencia estatal del art. 149.1.14, en su conexión con el art. 133.1, ambos de la Constitución, pues ello pondría en cuestión el principio de la potestad tributaria originaria del Estado. Tampoco con lo regulado en la disposición adicional primera, 1 EAE, ni con la doctrina del TC. Por lo que se refiere al argumento de la Comunidad Autónoma de que la revisión en vía económico administrativa de las actuaciones de la Junta de Extremadura por el TEAR puede mermar sus recursos económicos, tampoco puede admitirse, toda vez que las resoluciones de los órganos económico-administrativos del Estado son, según el art. 20.2 de la propia LOFCA, susceptibles de recurso contencioso-administrativo. La segunda tacha de inconstitucionalidad planteada contra el art. 20.1 b) LOFCA es que las reclamaciones económico-adminis-

trativas en materia de tributos cedidos de que conocen los TEAR atentan contra su autonomía política (art. 137 C.E.) por implicar un control administrativo que situaría a la Administración tributaria autonómica en una relación de dependencia jerárquica respecto de la Administración estatal. Manejando la recurrente el canon establecido en relación con la tutela estatal sobre los entes locales en la STC 4/1981, afirma que se trata de un control genérico e indeterminado en virtud del cual la Comunidad Autónoma queda subordinada al Estado, situación incompatible con la autonomía que la Constitución le garantiza. En relación con el primero de los argumentos alegados por la representación autonómica, consistente en señalar que la intervención del TEAR implica el establecimiento de una relación de dependencia jerárquica de la Comunidad Autónoma respecto del Estado, hay que recordar la doctrina sentada en nuestra STC 4/1981, de 2 de febrero. En el FJ 3, de dicha resolución, en relación con los entes locales, se dijo que «la posición de superioridad [del Estado] permite afirmar como admiten expresamente los recurrentes y se admite también en el Derecho comparado que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúan a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado». El planteamiento realizado por la recurrente no puede ser compartido, ya que, partiendo de que la intervención del TEAR se efectúa a instancia de los ciudadanos y no de oficio por el propio TEAR, se constata que dicha intervención sobre las liquidaciones practicadas en materia de tributos cedidos se ajusta al canon establecido desde la STC 4/1981, pues se trata de un control de legalidad y no de oportunidad, ya que tiene por objeto la aplicación de normativa estatal, esto es, la normativa reguladora de los tributos cuyo rendimiento se ha cedido a la Comunidad Autónoma. De otro lado, se trata de un control puntual o «sobre materia concreta» (STC 6/1982, FJ 7) y no genérico o indeterminado, en la medida en que se ejerce sobre resoluciones tributarias específicas y no sobre el poder tributario autonómico en general. No se trata aquí del establecimiento por la legislación estatal de controles sobre competencias de gestión explícitamente atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía, sino de funciones ejecutivas ejercidas por las Comunidades Autónomas por delegación del Estado en el seno de una materia atribuida a este último con carácter exclusivo por el art. 149.1.14 C.E. El propio art. 60 f) EAE constata que las actuaciones autonómicas en él previstas no se inscriben en el seno de una competencia propia de la Comunidad Autónoma y, por tanto, de carácter indisponible e irrenunciable, sino que se ejercen «por delegación del Estado» y cuya efectiva puesta en práctica depende, precisamente, de los términos en que tal delegación se realice, pues no otra cosa indica el propio precepto es-

tatutario con la expresión «en su caso». Como ya se declaró en la STC 91/1998, FJ 4, que las reclamaciones económico-administrativas sobre los tributos cedidos, en la medida en que «*siguen regidos por la normativa estatal*», corresponden a «*los órganos económico-administrativos del Estado, tal como establece el art. 20.1 LOFCA*», lo que, según el FJ 5 de la misma resolución, permite «*el establecimiento de una doctrina común en las cuestiones tributarias de cuantía relevante*», finalidad a la que sirven la existencia de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC). La atribución al TEAR del mecanismo de revisión económico-administrativa prevista en el art. 20.1 b) L.O.F.C.A. es un aspecto concreto que se enmarca dentro de las diversas posibilidades de que dispone el Estado a fin de establecer, por medio de la Ley Orgánica *ex* art. 157.3 C.E., el marco general en que se ha desenvolver la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. No es función del TC pronunciarse sobre el sistema más adecuado de financiación de las Haciendas territoriales o de coordinación de las actividades financieras de los distintos entes territoriales entre sí (STC 179/1985, FJ 3), ni nos incumbe determinar «cuál es el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas»; decisión ésta que, «dentro de la Constitución corresponde adoptar a los propios poderes públicos responsables de ello, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas» (STC 145/1989, FJ 6). La función de este Tribunal es la de decidir si las concretas disposiciones impugnadas exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible» (STC 68/1996, FJ 2).

3. Sentencia 166/2000, de 15 de junio (BOE de 11 de julio). Ponente: Jiménez de Parga y Cabrera. (Conflicto de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.22; 149.1.23.

otros:

Objeto: Determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats.

Materias: Títulos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas, parcialmente concurrentes: aguas, pesca fluvial, medio ambiente, protección de la fauna acuícola y sus hábitats.

Las competencias del Estado, en la medida de una cierta concurrencia con las de las Comunidades Autónomas, no puede verse afectada o disminuida. El objeto de un conflicto en atención a la modificación de las reglas que lo motivaron no deja de ser susceptible de resolverse en atención al contenido de la controversia suscitada. La pesca fluvial es competencia cuyo ámbito consiste en la regulación de la actividad consistente en la captura de las diversas es-

pecies piscícolas que comprende el régimen de protección, conservación, y mejora de los recursos pesqueros. Punto de conexión con la materia de aguas de competencia estatal. La materia de medio ambiente es título competencial específico de la Comunidad Autónoma de Navarra. En relación con la protección de la fauna acuícola y sus hábitats es deber legal de los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos de construir a su costa escalas en las presas o diques. Es preceptiva la actividad permisiva de la Comunidad Foral en relación con las actividades a realizar en los cursos fluviales. Las centrales hidroeléctricas tienen el deber de mantener el caudal mínimo y de obtener autorización administrativa cuando necesiten efectuar variaciones en el caudal. Los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos tienen el deber legal de colocar rejillas o mallas que impidan el acceso de la fauna piscícola. La competencia pertenece al Estado, por considerarse materia directamente relacionada con aguas. Sin embargo no es de ese ámbito de competencia del Estado, es decir, materia de aguas, la prohibición de actividades en Áreas de Protección de la Fauna Silvestre, que es materia específica de regulación autonómica. Las infracciones administrativas por alteración de caudales tener en cuenta la autorización del organismo de cuenca forma parte de la competencia estatal en materia de aguas.

4. Sentencia 190/2000, de 13 de julio (BOE de 11 de agosto). Ponente: Jiménez Sánchez (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 136.1; 149.1.10; 149.1.13; 149.1.15.

otros:

Objeto: Conflicto promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con OM de Industria, Comercio y Turismo sobre medidas de adaptación a la competencia internacional y diversificación de zonas con implantación de industria textil-confección.

Materias: Industria, comercio exterior, investigación: títulos competenciales del Estado. Alcance de los correspondientes a las Comunidades Autónomas en la medida de su explícito reconocimiento en éstos o en otros colaterales. Planificación de la actividad económica: competencia del Estado. Tribunal de Cuentas: funciones exclusivas y otras también ejercitables por instituciones fiscalizadoras autonómicas.

Es doctrina consolidada que la desaparición o modificación de la norma objeto del conflicto no significa, necesariamente, la desaparición de la necesidad de acabar con una resolución. Es necesario atenerse a circunstancias variadas para una toma de decisión de estas características. Efectos de la Sen-

tencia: satisfacción de la pretensión mediante declaración de titularidad, sin innecesaria anulación de preceptos impugnados. El título competencial de industria es más específico que el de planificación de la actividad económica. No forman parte de su contenido *comercio exterior* ni reestructuración de sectores industriales. Innecesariedad de la gestión realizada por el Estado e inconstitucionalidad de su titularidad en materia de gestión que vulnera la competencia de la Generalidad en materia de industria. La competencia del Estado en la materia habrá de ceñirse a la regulación del plazo común de presentación, el condicionamiento de la concesión a la verificación del cumplimiento de los deberes fiscales por el solicitante, así como los correspondientes a la Seguridad Social; así como regular y controlar su sometimiento a la fiscalización del Tribunal de Cuentas. la investigación y desarrollo de innovaciones técnicas forma parte del título competencial fomento y coordinación general de la investigación científica. Será asimismo competencia del Estado la regulación de la gestión de las ayudas concedidas. Se define la reconversión industrial como una actividad dirigida a adaptar las dimensiones, la capacidad productiva y las características técnicas a las exigencias de viabilidad impuestas por los mercados internacionales. La actividad pública de mediación o de cambio constituye el núcleo fundamental de la actividad comercial; será título competencial no susceptible de desplazar específicas competencias sectoriales. Será prevalente sobre éstas cuando queden directamente afectadas al establecimiento de regímenes de importación, la regulación de los mercados o la fijación de instrumentos de una cierta política comercial. Es competencia del estado el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, pudiendo incluir en su ámbito acciones directas de creación y dotación de centros públicos, englobando medidas de carácter organizativo y de servicios. En cualquier caso no puede significar un vaciamiento de otros títulos competenciales. Será asimismo competencia del Estado la planificación general de la actividad económica, proyectada de modo heterogéneo sobre la totalidad del territorio nacional, sin que pueda suponer menoscabo de competencias autonómicas, de modo que sólo excepcionalmente significará la centralización de funciones de normación y ejecución. El poder subvencional del Estado no puede desligarse de sus títulos competenciales, que serán límites y legitimación de aquél. El tribunal de Cuentas no es el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, aunque se produce un cierto principio de supremacía frente a otros centros fiscalizadores.

VOTO PARTICULAR (Mendizábal Allende): El TC es un instrumento de cohesión y participa de vinculaciones funcionales con el poder jurisdiccional. Aparece como institución única y suprema en el campo de la fiscalización externa de la actividad económica de las Administraciones Públicas. Cuanto es Administración pública está sujeto a la fiscalización y al enjuiciamiento del Tribunal en el ámbito de su competencia material. El control específico respecto de la gestión económica corresponde indeclinablemente al Tribunal de Cuentas, sin limitación ni condicionamiento alguno. Como ya se ha mantenido por la STC 18/1991 el Tribunal de Cuentas es supremo pero no único

cuando fiscaliza. Las Comunidades Autónomas quedan sometidas al régimen de contabilidad pública que implica, en el principio la formulación de unos presupuestos y, en el final, la de rendir cuentas, necesariamente a este órgano fiscalizador. Con independencia de la convivencia de éste órgano fiscalizador con otras instituciones autonómicas, que también pueden desplegar funciones *pesquisidoras*, el Tribunal de Cuentas tiene el monopolio de la jurisdicción contable cuyo objeto es la declaración y exigencia individualizada de la responsabilidad homónima respecto de quienes manejan los caudales públicos en las tres *esferas* de la Administración: central, autonómica y local.