

# 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 48/2003, de 12 de marzo (BOE de 14 de marzo). Ponente: Jiménez de Parga y Cabrera (Recurso de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 16.1 y 22.1.

*otros:*

*Objeto:* Determinados preceptos de la LO 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos.

*Materias:* Partidos políticos. Libertad ideológica. Libertad de expresión y de información. Derecho de asociación.

La primera cuestión a dilucidar es si la existencia de los partidos políticos, como institución distinguible y con régimen jurídico propio respecto de las

---

(\*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

asociaciones, pueden tener, a su vez un régimen específico en relación con la existencia de límites y condiciones adicionales.. Un partido (político) es una forma peculiar de asociación, como se dijo en la STC 3/1981, mas ello no agota su naturaleza política, el art. 6 hace de ellos la expresión del pluralismo político e instrumento fundamental de la participación política de la ciudadanía. La relevancia de su función explica que la propia Constitución les demanda y exija que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos (STC 10/1983). Se trata de asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones. Por otra parte, la apertura del ordenamiento a cuantas opciones políticas puedan y quieran nacer constituye un valor digno de protección. La creación de partidos es libre y se somete al principio del menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos. Su disciplina constitucional se articula sobre el reconocimiento de un derecho subjetivo público de los ciudadanos a constituir partidos políticos (STC 85/1986). Mas concluir que los partidos políticos sólo están sometidos a las limitaciones del art. 22, sería tanto como admitir que las previsiones del art. 6 CE se agotan en el contenido de una norma no sancionada. La regulación de aquellos límites o disposiciones diversas de las propias de las asociaciones, deberán respetar los límites de este precepto: poseer estructura y funcionamiento democrático, así como respetar ls cometidos allí enumerados como definidores de un partido político. La siguiente de las objeciones que se afrontan gira en torno a la calificación de las *sanciones* que se contienen en la reforma de la ley. Se entiende que se produce un solapamiento del CP, sancionándose, *además*, la actividades de quienes no cumplieren con el concreto orden constitucional a cuyo servicio se consagra la Ley en términos de democracia militante. Por lo que se refiere, en concreto, al art. 9.3 se considera que se incurre en una vulneración del principio de proporcionalidad. Por lo que se refiere a la objeción de incurrir en una vulneración del principio *non bis in idem*, sólo cabe recordar que de vulneración del principio sólo puede hablarse en un sentido impropio, cuando se imputa al simple plano normativo. De otra parte, las medidas que se adopta no tienen necesariamente el carácter punitivo que se le imputa. La disolución e ilegalización antes que a un fin propiamente retributivo responden a una finalidad de garantía de que su actuación respeta las condiciones definidoras de los partidos en su aspecto de asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones. El art. 9 de la LOPP se refiere al simple respeto de los valores constitucionales, por lo que la medida de ilegalización sólo se producirá cuando la actividad de la organización política vulnere los principios democráticos. Se afirma la falta de coincidencia absoluta entre lo que se recoge en el art. 9.2 y la regulación del CP, lo que desdeña la posibilidad de hablar de solapamiento. Se subraya que en la norma no se hace referencia a programas o ideologías sino a actividades de colaboración o apoyo al terrorismo o la violencia. El art. 9.3 exige una interpretación sistemática de modo que debe entenderse que en las conductas ahí descritas han de concurrir los rasgos genéricos a que se refiere el apartado 2. Es-

te modo de proceder interpretativo permite descartar que se hayan vulnerado las libertades ideológica, de participación, de expresión o de información. En este sentido, se recuerda la filosofía que ya impregnaba la STC 136/1999, que se puede concretar en la idea de que la tutela frente al terrorismo comporta un coste en la determinación de la conducta. Finalmente, ninguna de las conductas descritas determina aisladamente la disolución; la existencia de un partido que con su actividad colabore o apoye la violencia terrorista pone en peligro la subsistencia del sistema democrático: ambas consideraciones abonan la idea de que no será inconstitucional una medida que rechaza la posibilidad de la existencia de un partido político que ataca al pluralismo. La norma impugnada en atención a su apariencia de ley especial es argumento inatendible. Su generalidad y abstracción hacen de la misma expresión de un correcto ejercicio de la función normativa. No se considera contrario al orden constitucional que el legislador orgánico haya reservado a los españoles el derecho de crear partidos políticos, sin embargo es restricción que ha de ser interpretada en términos estrictos, en la medida en que no puede afectar al derecho de los extranjeros a afiliarse a los partidos ya constituidos ni traducirse en una limitación de sus derechos como afiliados. Tampoco se considera desproporcionada la norma legal que impide ser promotor de un partido político a aquellas personas penalmente condenadas por asociación ilícita, mientras no estén judicialmente rehabilitados. Por lo que se refiere a la impugnación relativa al ejercicio del control por parte del Ministerio del Interior mediante el necesario registro e inscripción del partido político se recuerda la doctrina del TC (S 85/1986 y 3/1981) en el sentido de interpretar constitucionalmente conforme el sistema de previa inscripción en un Registro público con el alcance de un control formal externo de naturaleza estrictamente reglada, sin conferir al Ministerio prestada discrecional alguna. Tal es el caso de la LOPPP, por lo que no procede reproche constitucional alguno. Por último, asimismo se rechaza que tal potestad discrecional exista en relación con la posibilidad de que la Sala que llegó a la consideración de la disolución de un determinado partido político así mismo lo concluya respecto de aquél que se considere sucesor o continuador, tal competencia es propia de la Sala que dictó la Sentencia que es quien debe apreciar tal circunstancia. Que la Administración puede excitar tal declaración judicial no es concederle una actividad más allá de los límites que en la doctrina del TC ya han quedado establecidas en relación con el control de los partidos políticos.

**2. Sentencia 64/2003, de de 27 de marzo (BOE de 16 de abril). Ponente: Cachón Villar (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 14; 24.1; 117.3.

*otros:*

*Objeto:* Determinados preceptos de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, en su redacción dada por la Ley 30/1995, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

*Materias:* Igualdad ante la ley. Derecho a la tutela judicial efectiva. Potestad jurisdiccional.

Se considera contrario al art. 24.1 el sistema indemnizatorio de carácter cerrado instituido por la nueva norma en la medida en que se impide la individualización de los daños efectivamente causados lo que puede constituir privar al perjudicado por un accidente de circulación de que si situación real sea efectivamente valorada por el órgano judicial. Asimismo se considera vulnerado el principio de igualdad por cuanto se produciría una discriminación entre los daños personales producidos por accidentes de circulación respecto de aquéllos que tienen lugar por otras causas, siendo diversas las indemnizaciones, al objetivarse aquéllas a que dan lugar los primeros. Dentro de éstas asimismo se considera contrario al principio de igualdad que se produzcan distinción atendiendo a que el accidente sea consecuencia de la acción dolosa, así como cuando el daño generado a afecte exclusivamente a los bienes materiales. Se aprecia, de otra parte, falta de concreción de las consecuencias derivadas del hecho concreto a que da lugar la formulación de la cuestión de constitucionalidad. Se recuerda la doctrina del TC sobre el juicio de aplicabilidad (SSTC 17/1981 y ATC 380/1996), de cuya aplicación se considera que los preceptos cuestionados son los efectivamente aplicables al caso. Sin embargo la complejidad del supuesto que aquí se plantea, la indeterminación de los Anexos que aquí serían de aplicación y la concreción de sus interconexiones, determina que la defectuosa formulación del juicio de aplicabilidad que se aprecia no pueda ser subsanada por el TC en una función que determinaría, al cabo, una improcedente labor de sustitución de la tarea del tribunal que realiza la cuestión. El juicio de relevancia no se puede considerar efectivamente exteriorizado, no apreciándose en el Auto de proposición esquema argumental alguno dirigido a probar que el fallo depende de la constitucionalidad de las normas cuestionadas. Se inadmite, por tanto, la cuestión planteada.

### **B. Derechos y deberes de los ciudadanos.**

#### **1. Sentencia 63/2003, de 27 de marzo (BOE de 16 de abril). Ponente: Delgado Barrio (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 31.3; 133.1

*otros:*

**Objeto:** Determinados artículos de la Ley 18/1985, de 1 de julio que modifica la Ley de régimen financiero de los Puertos y art. 26 de la Ley 8/1989, sobre tasas y precios públicos.

**Materias:** Reserva de ley en materia tributaria y de prestaciones patrimoniales de carácter público. Potestad tributaria del Estado.

Se considera que la remisión en blanco que en las normas cuestionadas se hace a su desarrollo reglamentario vulnera el principio de reserva de ley que se consagra en los arts. 31.3 y 133.1 CE. No es óbice que se trate de prestaciones patrimoniales de carácter público a cuya categoría ya la STC 185/1995 extendió el ámbito de aplicación de esta reserva sin circunscribirla a la de tributos. El canon objeto de la impugnación constituye una prestación patrimonial de carácter público y es incluíble entre las afectadas por la garantía que se consagra en el art. 31.3 CE. Se hace aplicación de la doctrina del TC en relación con la eventual pérdida del objeto del proceso por modificación sobrevenida de las normas aplicables (SSTC 111/1983; 199/1987; 168/1993; 168/1993; 385/1993) y se concluye que la presente cuestión no ha perdido su objeto no obstante las modificaciones que en el ordenamiento se han producido en virtud de la STC 185/1995. La reserva de ley del art. 31.3 no se circunscribe a la categoría constitucional de *tributo* sino que alcanza a la más amplia de *prestación patrimonial de carácter público*, categoría más amplia dentro de la que aquéllos se integran (STC 185/1995 y 182/1997). El canon enjuiciado entra dentro de la segunda de las categorías por lo que le es de aplicación el régimen de la reserva de ley que se consagra en la CE en los arts. 31.3 y 133.1. En relación con el mismo ya la STC 185/1995 estableció la posibilidad de que la norma reglamentaria *colaborase* con la norma legal en la determinación de los elementos cuantitativos del tributo, siempre dentro de ciertos límites. Por consiguiente convendrá comprobar si se han establecidos los criterios idóneos para circunscribir la decisión de los órganos que ha de fijar el *quantum* de dichos cánones. Los establecidos en la norma cuestionada no parecen contener criterios idóneos para cuantificar las prestaciones tributarias de forma que se garantice una decisión *suficientemente predeterminada*. La Ley no establece límite máximo a la cuantía de los cánones, cuya fijación se deja a la entera libertad de los órganos administrativos. El establecimiento de ese límite máximo es absolutamente necesario para considerar respetado el principio de reserva de ley. Por el contrario, el amplísimo margen de libertad arbitrado implica una habilitación indeterminada que permite desbordar los límites de la denominada *colaboración reglamentaria* (STC 185/1995) y vulnerar, por ello, la garantía ínsita en la reserva de ley consagrada en los arts. 31.3 y 133.1 CE.

## VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

**A. Comunidades Autónomas.**

**B.2. Competencias.**

**1. Sentencia 1/2003, de 16 de enero (BOE de 19 de febrero). Ponente: Casas Baamonde (Recurso de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 103.2 y 149.1.18<sup>a</sup>

*otros:*

*Objeto:* Determinados preceptos de la Ley 5/1995, de 29 de abril, de la Asamblea de Extremadura, por la que se modifican otros de del TR de la Ley de la función pública de Extremadura, aprobado por Decreto legislativo 1/1990, de 26 de julio.

*Materias:* Estatuto de los funcionarios públicos: reserva de ley. Su régimen: bases.

La resolución de la cuestión planteada pasa por plantear tres problemas diferentes lógicamente engarzados: la naturaleza de la norma estatal, más concretamente, si tiene naturaleza de básica; en segundo lugar si se produce una discordancia entre la norma estatal y la autonómica objeto de la cuestión y, finalmente si tal disconformidad, en su caso, es inadmisibile constitucionalmente. Se parte de la idea de que las cuestiones controvertidas, desde el punto de vista sustantivo, es decir, la relativa a la pérdida de la condición de funcionario, de una parte, y, de otra, las diversas situaciones que pueden acaecer a la largo de la vida del funcionario son aspecto claramente integrable dentro del concepto constitucional de *estatuto de los funcionarios públicos* (STC 99/1987, FJ 3; STC 37/2002, FJ 8). De otra parte conviene asimismo recordar que la regulación formal de ese *estatuto* está reservada a la ley. Se tratará ahora de determinar qué legislador es el competente para desarrollar mediante esa fuente los dos aspectos esenciales que forman parte, según se ha establecido, del estatuto de los funcionarios. La respuesta a esa cuestión se encuentra en el art.149.1.18 CE: el Estado tiene atribuida esa competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. A la Comunidad Autónoma le corresponderá la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución (STC 37/2002, FJ 8). Un análisis de las diversas fases por la que ha pasado la regulación estatal de la primera de las cuestiones suscitadas permite afirmar que su regulación preconstitucional no puede considerarse básica, que mediante la regulación postconstitucional sólo a parte debe atribuírsele esta caracterización (art. 33 de la Ley 30/1984). A su vez ha de tenerse en consideración otro dato sobrevenido que resulta esencial para la resolución de

estas cuestiones. La legislación estatal sobre la materia ha sufrido sucesivas modificaciones con un diverso contenido que puede ser así explicitado, si bien a la luz de la ley 30/19884 la incompleta regulación de la cuestión en la norma estatal amparaba y no podía considerarse extralimitadora de sus competencias a la ley autonómica, la posterior reforma de aquélla por la Ley 13/1996 modifica el panorama de forma sustancial, sin olvidar que el precepto esencial de esa modificación, a los fines de la resolución de esta cuestión, debe considerarse que continúa teniendo la consideración de básico. Procederá ahora llevar a cabo la labor de contraste entre la normativa estatal y la autonómica, teniendo en cuenta, además, que aquélla fue modificada con posterioridad a la promulgación de la autonómica, debiendo proceder a esa labor de contraste con al normativa vigente en el momento de resolverse la cuestión planteada. Teniendo en cuenta esta última consideración convendrá apreciar, como punto de partida que la consecuencia jurídica de la falta de solicitud de ingreso estaba regulada de forma diferente en al legislación estatal y en la autonómica, al igual que ocurría en relación con la consecuencia jurídica de que un funcionario en situación administrativa de excedencia forzosa incumpliese determinadas obligaciones. Mas tales diferencias, en el momento de dictarse la ley autonómica podían considerarse perfectamente legítimas desde el punto de vista constitucional. Con el transcurso del tiempo y atendiendo a las modificaciones que se han introducido en la norma estatal tales divergencias ha dejado de poder considerarse conformes o legítimas. Las nuevas bases del régimen estatutario ya no pueden considerarse compatibles con la regulación derivada de la ley autonómica. La nueva regulación estatal contenida en la ley 13/1996 lo impide. Se aprecia la disconformidad sobrevenida de las disposiciones autonómicas cuestionadas con las nuevas bases en materia de régimen estatutario, al tiempo que se reafirma la doctrina del TC en el sentido de que la normativa estatal que ha de ser tenida en cuenta como elemento de contraste respecto de la autonómica en procesos constitucionales de control de eventuales excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte del TC, como ya se hizo en las SSTC 28/1997 y 170/1989, FFJJ 2 y 3, respectivamente. Supuesto la especial situación que ha hecho enjuiciada se considera conveniente declarar que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad han de ser declarados a partir de la fecha de la entrada en vigor de la norma estatal de la que aquélla se deriva, es decir, desde la entrada en vigor de la Ley 13/1996, lo que de otra parte es ya doctrina, asimismo, mantenida por el TC desde su STC 27/1987, FJ 9.

**2. Sentencia 16/2003, de 30 de enero (BOE de 5 de marzo). Ponente: Delgado Barrio (Recursos de inconstitucionalidad acumulados. Conflictos de competencia acumulados).**

*Preceptos constitucionales:* DA Tercera

*otros:*

**Objeto:** Determinados preceptos de la Ley 38/1992 y normas reglamentarias de desarrollo.

**Materias:** Tributos cedidos. Régimen económico y fiscal de Canarias.

Se plantean una serie de cuestiones relacionadas con el Impuesto especial sobre determinados medios de transportes (IMT) y sus normas reglamentarias de desarrollo. Se suscitan en relación con el mismo, cuestiones de índole tanto material como formal, así como de índole competencial. Se vulneraría con el establecimiento de este ITM, en el ámbito territorial de la Comunidad Canaria, el principio de franquicia fiscal sobre el consumo supuestamente garantizado por la DA Tercera CE, así como por el art. 46.1 EACan. Se consideran vulneradas las reglas del procedimiento legislativo de establecimiento de esta norma en relación con esta Comunidad Autónoma, asimismo establecido por la citada DA Tercera CE y por el art. 46 EACan. Se reivindica la titularidad de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de procedimiento económico-administrativo; finalmente, se reclama la titularidad del Gobierno canario en relación con la competencia autonómica de gestión de los tributos cedidos. La primera de las cuestiones a resolver está circunscrita al sentido y significado de la DA Tercera CE. Se ha planteado que en ella se contiene una garantía institucional cuyo núcleo indisponible se concreta en la previsión del art. 46.1 EACan. En aplicación de esta interpretación, tal precepto configura un régimen económico y fiscal basado en la libertad comercial, la franquicia aduanera y la franquicia sobre el consumo. Se considera vulnerada por el ITM, precisamente, ésta última. Es doctrina del TYC que la DA Tercera partiendo de la existencia de un régimen económico y fiscal previo, incorpora a la evidente viabilidad constitucional de su modificación por el Estado, la exigencia de un previo informe autonómico. Para su interpretación es necesario acudir al principio de *unidad de Constitución*, a cuyo fin es necesario ponerla en relación con el art. 138.1 CE que expresa claramente la finalidad del meritado régimen y su carácter evolutivo, nota ésta claramente definida en el citado precepto cuando se hace referencia a las *circunstancias del hecho insular*, siendo éste inmutable y aquéllas susceptibles de ser atemperadas, de ahí esa nota de carácter evolutivo que se predica. De otra parte el régimen fiscal canario se integra en el sistema general del Estado que ha de velar por el establecimiento de un equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE), lo que se constituirá en nuevo elemento causal de ese carácter, como ya se puso de relieve en el FJ 11 de la STC 96/2002. Por lo que se refiere al art. 46.1 EACan cumple la función de configurar el supuesto de hecho de la norma jurídica contenida en la DA Tercera CE, en el se señalan las características esenciales que operarán como directrices que no son otra cosa que la *enunciación de las*

*bases de aquel régimen económico fiscal* (STC 35/1984, FJ 4), sin que en ningún caso pueda ser entendido como una garantía institucional de núcleo inmutable e indisponible. Desde esta perspectiva es afirmación del TC que el ITM no ha modificado significativamente el contenido del régimen económico y fiscal de Canaria, en la medida, además, en que es posible identificar un cierto elemento diferencial respecto del territorio nacional. La afirmación del carácter evolutivo que está en el núcleo del precepto abunda en la legitimidad del ITM que por el solo hecho de tratarse de un impuesto indirecto sobre el consumo en fase minorista no vulnera la garantía a que se ha aludido. Por lo que se refiere al trámite del previo informe, hay que señalar que éste fue evacuado, aunque su contenido fuera desfavorable, el TC considera que el informe preceptivo a que hace referencia el art. 46 EACan no permite afirmar que es vinculante cuando es desfavorable. Por lo que hace referencia a las consideraciones acerca de la ilegitimidad constitucional del ITM porque se atribuya su gestión al Estado, el TC considera que ni la DA Tercera, ni el art. 46 EACan, ni, finalmente, la DA Cuarta LOFCA o el art. 74 Ley 38/1992 abonan la conclusión de que la gestión del ITM sea competencia necesariamente de la Comunidad Autónoma; las normas citadas en ningún caso pueden ser interpretadas como normas de atribución de competencias; como tampoco lo es el citado art. 74 Ley 38/1992 por cuanto sólo atribuirá el rendimiento del tributo como consecuencia de la pérdida recaudatoria que supuso la reducción de los tipos del impuesto general indirecto canario, resultado de la aplicación de las disposiciones comunitarias. Por último, se reclama para la administración de la Comunidad Autónoma la gestión del impuesto en cuanto tributo cedido. Este carácter no es *esencial* sino que se producirá en virtud de disposición legal, que se produce de forma sobrevinida. En aplicación de la LOFCA la titularidad de las competencias en materia de gestión de tributos cedidos es siempre de índole estatal y se podrá delegar en la Comunidad Autónoma, lo que se produjo como consecuencia del nuevo sistema de financiación, sin que se haya verificado sino esa delegación en la titularidad de las competencias, que sigue, en todo caso, siendo estatal, sin que, además, tenga carácter irrevocable, como ya se sostuvo en la STC 192/2000. Por todo ello se declara que la competencia controvertida es de titularidad estatal.

**VOTO PARTICULAR (García Manzano, Cachón Villar, Conde Martín de Hijas, Jiménez Sánchez, García Calvo y Montiel y Rodríguez-Zapata Pérez):** Se disiente solamente de uno de los argumentos esgrimidos, no por tanto del Fallo de la Sentencia, en el FJ 9, que se considera realizado *obiter dicta*, por cuanto es argumento que no puede ser considerado trascendente ni siquiera como argumento complementario y que no alcanza en modo alguno el valor de un *dictum* argumentativo relacionado con las razones decisivas del fallo (STC 6/1991, FJ 4), por lo que carece de sentido incluirlo, al no haber sido, siquiera, objeto de argumentación por los recurrentes.

**3. Sentencia 62/2003, de 27 de marzo (BOE de 15 de abril). Ponente: Casas Baamonde (Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas).**

*Preceptos constitucionales:* 9.3; 14; 81; 150.2; DA Tercera.

*otros:*

*Objeto:* Determinados arts. de la Ley 20/1991, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias.

*Materias:* Principios de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley. Leyes orgánicas. Leyes de transferencia o delegación. Régimen económico y fiscal de Canarias.

De entre las variadas cuestiones planteadas por el Tribunal ordinario acerca del impuesto general indirecto canario, el arbitrio sobre la producción e importación, así como la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma de la revisión de los actos dictados en aplicación de este arbitrio, en cuanto la misma se contiene en una ley ordinaria, cesión competencial lesiva del principio de seguridad jurídica en atención a la confusión normativa que introduce, el TC sólo admitirá la que hace referencia a la regulación del impuesto general indirecto canario, en tanto que el resto de ellas no cumplen con el requisito del imprescindible nexo causal entre su validez y la decisión a adoptar en el procedimiento judicial ordinario. La contradicción fundamental planteada se centra en la franquicia al consumo que se entiende garantizada –y con la norma vulnerada– en la DA Tercera CE. En ésta se considera establecida una garantía institucional de un régimen económico y fiscal especial, garantía con un núcleo esencial indisponible que se concreta en el art. 46 del Estatuto que vulnera el controvertido impuesto general indirecto al constituir un impuesto indirecto que grava el consumo en su fase minorista en la medida en que el reconocimiento de dicha franquicia supone la prohibición de impuestos estatales sobre el consumo. La controversia planteada, en parte se ha resuelto con la STC 16/2003 cuyo núcleo argumental esencial, a los efectos inmediatos, consiste en negar a la meritada DA Tercera CE un contenido inalterable del régimen económico y fiscal de las islas. Como ya se dijo con anterioridad (STC 32/1981), dicha disposición garantiza la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (FJ 3). El régimen económico y fiscal de Canarias a que ésa se refiere viene caracterizado por un conjunto de medidas heterogéneas de carácter evolutivo, en la misma cabe enuclear algunas características constantes: la concurrencia en su ámbito territorial de impuestos indirectos, cuya materia imponible ha sido el consumo y el comercio minorista; la exclusión de determinados productos de ese ámbito de imposición; finalmente, la atribución a los Cabildos de la gestión y del rendimiento de determinados impuestos y arbitrios. Todas esas notas tienen un denominador común u objetivo esencial: mantener una determinada presión fiscal indirecta diferenciada y me-

nor que en el resto del Estado y, hoy, que en el resto de la Unión Europea. Al igual que se dijo respecto del impuesto sobre determinados medios de transportes en la STC 16/2003, cabe afirmar ahora que el impuesto general indirecto canario no ha producido una modificación significativa en el contenido del régimen económico y fiscal de Canarias, sin olvidar la incidencia que en esta cuestión debe atribuirse a la progresiva introducción del arancel aduanero común en el ámbito canario en virtud del Reglamento CEE nº 1911/1991 mediante el que Canarias pasa a formar parte del territorio aduanero de la Comunidad. En este contexto cabe enmarcar la creación del impuesto general indirecto canario por la Ley 20/1991 con el fin de unificar la imposición indirecta canaria. De su análisis cabe derivar que se sigue produciendo un diferencial de tributación con respecto al resto del territorio nacional, así como la existencia de tributos de ámbito canario, cuya gestión y rendimiento es atribuido bien a la Comunidad Autónoma, bien a los cabildos. Aspectos todos caracterizadores del denominado régimen especial que en nada se ve afectado por el impuesto cuestionado, si, además, se tiene presente que siguen existiendo tributos de aplicación exclusiva en el archipiélago y subsisten otros destinados exclusivamente a la financiación de éste. La conclusión, en la línea mantenida en la STC 16/2003, es que el núcleo esencial del art. 46 del Estatuto tiene naturaleza evolutiva, que por su propia naturaleza no es definible *a priori*. Desde este corolario, es posible afirmar que el impuesto general indirecto canario no vulnera el régimen económico y fiscal de las islas a que se refiere la DT Tercera CE, ni, a su vez, puede considerarse que el núcleo esencial del art. 46 del Estatuto impide la existencia de impuestos indirectos sobre el consumo en fase minorista.

## VII. ECONOMÍA Y HACIENDA

### B. Presupuestos.

#### **1. Sentencia 3/2003, de 16 de enero (BOE de 19 de febrero). Ponente: Gay Montalvo (Recurso de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 134.2

*otros:*

*Objeto:* Ley del Parlamento Vasco de Presupuestos para el ejercicio de 2002.

*Materias:* Principios de unidad y universalidad presupuestaria. Prórroga de los Presupuestos.

Para proceder a la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad convendrá tener presente la situación fáctica de la que se parte. Se impugna una norma del Parlamento Vasco (su Ley 1/2002) que tiene su origen en el ejercicio de la función presupuestaria y que se aprueba mediante el procedimiento especial previsto en el Reglamento de la Cámara para la aprobación de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Mas al tiempo, dicha norma, es un híbrido en el que se contienen, en parte, partidas que son el resultado del automático juego de la institución de la prórroga de una Ley de Presupuesto anterior, y de otras que han sido objeto de nueva incorporación. Se impugna también la propia norma en la medida en que no puede ser considerada propiamente una Ley de Presupuestos y, sin embargo, se ha tramitado siguiendo el procedimiento presupuestario legalmente establecido en el Reglamento de la Cámara. Por último, al incidir parcialmente la nueva norma, en parte, al menos, sobre una norma presupuestaria previamente prorrogada se vulnera el principio de seguridad jurídica. Al dificultarse la determinación del derecho vigente, impidiéndose conocer la cuantía y la naturaleza de los ingresos y gastos del período 2002. Siguiendo doctrina ya establecida en anteriores pronunciamientos del TC, se describe el régimen jurídico de la institución presupuestaria tanto en el ámbito del Estado como en el de la Comunidad Autónoma, que no necesariamente han de ser idénticos. Se establece que se produce esa identidad mediante un análisis del art. 134 CE, de la LOFCA y de las normas autonómicas, señaladamente el Estatuto, así como el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el régimen presupuestario de Euskadi. Del conjunto de la normativa analizada, se reafirma la existencia de una función específica, la presupuestaria, deslindable de la legislativa que está atribuida a las Cámaras y que tiene como objetivo fundamental aprobar la totalidad de los ingresos y gastos del sector público, constituyendo éste el contenido ineluctable de la norma presupuestaria, según acendrada doctrina constitucional (SSTC 27/1981; 65/1987; 76/1992; 178/1994; 171/1996; 203/1998; 234/1999; 274/2000; 62/2001; 109/2001; 67/2002). Mediante el ejercicio de esta función se cumplen, entre otros los siguientes objetivos: el aseguramiento del control democrático de la actividad financiera del Estado; la participación democrática en el ejercicio de la planificación económica del Gobierno y el control de la asignación de los recursos públicos. De otra parte ese control participativo y democrático ha de llevarse a cabo de forma cíclica, teniendo en cuenta que la norma presupuestaria tiene una *natural* vigencia temporal que se concreta en la *anualidad*. Característica que impondrá la existencia de una institución también *connatural* con aquélla: la de la prórroga de los del ejercicio anterior, en aquellos supuestos en los que, por diversas causas, no se lograra la aprobación de los Presupuestos para el nuevo ejercicio. El repaso de la normativa autonómica aplicable permite al TC afirmar que existe una identidad de régimen jurídico para los Presupuestos autonómicos respecto de las características esenciales enunciadas hasta ahora. Apreciada la meritada identidad, procede el TC a analizar la menciona-

da Ley autonómica 1/2002. Apreciará el TC que la Ley 1/2002 no es una Ley de Presupuestos, si se atiende al ya mencionado contenido esencial que su régimen jurídico analizado le atribuye, aunque fue el resultado del ejercicio de la función presupuestaria exclusivamente atribuida al Gobierno, es decir, la de elaborar unos Presupuestos a fin de que las Cortes, en el ejercicio de la mencionada función procediera a su examen, enmienda y aprobación, lo que sólo de forma fragmentaria e incompleta se logra, al fin. En su inicio, pues, a tenor de la apreciación del TC, la Ley 1/2002 responde a la dinámica presupuestaria, su tramitación parlamentaria continúa respondiendo a la misma, mas los diversos avatares de ésta y su propio contenido desnaturalizan esa apreciación pues dan como resultado una norma que sólo en parte contiene nuevas partidas presupuestarias y en otra no es sino el resultado del juego de la institución de la prórroga, corolario lógico de la naturaleza temporal de la norma. El resultado, no es otro que la existencia de una multiplicidad de leyes reguladoras de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio de 2002. Tal situación se considera incompatible con el régimen anteriormente descrito de la institución presupuestaria. Por producir una fragmentación de la institución presupuestaria contradictoria con el contenido de principios como el de unidad y universalidad, ínsitos en el meritado régimen jurídico de los Presupuestos. Asimismo es contrario al dicho régimen la posibilidad de unos Presupuestos sólo parcialmente prorrogados, como es el caso de la norma que analizamos. La prórroga debe realizarse en bloque, por lo que no cabe una prórroga parcial o sólo atinente a parte de las secciones presupuestarias. Como tampoco sería posible, visto el problema desde otra perspectiva que, supuesta la prórroga ante la inexistencia de la aprobación de la nueva norma presupuestaria, se modifiquen determinadas partidas mediante una Ley que no siendo propiamente presupuestaria produzca, o lo pretenda, los efectos que le son propios y exclusivos de aquélla. Dicha situación se considera vulneradoras del principio de seguridad jurídica.