

to del reconocimiento de servicios prestados a la Administración, rechaza, una vez más, el intento de conceptuar como tales los prestados en determinadas empresas públicas, afirmando, en la línea de la anterior sentencia de 26 de enero de 1995 y otras muchas, que "las empresas nacionales, hoy sociedades estatales mercantiles, no son en rigor organismos autónomos, sino entes de naturaleza privada que actúan en el tráfico jurídico equiparados a los sujetos privados y regidos por el Derecho civil, mercantil y laboral". En la más reciente de 21 de febrero de 2000, dictada en el caso de la creación de TVE Temática, obtiene las debidas consecuencias procesales del carácter privado de la entidad creada para reducir el ámbito del recurso, pues los actos sometidos al régimen jurídico privado están atribuidos a la jurisdicción civil²².

IV. CONCLUSIÓN

Decíamos al principio que existen resoluciones judiciales que no por obvias dejan de ser merecedoras de un comentario divulgativo. El propósito de estas líneas era el de llamar la atención sobre un auto judicial de claro contenido; pero a la vez poner de relieve, una vez más, el caos procesal y la inseguridad jurídica que producen las peregrinaciones entre órdenes jurisdiccionales y la falta de criterios de delimitación de sus ámbitos respectivos y de acatamiento de dichos criterios. El enjuiciamiento de todas las actuaciones del Consorcio de Compensación de Seguros sometidas al Derecho privado, de acuerdo con su naturaleza jurídica, ha estado siempre residenciado en la jurisdicción civil. No es bueno abrir otro frente de peregrinación con invenciones más o menos ingeniosas.

²² Aranzadi 10112. Véase especialmente el segundo fundamento jurídico.

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 276/2000, de 16 de noviembre (BOE de 14 de diciembre). Ponente: Vives Antón (Cuestiones de inconstitucionalidad)

Preceptos constitucionales: 24.2 y 25.1.

otros:

Objeto: Cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el art. 61.2 LGT, en su redacción dada por la Ley 18/1991.

Materias: Derecho administrativo sancionador: garantías y régimen jurídico. Tributos: recargos, naturaleza sancionadora por razón de su cuantía. Régimen

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

jurídico. exigencia de procedimiento con las garantías de los arts. 24 y 25 CE para su imposición.

No obstante haber sido modificado el precepto cuestionado se considera que no ha perdido su objeto la cuestión en atención a su susceptibilidad de ser aplicado en posteriores procesos contenciosos. La cuestión central estriba en determinar la posible naturaleza sancionadora de un recargo por cuantía del 50% de la cuota. las consideraciones han de tener en cuenta lo que ya se dijo en la STC 164/1995. La expresa exclusión que se ha hecho del carácter sancionador no exime del análisis que ha de llevar a cabo el TC, sobre todo en atención a la *apariencia* claramente sancionadora del recargo y, con independencia del nomen iuris utilizado. La calificación de sanción también dependerá de la función que al recargo se atribuye por el ordenamiento. La presencia de la «finalidad represiva, retributiva o de castigo» que el TC ha venido destacando como específica de las sanciones (SSTC 239/1988, F.J. 2; 164/1995, F.J. 4), habrá de tenerse en cuenta para concluir que el recargo tiene sentido sancionador; si, por el contrario, la medida desfavorable careciese de tal función represiva no estaríamos en el ámbito punitivo y, por ende, habría que descartar la aplicación de los arts. 24.2 y 25 C.E. Este es, invariablemente, el criterio que ha venido siguiendo el Tribunal en los casos en los que ha tenido que pronunciarse sobre si un determinado acto tenía o no sentido sancionador. Será, por consiguiente, la determinación de una eventual función represiva en el recargo, la razón determinante de su calificación como sanción en aplicación de la doctrina dominante en la materia del TC. De entrada cabe apreciar una función coercitiva, disuasoria o de estímulo. Esta función disuasoria del recargo se logra mediante la amenaza de una consecuencia desfavorable. Y resulta obvio que el contenido material de esta consecuencia no difiere del que puede tener una medida sancionadora, no obstante, una «cosa es que las sanciones tengan, entre otras, una finalidad disuasoria, y otra bien distinta que toda medida con una finalidad disuasoria de determinados comportamientos sea una sanción» (STC 164/1995, FJ 4). La Sentencia distingue la sanción del tributo en atención a la finalidad de éste -sostenimiento de gasto público- y a los criterios para su establecimiento y cuantificación -la capacidad económica del sujeto llamado al pago-. Se centrará la cuestión en determinar si el recargo queda justificado por las funciones indemnizatoria y de estímulo positivo que permitan excluir la presencia de la función de castigo propia de las sanciones. Y en ello, como elemento indiciario fundamental, se atenderá al importe cuantitativo. No se admite que cumpla sólo una función de estímulo positivo que permita excluir el sentido sancionador. La propia identidad con ciertas sanciones para infracciones graves abunda en la idea de una función sancionadora, si nos atenemos a la cuantía. Ya se advirtió en el FJ 4 STC 164/1995, que si «pese al nomen iuris utilizado por el legislador la cuantía del recargo alcanzase o se aproximase al importe de las sanciones, podría concluirse que se trataba de

una sanción»; y, «en sentido opuesto», que «la imposición del pago de una suma de dinero cuya cuantía se aleja muy destacadamente, y por debajo, de las multas, no tiene una finalidad represiva». Criterio éste también mantenido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a efectos de reconocer que a determinados recargos debían resultarles de aplicación las garantías que se deducen del art. 6 del Convenio (STEDH Bendenoun c. Francia, de 24 de febrero de 1994). Por ello hay que concluir que el recargo del 50 por 100 de la deuda tributaria establecido en el art. 61.2 L.G.T., en su redacción dada por la Ley 18/1991, en tanto que supone una medida restrictiva de derechos que se aplica en supuestos en los que ha existido una infracción de la Ley y desempeña una función de castigo, no puede justificarse constitucionalmente más que como sanción. Supuesta esta calificación se considera cumplida la función de certeza como acepción del principio de seguridad jurídica, no así las exigencias derivadas del art. 24.2: la previsión de un recargo del 50 por 100, con exclusión del interés de demora, establecida por el art. 61.2 LGT, en aquellos casos en los que los contribuyentes ingresen la deuda tributaria fuera de plazo, tiene consecuencias punitivas que, al aplicarse sin posibilidad de que el afectado alegue lo que a su defensa considere conveniente y al obviar la declaración de culpabilidad en un procedimiento sancionador, que la imposición de toda sanción exige, conduce derechamente a la declaración de inconstitucionalidad del mandato normativo impugnado por vulneración del art. 24.2 C.E., con los efectos previstos en el inciso final del art. 40.1 LOTC.

VOTO PARTICULAR (Mendizábal Allende): *Se limita a glosar los fundamentos de la Sentencia en consonancia con posiciones mantenidas con anterioridad en la misma línea. En realidad no disiente de ninguno de los Fundamentos, ni tampoco, desde luego, del Fallo.*

(Garrido Falla). Aun asumiendo la conclusión a que llega el Fallo, se considera necesario acudir no tanto al art. 24.2, en atención a la facilidad del legislador a atemperar la norma al defecto estimado, sino acudiendo a la denuncia de la arbitrariedad por la desproporción que se produce en su aplicación.

Sobre el mismo asunto véanse las SSTC 291/2000, 307/ y 312/2000 que resuelven recursos de amparo en atención a los argumentos aquí resumidos.

III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS

1. Sentencia 273/2000, de 15 de noviembre (BOE de 14 de diciembre). Ponente: Cruz Villalón (Cuestión de inconstitucionalidad)

Preceptos constitucionales: 9.3; 31.1.

otros:

Objeto: Cuestión de inconstitucionalidad en relación con la DA Segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1987, de 13 de julio, de Administración Hidráulica de Cataluña.

Materias: Cuestión de inconstitucionalidad: objeto. Aprovechamientos hidráulicos: competencia de la Generalidad. Naturaleza tributaria de ciertos cánones. Aplicación de efectos retroactivos: inexistencia de vulneración apreciable de principios contenidos en el 9.3: seguridad jurídica en su acepción de garantía de la certeza del derecho y de previsibilidad de los ciudadanos. Principio de seguridad jurídica: alcance y dualidad de vertientes. Retroactividad de normas tributarias.

La derogación del apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 no implica la pérdida sobrevenida de objeto del presente proceso constitucional; la pervivencia del proceso dependerá de la incidencia real de la derogación y no de criterios abstractos, debiéndose, en todo caso, distinguir entre recurso y cuestión de inconstitucionalidad (FJ 2 STC 111/1983). Tanto el incremento de tarifas como el canon de saneamiento tienen una indudable naturaleza tributaria. Desde esta perspectiva cabe afrontar el argumento de la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales: las normas que imponen cargas tributarias en atención a lo dispuesto en el art. 31.1 del propio Título no son por definición disposiciones «restrictivas de derechos individuales» en el sentido del referido art. 9.3 C.E. Como ya se ha afirmado (FJ 6 STC 182/1997) en el art. 31.1 CE se consagra un auténtico mandato jurídico, del que se deriva un deber constitucional para los ciudadanos de contribuir, a través de los impuestos, al sostenimiento o financiación de los gastos públicos, un deber que, por otro lado, enlaza sin tensión dialéctica alguna con la función social de la propiedad (art. 33.2 CE). Afirmar que las normas tributarias no se hallan limitadas en cuanto tales por la prohibición de retroactividad establecida en el art. 9.3 CE no significa que su legitimidad constitucional no pueda ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva entre en colisión con otros principios constitucionales [SSTC 126/1987, FJ 9.b) y 197/1992, FJ 4], señaladamente el de seguridad jurídica [SSTC 150/1990 FJ 8; 173/1996, FJ 3 y 182/1997, FJ 11 b)]. Principio que no puede erigirse en valor absoluto, ni debe entenderse tampoco como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen jurídico-tributario (entre otras, SSTC 6/1983, FJ 2 y 134/1996, FJ 3). Este principio sí protege la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad posible de las normas tributarias no puede afectar a la interdicción de la arbitrariedad (STC 150/1990, FJ 8). La tarea de determinar cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera el principio de seguridad jurídica sólo puede realizarse caso por caso, teniendo en cuenta,

por una parte, el grado de retroactividad de la norma cuestionada y, por otra, las circunstancias específicas que concurren en el supuesto examinado [SSTC 173/1996, FJ 3 y 182/1997, FJ 11 c)]. En relación con las acepciones del principio de seguridad jurídica cuales son la certeza de la norma y la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos ha de afirmarse que los defectos de técnica legislativa en que haya podido incurrir el precepto no han redundado, en la presente ocasión, en una merma de la vertiente objetiva de la seguridad jurídica o certeza del Derecho. Ciertamente, de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, puede deducirse un deber de los poderes públicos de observar los trámites esenciales para la elaboración de las normas jurídicas, como correlato del interés legítimo de los ciudadanos en que la Administración Pública observe dichos trámites. Sin embargo, tales principios constitucionales, no cubren una eventual expectativa de que los poderes públicos permanezcan pasivos ante la concurrencia de un vicio procedimental que afecte a una norma cuya aplicación pueda favorecer la consecución de un interés general. En el presente caso resulta indudable la concurrencia de claras exigencias de interés público fundamentadoras de la medida adoptada por la Ley 17/1987, en los términos de la STC 182/1997 (FJ 13). Concretamente, el legislador autonómico, ha tratado de garantizar la efectiva consecución de un interés de relevancia constitucional, como es la mejora de la calidad ambiental de las aguas (art. 45 CE), que podría verse seriamente quebrantado en la hipótesis de que no se hubiesen podido realizar las obras de saneamiento y depuración necesarias, sin que quepa apreciar en la solución finalmente adoptada vulneración alguna del principio de seguridad jurídica en su vertiente de previsibilidad del actuar acomodado a Derecho de los poderes públicos.

IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO

B. Las Cortes Generales.

1. **Sentencia 234/2000, de 3 de octubre (BOE de 7 de noviembre). Ponente: Cruz Villalón (Conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado).**

Preceptos constitucionales: 72.1; 90; 97

otros:

Objeto: Acuerdo de la Mesa del Senado, de 29 de noviembre de 1995, de no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación de un Proyecto de Ley.

Materias: Conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales: naturaleza. Funciones constitucionales del Gobierno. Procedimiento legislativo.

En orden a la legitimación para iniciar el proceso, el Tribunal Constitucional considera, además de tratarse de uno de los órganos mencionados en el art. 59.3 LOTC, la existencia en el caso concreto de «una conexión específica entre el órgano actor y las atribuciones defendidas que deben estimarse como propias frente a la invasión, por ejercicio indebido, del órgano constitucional demandado (FJ 4 STC 45/1986), conflicto que tendrá como único objeto la simple usurpación de funciones, y que se declara adecuado a la cuestión conflictiva que ahora se suscita. Siendo una de las funciones del Gobierno la dirección de su política general, la declaración de urgencia realizada por él no afecta a la autonomía parlamentaria, ni ésta pueda condicionar aquélla. Tal declaración de urgencia no restringe el derecho del Senado, en este caso, a tramitar el proyecto de ley en el plazo establecido y supone el ejercicio de una opción constitucionalmente legítima en cuanto expresamente querida por el constituyente al par que manifiesta una cierta concepción de las relaciones entre las Cámaras y el Gobierno a través de un mecanismo que permite a éste actuar sobre el procedimiento legislativo influyendo en su desarrollo cronológico cuando, en su criterio, concurran las circunstancias que así lo requieran. Dicha opción no está sometida a plazos perentorios, habiendo sido realizada en el momento procedimental oportuno porque la declaración de urgencia por el Gobierno de un proyecto de ley a efectos de su tramitación en dicha Cámara, aun remitido ya el Proyecto a las Cortes Generales, si bien abrevia el plazo de ésta, ni le priva del ejercicio de su función legislativa, al incidir el mecanismo conferido al Gobierno sobre la cronología del procedimiento pero no sobre el contenido del proyecto, ni restringe el derecho de la Cámara y de sus miembros a tramitar los proyectos de ley en el plazo constitucionalmente establecido, ni, en fin, la reducción del tiempo de tramitación tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano. Se concluye, por consiguiente que al no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno en relación con el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo a efectos de su tramitación en dicha Cámara, invadió la atribución constitucional que al Gobierno confiere el art. 90.3 CE.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 223/2000, de 21 de septiembre (BOE de 19 de octubre). Ponente: Conde Martín de Hijas (Conflicto de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.13; 149.1.25.

otros:

Objeto: RD 1085/1992, de 11 de septiembre, mediante el que se aprueba el reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo.

Materias: Conflicto positivo de competencias: Ámbito y finalidad. Energía: títulos competenciales

No se considera desaparecidas las causas del conflicto como consecuencia de la sobrevenida vigencia de una norma en atención a que se plantean las mismas cuestiones, por lo que se mantiene la huida de cualquier atisbo de automatismo en la consideración de las causas sustantivas del conflicto planteado. En relación con el deslinde material de competencias se afirma la necesidad de cerner éste en atención al objeto de la controversia: serán títulos competenciales aplicables el régimen energético y el comercio exterior, sin que puedan considerarse los de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía e industria. En relación con el de planificación económica se considera necesario un ejercicio conjunto y armónico de todas las implicadas. La posibilidad de estimar el carácter básico de un conjunto normativo puede implicar vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma. La competencia en relación con los operadores y empresas suministradoras es del Estado, cuyo ámbito competencial será nacional en atención a la competencia en comercio interior; a efectos de información y publicidad no quiebra el equilibrio competencial la existencia de registro administrativo único para todo el Estado, en relación con el cual las Comunidades Autónomas disfrutarán de competencias ejecutivas. necesario será distinguir entre operadores y empresas suministradoras. la autorización e inscripción en el registro de la Administración del Estado no supone vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma. Por el contrario, sí en relación con las empresas suministradoras en donde se aprecia vulneración de la competencia de la Generalidad, en cuanto la autorización correspondiente se concede para un ámbito geográfico determinado. De todo ello ha de derivarse necesariamente que la autorización y registro estatales no constituyen actuaciones imprescindibles para asegurar el cumplimiento de la normativa básica, cuya finalidad no es otra que la garantía de la distribución de los gases licuados del petróleo en un territorio concreto, ya que el abastecimiento puede ser plenamente garantizado por la Comunidad Autónoma correspondiente al ámbito de la actividad de la empresa, la cual puede autorizar la inscripción y realizar las actuaciones de supervisión pre-

vias o posteriores a dicha inscripción sin perturbación alguna. Será la Generalidad la Administración competente para otorgar la inscripción registral y la calificación de las Empresas Suministradoras. Tampoco debe considerarse vulneración del meritado equilibrio competencial la existencia mínima de seguridad que, en todo caso, habrá de regularse por el Estado, en cuanto manifestación de un principio básico de la ordenación del sector energético y medida de ordenación de la planificación económica general en sentido estricto; se considera esta vulneración en relación con el art. 13 mediante el que se establece el deber de consumidores o usuarios finales de comunicación al Estado, teniendo en cuenta que la actividad correspondiente está totalmente localizada en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en donde se encuentran los consumidores finales a que se refiere el precepto se deriva que la obligación de comunicación cuestionada se aleja de toda posible relación con lo básico. En esas circunstancias resulta claro que el precepto invade las competencias de la Generalidad de Cataluña. Será competencia del Estado el establecimiento de las directrices sobre instalaciones, calidad de productos y facilitación de información. En relación con la competencia en materia de infracciones y sanciones, será del Estado la que versa acerca de la cancelación de inscripción y revocación de otras autorizaciones administrativas, significando, sin embargo, la existencia de vulneración de las competencias de la Generalidad en relación con las empresas suministradoras, no así en los supuestos de operadores.

VOTO PARTICULAR (Viver Pi-Sunyer): Se muestra la discrepancia en relación con la consideración de carácter básico de las actividades ejecutivas reguladas en el art. 38 de la norma controvertida. Según la Sentencia la recepción directa por parte del Estado de la información de las Empresas suministradoras, las comprobaciones y el requerimiento de documentación e información complementaria son actividades básicas ya que esa información puede resultarle imprescindible para ejercitar sus competencias de ordenación y coordinación del sector energético sin que deba condicionarse «a que la misma se traslade a través de la Generalidad, ya que la función planificadora y ordenadora del Estado puede requerir en ocasiones la relación directa con las empresas del sector, pues, en caso contrario, el Estado no podría ejercer una competencia propia, como es la que consideramos, de modo autónomo». No se comparte esta conclusión ni la concepción del sistema de distribución de competencias que le subyace. También, en parte, porque de las consideraciones de la sentencia se deduce una duplicidad competencial que resulta ajena a la lógica jurídica que preside el sistema de distribución de competencias establecido en nuestro ordenamiento.

2. Sentencia 248/2000, de 19 de octubre (BOE de 17 de noviembre). Ponente: Vives Antón (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 24.1; 33.1; 148.1.9ª; 149.1.23ª; 149.3.

otros:

Objeto: Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS en relación con las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de Ordenación y Protección de las Áreas Naturales de Interés Especial y 8/1985, de 17 de julio, de declaración de Sa Punta de N´amer como Área Natural de Especial Interés.

Materias: Cuestión de inconstitucionalidad: objeto. Ordenación del territorio: título competencial aplicable; concepto. Inexistencia de un principio de reserva de reglamento en la CE. Objeto de la jurisdicción constitucional: modelo de jurisdicción concentrada.

La derogación de la norma cuestionada no priva de contenido a la cuestión de inconstitucionalidad: Sobre esta cuestión existe ya una doctrina consolidada del TC (SS 111/1983, FJ 2; 199/1987, FJ 3; 93/1988, FJ 6; 3/1993, FJ 1; 109/1993, FJ 2; 385/1993, FJ 2, y 28/1997, FJ 2) se ha declarado que el hecho de que la norma cuestionada no se encuentre ya en vigor no priva de contenido a la cuestión de inconstitucionalidad, a diferencia de lo que, por regla general, acontece en el recurso de inconstitucionalidad, toda vez que en aquélla la posible aplicación de la norma derogada en el proceso *a quo* puede hacer necesario un pronunciamiento de este Tribunal. Se aduce la irrelevancia de las leyes impugnadas para resolver la cuestión planteada: para resolver esta cuestión se trae la STC 28/1997, FJ 3. La validez de la Ley 8/1985 que declara Área Natural de Especial Interés el espacio denominado «Sa Punta de N´amer», «no es indiferente al enjuiciamiento de la controversia planteada en el proceso contencioso-administrativo, ya que, con independencia de las razones aducidas por la Sala a quo, es innegable que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la referida Ley puede ser un elemento a considerar para determinar el alcance de la reclamación indemnizatoria pretendida en el proceso contencioso-administrativo» (STC 28/1997, FJ 3). No se llega a la misma conclusión por lo que respecta a la Ley 1/1984, pues es la Ley 8/1985, y sólo ella, la que produce la afectación de los bienes y derechos de que aquí se trata. «*Que esta Ley remita a otras disposiciones legales y, en particular, a la Ley 1/1984 es indiferente desde la perspectiva de la resolución del proceso a quo*». «*Cuestión completamente distinta es que para el enjuiciamiento de la validez*» de la Ley 8/1985 «*sea necesario examinar previamente si la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tiene competencia legislativa para crear la figura de las "Áreas Naturales de Interés Especial"*». Ahora bien la conclusión que se alcance sobre este particular incidirá, en su caso, únicamente sobre el juicio de constitucionalidad que merezca» la Ley 8/1985. En la STC 28/1997 se descartó que la Ley 1/1984 y otra -la 3/1984- análoga a la 8/1985 se incardinaran en las materias «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos», en la medida en que «*establecen disposiciones normativas típicamente urbanísticas y directamente orientadas a la planificación territorial y*

a la delimitación de los usos del suelo, por lo que han de encuadrarse en el título competencial relativo a la "ordenación del territorio y urbanismo". Si se tiene en cuenta que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tiene competencia exclusiva en esas materias (art. 10.3 EAIB, tras la modificación estatutaria llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/1998, de 8 de enero), se debe concluir que las Leyes 1/1984 y 8/1985 «no ofrecen reparo alguno de constitucionalidad, máxime cuando en atención a sus específicos contenidos tampoco puede apreciarse la duda de la Sala sobre la supuesta contradicción de alguno de sus preceptos de lo dispuesto en la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente, contenida al tiempo de plantearse la presente cuestión de inconstitucionalidad en la Ley 4/1989 (LCEN)» (STC 28/1997, FJ 6). Por lo que se refiere a la vulneración del art. 33.1 CE por parte de la Ley 1/1984, acerca de la omisión de referencia alguna al deber de indemnizar se sigue asimismo el criterio del FJ 7 STC 28/1997 «es claro ... que el silencio de la Ley sobre este particular no puede ser considerado como una exclusión vulneradora de lo dispuesto en el art. 33.3 CE, sino que ha de entenderse que ese extremo quedará sometido a la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos que procede otorgar a quienes, por causa de interés general, resulten perjudicados en sus bienes y derechos. A lo que cabe agregar que el Parlamento de las Islas Baleares en la Ley 1/1991, de espacios naturales y régimen urbanístico de las Áreas de Especial Protección, expresamente establece en su Disposición adicional sexta que en los proyectos presupuestarios de la Comunidad Autónoma se preverán los recursos precisos para afrontar la responsabilidad económica que pueda suponer las calificaciones urbanísticas de los terrenos». Asimismo se desestima la duda planteada en relación con la eventual vulneración por estas normas del art. 24.1 CE; se desestima la cuestión, siguiendo la doctrina de la STC 73/2000, aun reconociendo la no identidad absoluta de la cuestión planteada, en cuanto «no resulta en principio contrario a la Constitución que el legislador asuma una tarea que antes había encomendado al poder reglamentario. Ni ciertamente lo es en el presente caso, pues como han recordado las partes personadas en relación con los preceptos cuestionados ... nuestro sistema constitucional desconoce algo parecido a una reserva reglamentaria, inaccesible al poder legislativo. De suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario» (STC 73/2000, FJ 15). De ello se infiere que el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 CE, no queda vulnerado por el solo hecho de que una materia sea regulada por norma de rango legal y, por lo tanto, resulte jurisdiccionalmente inmune.

3. **Sentencia 275/2000, de 16 de noviembre (BOE de 14 de diciembre). Ponente: Conde Martín de Hijas (Conflicto de competencia).**

Preceptos constitucionales: 149.1.11^a; 149.1.13^a; 149.1.18^a

otros:

Objeto: Conflicto de competencia promovido por Gobierno Valenciano contra diversas disposiciones del Reglamento de Cooperativas de Crédito, aprobado por el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero.

Materias: Conflicto positivo de competencias: alcance; efectos de la sobrevenida modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que lo suscita. Cooperativas de crédito: competencia del Estado; órganos rectores: competencia de la Comunidad Autónoma; escisión y fusión: autorización administrativa, competencia del Estado en determinados supuestos de carácter supracomunitario. Competencia de la Comunidad Autónoma matizada por las bases del Estado sobre créditos, cooperativas, legislación laboral y mercantil. Legislación básica: bases; alcance y modos de participación de las competencias de las Comunidades Autónomas.

Sólo cuando una controversia siga viva, como consecuencia de la nueva norma, el TC está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia. La competencia exclusiva que la Generalidad Valenciana ostenta ex art. 34.1.6 EAV sobre las Cooperativas de Crédito, que es aquella que específicamente se debe entender ahora invocada, ha de conjugarse con la competencia del Estado para fijar las bases de la ordenación del crédito (STC 204/1993, FJ 3). En relación con esta competencia ha de tenerse en cuenta que «cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el artículo 149.1.11, 13 y 18) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable» (FJ 3 STC 235/1999). El precepto controvertido que desarrolla la previsión legal en punto a la inscripción en Registro de Cooperativas no es contrario con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, según resulta de la doctrina establecida en la STC 44/1984, FJ 3. En aquella ocasión, tras apuntar que el criterio del domicilio social para la determinación de la titularidad de la competencia no hallaba apoyo en la Ley General de Cooperativas entonces vigente, ni en las normas que la desarrollaban, se indicó que «en todo caso corresponderían al Estado las competencias relativas al Registro de aquellas cooperativas cuyo ámbito de actuación rebase los límites territoriales de la Comunidad Autónoma». A igual conclusión cabe llegar en relación con la impugnación del art. 31.1 del Reglamento, en relación con la competencia del otorgamiento de la autorización administrativa para las escisiones y fusiones de este tipo de sociedades corresponde al Estado la emisión de dicha auto-

rización administrativa cuando la Comunidad Valenciana carezca de competencias sobre todas las entidades afectadas, el ámbito operativo de las sociedades resultantes sobrepase el territorio autonómico, o el proceso afecte también a entidades radicadas en otras Comunidades Autónomas, pues en tales supuestos no se trata de una actividad instrumental que se realice con terceros radicados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma (STC 165/1985, FJ 3), sino, por el contrario, de una operación conducente a modificar la estructura o dimensiones de las sociedades implicadas en el proceso de escisión o fusión, lo que pone de manifiesto el carácter supracomunitario que reviste esta decisión y, en consecuencia, el interés público que justifica la competencia estatal (STC 44/1984, FJ 2). Por lo que se refiere a los arts. 1.1 y 4, cabe traer aquí decisiones anteriores del TC en cuya virtud «la constitución de nuevas entidades crediticias, por su incidencia en la política financiera en todo el territorio nacional, necesariamente queda reservada a las autoridades estatales en la materia» (STC 135/1993, FJ 6; SSTC 96/1996, FJ 25, y 235/1999, FJ 10). Será propósito perseguido del art. 9.1.d) el aseguramiento de la solvencia de las Cooperativas de Crédito, se reitera que es éste un fin que trasciende los intereses comunitarios y las situaciones concretas, incidiendo de manera inmediata en la estabilidad y buen funcionamiento del sistema financiero en su conjunto, cuyo garante es el Banco de España (STC 235/1999, FJ 7), por lo que ninguna duda cabe albergar en torno al carácter básico de la función ejecutiva asignada a esta institución en dicho precepto. Se rechaza igualmente el conflicto en lo que se refiere al art. 10.2, que atribuye a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, previo informe del Banco de España, la resolución de los expedientes para el cumplimiento de los límites de concentración de aportaciones societarios fijados en el art. 7.3 de la Ley 13/1989. Finalmente, respecto del art. 28, en cuanto se limita a desarrollar lo dispuesto en el art. 9.9 de la Ley 13/1989 acerca de la inscripción en el Registro correspondiente del Banco de España de los altos cargos de las Cooperativas de Crédito, ha de recordarse el carácter básico de dicha inscripción (STC 155/1993, FJ 7 *in fine*). El desarrollo de la competencia sobre bases que corresponde al Estado no puede llevarse a cabo de forma tan completa y prolija que prácticamente deje sin campo de actuación de desarrollo la competencia autonómica. Como se afirma en el FJ 5 STC 147/1991 «la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal». En atención a esta doctrina se considera incompatible con las facultades de desarrollo normativo que en esa materia tiene atribuida la Co-

munidad Autónoma Valenciana en su Estatuto de Autonomía, en atención a esta consideración, asimismo se considera que la DF Cuarta también resulta contraria al orden constitucional de competencias.

4. Sentencia 306/2000, de 12 de diciembre (BOE de 16 de enero). Ponente: Cachón Villar (Conflicto de competencia).

Preceptos constitucionales: 45.2; 149.1.1º; 149.1.23º.

otros:

Objeto: Conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Castilla y León y por la Diputación Regional de Cantabria en relación con el RD 640/1994 mediante el que se aprueba la ordenación de los recursos naturales de los Picos de Europa.

Materias: Medio ambiente: concepto. Espacios naturales protegidos: ámbito supraautonómico. Competencias controvertidas: creación, del Estado; desarrollo y ejecución, de la Comunidad Autónoma.

Se parte del carácter complejo y polifacético de las competencias sobre medio ambiente, sin olvidar el art. 6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que impone la integración de las exigencias ambientales en la definición de las políticas y acciones de la Comunidad Europea. Dentro de este marco general, el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia para dictar «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Pues bien, conforme a la doctrina de este Tribunal, esa competencia habilita al Estado, en primer lugar, para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el art. 45.2 CE (STC 64/1982, FJ 4). Bien entendido que la legislación básica del Estado no cumple sólo una función de uniformidad relativa, sino también de ordenación mediante mínimos que deben ser respetados en todo caso. Esa legislación básica a que se refiere el art. 149.1.23 CE estará integrada por las normas de rango legal, e incluso reglamentario, siempre que estas últimas resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacionario (SSTC 149/1991, FJ 3.D.c. y 102/1995, FJ 8). La planificación de los recursos naturales, cuyo instrumento más destacado en el sistema de la LCEN son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, es una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la ordenación del suelo y

la planificación urbanística (STC 102/1995, FJ 13), inspirada por los principios mencionados en el art. 2 de la citada LCEN. La íntima trabazón de competencias existentes justifica la necesidad de atribuir competencias en el establecimiento de las bases al Estado y que las Comunidades Autónomas, también con competencias trabadas en estas materias, se ocupen de ese desarrollo legislativo y ejecución referidos a la legislación básica de protección ambiental dictada por el Estado ex art. 149.1.23 CE. En resumen, el carácter transversal de la competencia para el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) permite al Estado introducir un mandato de planificación de los recursos naturales, incidiendo con ello sobre las competencias autonómicas de ordenación del territorio y de desarrollo y ejecución de la legislación ambiental, asumidas ambas por las Comunidades Autónomas promotoras de los actuales conflictos positivos de competencia. El mandato de planificar, tal y como aparece configurado en el art. 4 LCEN, «se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico, y en su ámbito encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales». Sin embargo, el título competencial retenido por el Estado ex art. 149.1.23 C.E. no habilita a éste para aprobar por sí mismo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. No corresponde a la competencia del Estado la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, tal y como están configurados en la legislación vigente, ya que el grado de detalle que este tipo de instrumentos de planificación ha de incorporar no se compadece con el concepto de lo básico. El Estado se halla habilitado para fijar las bases en la materia, en particular mediante la formulación de las correspondientes Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales (art. 8 LCEN). Al Estado corresponde igualmente garantizar la coordinación de las medidas adoptadas para la declaración de un Espacio Natural Protegido cuya extensión rebase los límites de una Comunidad Autónoma. Sin que pueda considerarse invasión de las competencias autonómicas los actos preparatorios del ejercicio de dicha facultad. Ninguna duda puede existir acerca de la plena acomodación al concepto de lo básico de los objetivos enumerados en el denominado apartado 0 (véase el RD 1803/1999, de 26 de noviembre). Siendo básico el mínimo común normativo de las medidas que hayan de adoptarse (por todas, STC 50/1999, FJ 3 y las resoluciones allí mencionadas), los objetivos del Plan participan de esa naturaleza básica, pues, en caso contrario, se produciría una divergencia de finalidades en las zonas afectadas por el Plan, que desnaturalizaría su esencia misma. También cabe afirmar el carácter básico del apartado 6, en el que se identifican las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental, estableciéndose como criterio el sometimiento a la legislación más restrictiva en la materia. Corresponde al Estado la demarcación del ámbito del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que se realiza en su apartado 1, en cuanto se corresponde con las denominadas zonas A y B del apartado 3. Ambos contenidos persiguen el establecimiento

del perímetro afectado por el especial régimen a que habrá de someterse el Parque Nacional proyectado y que condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas. Estas competencias serían las relativas a la ordenación del territorio y al desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica de protección ambiental. Pues bien, debemos reseñar que tales competencias, en particular la atinente a la ordenación territorial, no obstante quedar condicionadas por la definición del perímetro afectado por la futura creación del Parque, no resultan invadidas, puesto que dicho condicionamiento no impide a las instancias autonómicas la planificación de los usos del espacio que es el contenido nuclear de dicha competencia [SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, FJ 1 b); 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5, y 149/1998, FJ 3]. Distinto es el caso de la denominada zona C, esa consideración diferenciada ha de incluir necesariamente la determinación misma de los terrenos a los que afecta, función que habrá de corresponder a las Comunidades Autónomas a partir de las competencias que ostentan sobre ordenación del territorio y desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica de protección ambiental. Serán éstas las instancias competentes para planificar los usos del espacio, asegurando que las actividades que se desarrollen en esta zona no repercutan negativamente sobre los valores ecológicos que, ubicados en el interior del nuevo Parque Nacional de Picos de Europa, han merecido un régimen especial de protección. Es claro, por otro lado, que este condicionamiento teleológico resulta del carácter transversal de la competencia ambiental y no impone la adopción de medidas concretas para su materialización. Distinta valoración merecen el establecimiento del régimen de protección del área (apartado 4), de las limitaciones generales y específicas (apartado 5) y de los criterios orientadores de las políticas sectoriales (apartado 7) puesto que la definición de estas determinaciones se lleva a cabo con un grado tal de minuciosidad que no puede predicarse su condición de básicas al impedirse a las Comunidades Autónomas disponer de un margen de actuación que les permita, mediante el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo, establecer las medidas complementarias que satisfagan sus peculiares intereses (SSTC 147/1991, FJ 5 y 50/1999, FJ 3).

VOTO PARTICULAR (Jiménez de Parga y Cabrera, al que se adhieren Mendizábal Allende y Garrido Falla): Se disiente de la Sentencia en cuanto se aprecia la invasión de competencia que no se aprecia, al encajar perfectamente en el diseño constitucional.

(Vives Antón): Si se concluye que «no corresponde a la competencia del Estado la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales». Consecuentemente, lo que en el FJ 9 se considera posible es que algunos de los contenidos de un determinado Plan de Ordenación de dichos recursos «puedan reconducirse» a la esfera de intervención estatal en la materia; pero, desde luego, no el Plan en sí mismo. Al afirmar «la plena acomodación al concepto de lo básico de los objetivos enumerados en el apartado 0» de la Norma impugnada, se debería haber hecho abstracción de la concreta configuración por dicho apartado de tales objetivos

como objetivos del concreto Plan de Ordenación que es objeto de este conflicto. Porque podemos y, en mi opinión, debemos estimarlos conformes a la Constitución en cuanto objetivos genéricos; pero hubiéramos debido prescindir de su referencia al Plan, pues si se incardinasen en él quedarían fuera de la competencia del Estado. Por lo expuesto, aunque se comparte el fallo de la Sentencia reseñada, se disiente de la argumentación que se contiene en el FJ 10, en tanto omite hacer abstracción de la concreta referencia al Plan que se contiene en el precepto examinado.

VII. ECONOMÍA Y HACIENDA

A. Principios generales.

1. Sentencia 289/2000, de 30 de noviembre de 2000 (BOE de 4 de enero de 2001). Ponente: Viver Pi-Sunyer (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3; 45; 133; 137; 156; 157.

otros: EAIB; LOFCA.

Objeto: Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente.

Materias: Ejercicio del poder tributario por Comunidades Autónomas: límites. Existencia de tributos propios: límites verticales *ex* LOFCA. Hecho imponible y materia imponible: las limitaciones por razón del objeto. La relativa doble imposición. Impuestos propios de Comunidades Autónomas e Impuestos Locales. Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: contenido y alcance. La suficiencia financiera como objetivo. La corresponsabilidad fiscal.

La autonomía política y la autonomía financiera son inescindibles. La autonomía financiera, como instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política, implica tanto la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y exigir sus propios tributos como su aptitud para acceder a un sistema adecuado en términos de suficiencia de ingresos, de acuerdo con los arts. 133.2 y 157.1 C.E. La autonomía financiera de los entes territoriales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en

los arts. 137 y 156 CE (SSTC 179/1985, FJ 3; 63/1996, FJ 11; 201/1988, FJ 4; 96/1990, FFJJ 7 y 14; 13/1992, FJ 6; 132/1992, FJ 8; 237/1992, FJ 6; 331/1993, FFJJ 2 y 3; 68/1996, FJ 10; 171/1996, FJ 5; 166/1988, FJ 10; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22, y 104/2000, FJ 4). La progresiva búsqueda de sistemas de corresponsabilidad fiscal ha sido tónica general de la política financiera a fin de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a una nueva estructura del sistema tributario que haga a las Comunidades Autónomas «corresponsables» del mismo. El ejercicio del poder tributario propio de las Comunidades Autónomas está, desde luego, también condicionado en su ejercicio. La más específica concreción de estos límites puede encontrarse en el art. 6 LOFCA: no podrán, ni recaer sobre «hechos imponibles gravados por el Estado» (art. 6.2 LOFCA) ni «sobre materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales» (art. 6.3 LOFCA, implicando directamente en el presente proceso). En aras a la precisión de estos límites conviene hacer algunas consideraciones en torno al concepto de *materia reservada*. Este concepto no es sinónimo de materia competencial, pero tiene un contenido más amplio que el correspondiente al concepto de hecho imponible; el alcance del concepto de materia imponible, es más amplio que el de hecho imponible al que se refiere el apartado 2 del art. 6 LOFCA; al «hecho imponible» creación normativa le preexiste como realidad fáctica la materia imponible u objeto del tributo, que es la manifestación de riqueza efectivamente gravada, esto es, el elemento de la realidad que soportará la carga tributaria configurada a través del hecho imponible exponente de la verdadera riqueza sometida a tributación como expresión de la capacidad económica de un sujeto. El art. 6 LOFCA contiene dos límites: El primero «no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado» [STC 186/1993, FJ 4 c)], sino que «lo que el art. 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos imponibles, estrictamente» [STC 37/1987, FJ 14; y en términos similares STC 186/1993, FJ 4 c)]. Es decir, la prohibición de doble imposición en él contenida atiende al presupuesto adoptado como hecho imponible y no a la realidad o materia imponible que le sirve de base. Por el contrario, el segundo límite reconduce la prohibición de duplicidad impositiva a la materia imponible efectivamente gravada por el tributo en cuestión, con independencia del modo en que se articule por el legislador el hecho imponible. En este segundo supuesto, que es el aquí enjuiciado, resulta vedado cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente de riqueza gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico. El hecho imponible del Impuesto objeto de la controversia está constituido por la titularidad de elementos patrimoniales afectos a la realización de las actividades que integran el objeto del tributo, por tanto estamos en presencia de un tributo que no grava directamente la actividad contaminante, sino la titularidad de unas determinadas instalaciones y, como veremos de inme-

diato, el hecho de que el valor de esas instalaciones se calcule mediante la capitalización de los ingresos no trasmuta lo que es impuesto sobre unos elementos patrimoniales en un impuesto sobre actividades contaminantes; no cabe considerar que el referido impuesto grave efectivamente la actividad contaminante cuando desconoce el impacto ambiental en que incurren los sujetos llamados a soportarlo, o lo que es lo mismo, la medida concreta en la que cada uno afecta al medio ambiente (sea persona física o jurídica); lo gravado es la mera titularidad de tales bienes inmuebles, incurriendo así en la prohibición establecida por el art. 6.3 LOFCA, al solaparse con la materia imponible reservada a las Haciendas Locales con relación al IBI. Entre el impuesto balear y el IBI se produce solapamiento en cuanto a la materia imponible entre ambos impuestos se produce en la absoluta generalidad de los supuestos imaginables. A la misma conclusión debe llegarse, como se acaba de decir, respecto de la base imponible de ambos tributos ya que en los dos casos se gravan los bienes inmuebles con relación a su «valor», aunque, eso sí, cada norma elige una forma distinta de cuantificación: el IBI, un valor administrativo como es el «valor catastral» y el IBIAMA, una suerte de «valor contable» derivado de la capitalización del promedio de ingresos. En suma, debe concluirse que el IBIAMA se configura como un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario, que incide en la misma materia imponible que la del Impuesto municipal sobre Bienes Inmuebles, incurriendo por ello en la prohibición prevista en el apartado 3 del art. 6 LOFCA.

B. Presupuestos.

1. Sentencia 274/2000, de 15 de noviembre (BOE de 14 de diciembre). Ponente: González Campos (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3; 54; 66.2; 134.1; 134.2; 134.7; 162.1.a).

otros:

Objeto: Ciertos preceptos de la Ley de Presupuestos para 1997 de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Materias: Recurso de inconstitucionalidad: naturaleza y objeto. Presupuestos: naturaleza legislativa del acto de aprobación; contenido constitucionalmente vinculado; exigencias y requisitos para que pueda ser continente constitucionalmente válido de un contenido no necesario. Peculiaridades de su procedimiento de formación: justificación de ciertas limitaciones del contenido constitucionalmente limitado o predeterminado. Las reglas del art. 134 CE no son de directa aplicación a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Los límites específicos deben derivarse de la CE y la LOFCA. Aplicación de esta

doctrina al caso concreto: inconstitucionalidad de ciertos contenidos por impropios del continente.

Se reitera la doctrina del TC en torno al contenido y efectos de la Ley de Presupuestos: a través de diversas Sentencias (SSTC 27/1981; 84/1982; 63/1986; 65/1987; 126/1987; 134/1987; 65/1990), doctrina que fue finalmente recopilada y sistematizada en la STC 76/1992; esta doctrina ha sido reiterada con posterioridad en las SSTC 178/1994; 195/1994; 16/1996; 61/1997; 174/1998; 203/1998; 130 y 131/1999; 234/1999; 32/2000; y 180/2000. En su virtud es necesario distinguir entre un contenido necesario y otro accidental o eventual. Para que éste sea constitucionalmente no reprochable es necesario evidenciar su relevancia y directa conexión con aquél, amén de no vulnerar el principio de seguridad jurídica, por indebida inclusión en la Ley de Presupuesto, como norma de contenido constitucionalmente predeterminado. De otra parte ya en la STC 116/1994 se mantuvo que el régimen derivado del art. 134.7 CE no es directamente aplicable en el ámbito de las Comunidades Autónomas salvo en aquellos supuestos en los que el ordenamiento específico de éstas contenga norma de similar tenor, por que de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas. En la citada decisión del TC se afirmaba, por tanto, que del segundo inciso del art. 134.7 C.E. no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las Leyes de Presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva. El conjunto de normas autonómicas o que forman parte del bloque de la constitucionalidad directamente aplicable en el ámbito de la Comunidad específica objeto de esta controversia pone de manifiesto la existencia de una sustancial identidad entre las normas integrantes del bloque de constitucionalidad concretamente aplicables a la Comunidad Autónoma de Canarias y lo dispuesto, respecto del Estado, en el art. 134.2 CE. En consecuencia, en relación con Canarias, la existencia de un principio general conforme al cual el contenido de dicha Ley autonómica de Presupuestos ha de adecuarse «a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto» (SSTC 174/1998, FJ 6; 130/1999, FJ 5). En cualquier caso, la existencia de límites materiales en el contenido de la Ley de Presupuestos posee, esencialmente, como se indicaba ya en la STC 76/1992, un doble fundamento constitucional: de un lado, el tenor y finalidad del art. 134.2 C.E., en el caso del Estado, y del art. 61.1. b) E.A.Can. y 21.1 L.O.F.C.A., en el de la Comunidad Autónoma de Canarias, preceptos que hacen referencia expresa a dicho contenido; de otro lado, la necesidad, por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), de que tales leyes, dada la diversidad de sectores ma-

teriales y ámbitos de la realidad que son susceptibles de afectar, se atengan al contenido que les corresponde según su función constitucional. En aplicación de estos presupuestos doctrinales y antecedentes jurisprudenciales se declara la inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones por considerarse impropias del contenido constitucionalmente determinado de las Ley de Presupuestos de aplicación en la Comunidad Autónoma de Canarias.

D. Tribunal de Cuentas.

1. Sentencia 215/2000, de 18 de septiembre (BOE de 19 de octubre). Ponente: González Campos (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 24; 136.2

otros:

Objeto: Autos de la Sala 3ª del TS de 4 de julio y 18 de noviembre, mediante los que se acuerda la inadmisión de un recurso contencioso administrativo contra Resoluciones adoptadas por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función de enjuiciamiento contable.

Materias: Derecho a la tutela judicial efectiva: acceso a la jurisdicción. Se aprecia la inexistencia de remedio procesal adecuado frente a Resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable, al tiempo que se niega que ello implique vulneración del art. 24 CE.

Se sostiene que pese a la referencia que el art. 136.2 CE contiene a la «jurisdicción» del Tribunal de Cuentas, la actividad de enjuiciamiento contable que lleva a cabo dicho órgano no posee una naturaleza jurisdiccional si dicho precepto se considera en el marco de una interpretación sistemática de la Constitución. El TC rechaza tal pretensión. En atención a la caracterización de dicho órgano en la Ley de 29 de junio de 1934 como aquél que, con categoría de «supremo», posee una «jurisdicción especial y privativa» en materia contable (art. 1), lo que se reitera en la Ley de 3 de diciembre de 1953 (art. 2). En segundo lugar, dado que la referencia a la «propia jurisdicción» del Tribunal de Cuentas fue introducida conscientemente por el constituyente, al aceptarse una enmienda al Anteproyecto en este sentido. Por último, basta observar que en todos los supuestos en los que la Constitución de 1978 emplea el término «jurisdicción» o sus derivados [arts. 53.3; 117.3 y 5; 123.1; 152.1, segundo párrafo y 153 c)] lo hace por referencia a órganos que ejercen funciones jurisdiccionales. Ha de entenderse, pues, que con la expresa mención a la «jurisdicción» del Tribunal de Cuentas en el art. 136.2 CE el constituyente ha querido que dicha institución, cuando

actúe en el ejercicio de su tradicional función jurisdiccional de enjuiciamiento contable, lo que supone la exigencia de una especie de responsabilidad civil (ATC 371/1993, de 16 de diciembre, FJ 1), quede sometida a las garantías que la Constitución anuda a todo proceso. Por su parte, la Ley Orgánica, «utilizando la expresión contenida en el art. 136.2, párrafo segundo CE, califica al enjuiciamiento contable de jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas (art. 15.1), atribuyéndole las notas de necesaria e improrrogable, exclusiva y plena (art. 17.1), al mismo tiempo que garantiza la independencia e inamovilidad de sus miembros disponiendo, en concordancia también con lo establecido en el apartado tercero del mencionado precepto constitucional, que estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidad y prohibiciones fijadas para los Jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 33.1)». Como ya se expuso en la STC 187/1988, su Ley Orgánica lo configura en cuanto a su función de enjuiciamiento contable, único en su orden, abarcando su jurisdicción, que tiene el carácter de exclusiva y plena, todo el territorio nacional» (FJ 2). de esta jurisprudencia se desprende que el enjuiciamiento contable que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas constituye el ejercicio de una función jurisdiccional, plena y exclusiva, en un proceso especial por razón de la materia, lo que justifica la inadmisión del recurso contencioso administrativo formulado por el recurrente, acordada por la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que desde luego, no ha vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que el art. 24.1 CE reconoce y garantiza a todos.