

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 111/2006, de 5 de abril (BOE de 9 de mayo). Ponente: Delgado Barrio (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3; 14; 24.1 y 31.1

otros:

Objeto: Art. 36.2 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto sobre sucesiones y donaciones (en adelante LISD)

Materias: Tutela judicial efectiva. Interdicción de la arbitrariedad.

Se plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 36.2 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto sobre sucesiones y donaciones,

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

por la posible vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), del principio de igualdad (art. 14 CE), del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del derecho a un sistema tributario justo basado en el principio de igualdad (art. 31.1 CE). Se considera vulnerada la prohibición de indefensión (art. 24.1 CE) al presumirse iuris et de iure que quien presenta la declaración del impuesto sobre sucesiones y donaciones actúa como mandatario del obligado al pago, le autoriza a intervenir en todas las actuaciones relacionadas con la gestión del tributo, lo que propicia situaciones de indefensión al dar validez a notificaciones de actos administrativos que no garantizan su conocimiento efectivo por los interesados, obstaculizando. Por su parte, la vulneración de los principios de igualdad (arts. 14 y 31.1 de la Constitución española) y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) se produciría porque, pese a que el precepto cuestionado persigue el fin lícito de facilitar la gestión del impuesto sobre sucesiones y donaciones, dicha finalidad, ni constituye razón suficiente para prescindir de las garantías que para los interesados derivan del régimen general de notificaciones y de intervención por medio de representante, ni autoriza a sacrificar la libertad de decidir a quién y hasta qué límite se ha de conferir la confianza necesaria para que sus actos aparezcan como propios. La cuestión planteada requiere desentrañar el contenido y alcance del art. 36.2 LISD. En la resolución de la cuestión planteada, no debe considerarse ajeno que la gestión de este Impuesto permite bien la declaración tributaria, bien el sistema de autoliquidación. Al presentador de ese documento o declaración tributaria distinto del propio sujeto pasivo, el art. 36 de la Ley 29/1987 le otorga la condición de *mandatario* del obligado al pago del ISD, figura jurídica esta detalladamente regulada en el campo del Derecho privado. El art. 36.2 cuestionado no se limita a atribuir al presentador del documento la condición de mandatario, al determinar de forma precisa la extensión del mandato. De la literalidad del art. 36.2 se desprende que atribuye al *presentador del documento* un mandato representativo pleno para la entera gestión del ISD, como ya se ha declarado por reiterada Jurisprudencia del TS. (SSTS de 7 y 21 de mayo de 1994 y de 14 de febrero de 2000). Todo ello permite concluir al TC que el tratamiento que dicho precepto otorga al presentador del documento en el ámbito del ISD es sensiblemente diferente del que se establece con carácter general en materia de representación en la LGT para el resto de los tributos -excepción hecha del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados-. Procede ahora el TC a examinar la alegación de vulneración del art. 24.1, única con entidad propia, pues las demás sólo entrarían en juego por vía de consecuencia, es decir si, como indica el Auto de planteamiento, se obstaculiza el acceso a la jurisdicción. La Sala cuestionante considera que el art. 36.2 viola el derecho a obtener la tutela judicial efectiva porque propicia situaciones de indefensión. No es posible ignorar la trascendencia que tiene la previsión contenida en el art. 36.2 LISD desde la perspectiva del derecho de los obligados tributarios a obtener la tutela efectiva de los Jueces y

Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. Para entrar en el fondo del asunto recordará el TC el régimen jurídico de la recurribilidad de los actos tributarios y sus efectos preclusivos, concluyendo que es evidente que la previsión contenida en el art. 36.2 LISD tiene incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva de los obligados tributarios. Reiterará el TC su doctrina cerca de los actos de comunicación procesal y, más concretamente, sobre las notificaciones de los actos a los interesados entendiendo que una norma legal que establezca un requisito que imposibilite u obstaculice el acceso a la jurisdicción de los obligados tributarios es lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos (art. 24.1 CE). Sin que pueda ser de olvido que el art. 24.1 CE establece una doble garantía en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos de las personas *pues no sólo proscriben que los Jueces y Tribunales cierren arbitrariamente los cauces judiciales legalmente previstos a quienes, estando legitimados para ello, pretenden defender sus propios derechos e intereses, sino que también prohíbe al legislador que, con normas excluyentes de la vía jurisdiccional, les impida el acceso al proceso, prohibición, esta última, que se refuerza por lo prevenido en el art. 106.1 CE, cuando se trata de impedir justicia frente a la actuación de las Administraciones públicas* (SSTC 197/1988, FJ 4 y 18/1994, FJ 5). El acceso a la jurisdicción configura el primer contenido del derecho a obtener la tutela de Jueces y Tribunales (SSTC 220/1993, FJ 2; 34/1994, FJ 2; y 273/2005, FJ 5), siendo un derecho prestacional de configuración legal cuyo ejercicio está sujeto a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales establecidos por el legislador (SSTC 206/1987, FJ 5; 182/2004, FJ 2; y 273/2005, FJ 5), sólo serán constitucionalmente válidos cuando estén dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guarden la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida. El derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador (SSTC 158/1987, FJ 4; 60/1989, FJ 4; 32/1991, FJ 4; 114/1992, FJ 3; y 273/2005, FJ 5). El TC ha declarado reiteradamente que el derecho de defensa, incluido en el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, reconocido el art. 24.1 CE, garantiza el derecho a acceder al proceso en condiciones de poder ser oído y ejercer la defensa de los derechos e intereses legítimos. El TC ha venido exigiendo un especial deber de diligencia a los órganos judiciales en los actos de comunicación *que asegure, en la medida de lo posible, su recepción por los destinatarios, dándoles así la oportunidad de defensa y de evitar la indefensión* (SSTC 162/2002, FJ 3; 199/2002, FJ 2; 55/2003, FJ 2; 138/2003, FJ 2; y 19/2004, FJ 4), lo que obliga a procurar el emplazamiento o citación personal y directa de los interesados, siempre que sea factible, asegurando de este modo que puedan comparecer en el proceso y defender sus posiciones; a este fin se ha exigido que dichas comunicaciones se efectúen, con carácter general, en la persona del interesa-

do (SSTC 158/2001, FJ 2; 220/2002, FJ 3; y 55/2003, FJ 2) o de su representante -pues no cabe duda alguna de que *los actos de comunicación procesal entendidos con los representantes legales surten los mismos efectos que los realizados directamente con sus representados* -por todas, STC 113/2001, FJ 4)-, tanto más cuando el contenido de los actos que son objeto de comunicación puede revelar aspectos de la intimidad personal y familiar de los interesados o datos económicos con trascendencia tributaria que forman parte del contenido propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás que garantiza el art. 18.1 CE (SSTC 45/1989, FJ 9; 233/1999, FJ 7; 47/2001, FJ 8; y 233/2005, FJ 4); sin que ello signifique *que no sean constitucionalmente válidas las formas de comunicación procesal realizadas con personas distintas de los destinatarios del acto o resolución judicial, pues así lo exige el aseguramiento del desarrollo normal del proceso y la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de la contraparte* (STC 21/2006, FJ 3). El TC ha admitido que dichas comunicaciones puedan ser realizadas con terceras personas, en cuyo caso, el cumplimiento de los requisitos y condiciones legales para practicar la notificación tienen relevancia constitucional en cuanto que son garantía de que el interesado conocerá el acto o resolución que le afecta y podrá, en consecuencia, ejercer adecuadamente su derecho de defensa (SSTC 199/2002, FJ 2; 19/2004, FJ 4; y 21/2006, FJ 3). El TC considera que en estos supuestos *si bien el legislador permite en ocasiones que el acto de comunicación procesal se realice a persona diferente del interesado, establece una serie de requisitos para tal modalidad de llamamiento que el acto ha de cumplir, pues aquellas exigencias encuentran su razón de ser y finalidad última en la garantía de que el destinatario del acto tendrá oportuna noticia del mismo [y] ... por ello, el cumplimiento de tales requisitos deberá examinarse en cada supuesto concreto de conformidad con aquella ratio y fundamento que inspira su existencia* (SSTC 195/1990, FJ 3; y 21/2006, FJ 3). El TC sólo ha admitido la comunicación con terceras personas en aquellos supuestos en los que, no siendo posible la comunicación personal con el propio interesado o su representante, concurría la característica de la *proximidad*, para que el receptor pueda hacer llegar con facilidad a manos del destinatario la documentación correspondiente, *cercanía* que permite presumir el conocimiento a tiempo por el interesado o su representante del contenido del acto que se notifica en orden a asegurar su derecho a intervenir en el proceso para la defensa de sus derechos e intereses legítimos (STC 19/2004, FJ 4). Tampoco en estos supuestos cabe presumir sin más esa comunicación, por lo que el TC exige que debe darse, en todo caso, la oportunidad de acreditar que no se ha producido ésa. Para garantizar tanto el derecho de acceso a la jurisdicción de los interesados como el derecho de defensa, es imprescindible que se les haya producido efectivamente la traslación de su contenido a tiempo de poder reaccionar, lo que exige, en todo caso, darles la oportunidad de probar que ese contenido del acto de comunicación con terceras personas no les fue trasladado con el tiempo suficiente para reaccionar en defensa de sus derechos e intereses legítimos; en este sentido *este Tribunal ha considerado que los órganos judiciales no*

pueden presumir, sin lesionar el derecho reconocido en el art. 24.1 CE, que las notificaciones realizadas a través de terceras personas (conserje de la finca, vecino...) hayan llegado al conocimiento de la parte interesada, cuando la misma cuestiona fundamentalmente la recepción del acto de comunicación procesal o la fecha en que le fue entregada la cédula por el tercero, supuesto en el cual, a la vista de las circunstancias del caso, de las alegaciones formuladas y de la prueba que pudiera eventualmente practicarse, están obligados a emitir un pronunciamiento expreso sobre la posibilidad o no de que el tercero haya cumplido con su deber de hacer llegar en tiempo el acto de comunicación procesal a su destinatario (SSTC 22/1987, FJ 2; 195/1990, FFJJ 3 y 4; 275/1993, FFJJ 4 y 5; 326/1993, FJ 5; 39/1996, FFJJ 2 y 3; 113/2001, FFJJ 5 y 6, y 199/2002, FJ 2) (STC 21/2006, FJ 3). Recordará el TC que negado eficacia a los actos de comunicación procesal realizados, por ejemplo, al conserje de una finca que reconoce no haber trasladado la notificación al interesado (STC 275/1993, FJ 3), al vecino que retrasa maliciosamente el traslado de la notificación al interesado (STC 39/1996, FJ 3), al vecino de un domicilio que se duda fuese el del interesado (STC 19/2004, FJ 4), al vecino que se niega a firmar la diligencia de notificación (STC 21/2006), e, incluso al Procurador que fallece el mismo día que recibe la notificación que debía trasladar (STC 59/1998, FJ 3); se trata de valorar una eventual indefensión por el incumplimiento por parte de una tercera persona de la carga de comunicar la citación en observancia del deber de colaboración con la justicia (STC 82/2000, FJ 6). El TC considera que todo este cuerpo doctrinal es también de aplicación a las notificaciones efectuadas por la Administración tributaria (FJ 5), en la medida en que se ha admitido que cabe la posibilidad de que el art. 24.1 CE resulte vulnerado por actos dictados por órganos no judiciales en aquellos casos que no se permite al interesado, o se le dificulte, el acceso a los Tribunales (STC 197/1988, FJ 3), como ocurre cuando en virtud de una norma quedara impedido u obstaculizado el derecho de acceso a los Tribunales de justicia (SSTC 90/1985, FJ 4; y 123/1987, FJ 6). En definitiva, la indefensión originada en vía administrativa tiene relevancia constitucional (en sentido parecido, STC 291/2000, FJ 4). Señalará el TC que es pacíficamente aceptado que el art. 36.2 LISD persigue facilitar la gestión tributaria; el precepto cuestionado atiende a una finalidad que, como ya se dijo en el FJ 4 STC 73/1996, es constitucionalmente legítima: la eficiencia en la gestión tributaria o la necesaria protección de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE) en orden a la gestión de los tributos, mas como también se ha señalado en otras ocasiones, el hecho de que el fin sea constitucionalmente legítimo no significa que también lo sean los medios concretos utilizados para alcanzarlo (SSTC 194/2000, FJ 5; y 255/2004, FJ 6). Es esta última exigencia la que no cumple el art. 36.2 de la Ley 29/1987, en la medida en que vulnera el derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, en el criterio del proponente de la cuestión. Es criterio del TC que la previsión del art. 36.2 LISD supone un obstáculo para el acceso a la tutela judicial efectiva de los obligados tributarios que puede calificarse como desproporcionado y contrario al art. 24.1 CE. El art. 36.2 LISD en la medida en que prevé que la notificación

de los actos de gestión del impuesto sobre sucesiones y donaciones se efectúe directamente a personas distintas del propio sujeto pasivo o su representante, que admite que dichas personas sean terceros que no guarden la debida relación de proximidad geográfica con el interesado y, en fin, que no ofrece a este último la posibilidad de probar que no se le trasladó el contenido de dichos actos a tiempo de poder reaccionar en defensa de sus derechos e intereses, establece un obstáculo desproporcionado al acceso a la jurisdicción y, por tanto, lesiona el art. 24.1 de la Constitución. Entrará cuestionar otros argumentos del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal, para concluir, no obstante que su afirmación general no puede ser desvirtuada.

Voto particular (Casas Baamonde y Conde Martín de Hijas al que se adhieren Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps). Se considera que el problema jurídico a considerar está en la afirmación causal del precepto. El resto es la consecuencia. En opinión de los disidentes, la Sentencia ha desenfocado el problema. Si las notificaciones relacionadas con el documento se entiendan con quien legalmente es constituido en mandatario de los obligados al pago del impuesto, y que a partir de esa condición legal tales notificaciones tengan *el mismo valor* y produzcan *iguales efectos que si se hubieran entendido con los mismos interesados*, no suscita problema alguno en relación con el derecho fundamental de tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de dichos interesados, resultando perfectamente coherente con el régimen legal de la relación jurídica de mandato. El problema constitucional que suscita el precepto no radica así en el régimen de las notificaciones al presentador del documento, que es donde se sitúa la Sentencia mayoritaria para asentar sobre ello la afectación negativa al derecho de tutela judicial, sino en el hecho previo de que al presentador del documento se le atribuya legalmente la condición legal de mandatario de los obligados al pago del impuesto, al que se refiere el documento que presenta. La cuestión debería haberse planteado desde la óptica constitucional del principio de interdicción de la arbitrariedad, parámetro constitucional de cuestionamiento de la norma indicado, junto a los de los arts. 14, 24.1 y 31.1 CE, por el órgano judicial que ha planteado la cuestión. Se recuerda que el TC ha dicho en reiteradas ocasiones, que *la calificación de 'arbitraria' dada a una Ley a los efectos del art. 9.3 de la Constitución exige una cierta prudencia. La Ley es la 'expresión de la voluntad popular', como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de la leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga restricciones indebidas al Poder legislativo y respete sus opciones políticas*" (por todas, STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 8). El juicio constitucional desde la clave del principio de interdicción de la arbitrariedad deberá referirse a si el hecho de la presentación del documento puede ser o no significativo de esa presupuesta relación previa

entre el obligado por el impuesto al que se refiere el documento y la persona que lo presenta, en principio ajena a aquél. En el criterio de los disidentes no puede considerarse arbitrario que el legislador parta implícitamente del referido valor significativo del hecho de la presentación del documento. La Sentencia, para afirmar la lesión por el precepto legal impugnado del art. 24.1 CE produce una extensión indebida de la doctrina del TC sobre los actos de comunicación procesal a las notificaciones efectuadas por la Administración tributaria; la cuestión planteada debía haber sido desestimada, pues no cabe apreciar que el precepto legal controvertido, rectamente interpretado, sea inconstitucional.

2. Sentencia 112/2006, de 5 de abril de 2006 (BOE de 9 de mayo). Ponente: Pérez Tremps (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: Arts. 9.3, 14, 20.1 d), 38, 33 y 53.1.

otros:

Objeto: Arts. 4 y 6 y la disposición transitoria única de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos.

Materias: Principio de reserva de ley: las relaciones entre ley y reglamento. Principio de igualdad. Principio de libertad de empresa. Defensa de la competencia. Derecho a la propiedad privada: configuración y alcance. Principio de retroactividad: concepto, alcance y configuración constitucional.

La primera de las objeciones versa acerca de la falta de respeto al principio de reserva de ley del art. 53.1 CE. Sobre este principio ya ha tenido ocasión el Tribunal Constitucional de pronunciarse con cierta frecuencia. En la STC 83/1984, FJ 4, consideraba que el mismo *entraña una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho*, siendo su significado último *el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes*, suponiendo que toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que limite y condicione su ejercicio, precisa una habilitación legal [por todas, SSTC 49/1999; FJ 4 y 184/2003, FJ 6, a)], y desempeñando una doble función: de una parte, *asegurar que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes*; y, de otra, *en un Ordenamiento jurídico como el nuestro en el que los Jueces y Magistrados se hallan sometidos únicamente al imperio de la Ley, garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas*. En el terreno de los límites el TC ha resaltado (por todas, STC 292/2000, FJ 11) que cuando la Constitución no contempla la po-

sibilidad de que un poder público distinto al Legislador fije y aplique los límites de un derecho fundamental o que esos límites sean distintos a los implícitamente derivados de su coexistencia con los restantes derechos y bienes constitucionalmente protegidos, es irrelevante que la ley habilitante sujete a los poderes públicos en ese cometido a procedimientos y criterios todo lo precisos que se quiera, incluso si la ley habilitante enumera con detalle los bienes o intereses invocables por los poderes públicos en cuestión, o que sus decisiones sean revisables jurisdiccionalmente. Esa ley habrá infringido el derecho fundamental porque no ha cumplido con el mandato contenido en la reserva de ley (arts. 53.1 y 81.1 CE), al haber renunciado a regular la materia que se le ha reservado, remitiendo ese cometido a otro poder público, frustrando así una de las garantías capitales de los derechos fundamentales en el Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE). La fijación de los límites de un derecho fundamental no es un ámbito idóneo para la colaboración entre la ley y las normas infralegales, pues esta posibilidad de colaboración debe quedar reducida a los casos en los que, por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales sean las idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, siempre con sujeción a la ley pertinente (STC 83/1984, FJ 4). El TC no excluye que las Leyes *contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador* (STC 83/1984, FJ 4; FJ 14, STC 292/2000). Las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben restringir el ejercicio de dicha potestad *a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley*, criterio “*contradicho con evidencia mediante cláusulas legales . en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir*. En esa misma línea la STC 37/1987, FJ 3, tuvo ocasión de decir que esta reserva de ley “*prohíbe . toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada [estaba en juego la Ley andaluza de reforma agraria, aclaramos ahora] por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos*. Resalta el TC que en el terreno de la radiodifusión televisiva, dada su complejidad técnica, aparece como precisa una mayor flexibilidad normativa, que ha llevado al Tribunal a desechar una interpretación maximalista o extensiva de la reserva de Ley orgánica, puesto que no se puede entender como una decisión esencial, por ejemplo, respecto a la libertad de expresión y el derecho a la información, la ordenación de las condiciones técnicas del medio televisivo y la concreta regulación del

régimen jurídico de la concesión [STC 127/1994, FJ 4 b)]. Desde estos parámetros jurisprudenciales enjuiciará el TC el art. 4 de la Ley recurrida por cuanto se trata de una regulación que, al prever que determinados acontecimientos deportivos de interés general deben emitirse en abierto, afecta, al menos al derecho de propiedad de los titulares de los derechos televisivos e incide sobre el mismo y sobre la libertad de contratación que alegan los recurrentes, que se ha considerado tradicionalmente como una de las vertientes de la libertad de empresa, reconocida en el art. 38 CE, junto con las llamadas libertad de organización y libertad de inversión. Dicha incidencia respeta los criterios de nuestra doctrina, a los que hemos hecho alusión más arriba, desde el momento en que, como dice el Abogado del Estado, el desarrollo reglamentario y la función de catalogación que se atribuye en la Ley para las emisiones y retransmisiones deportivas tienen el carácter de complemento indispensable para que la misma pueda cumplir sus objetivos, pues no es materia propia de ésta la regulación procedimental, ni puede, por su vocación de permanencia (manifestada entre otras razones en su forma de tramitación y aprobación), determinar al inicio de cada temporada de cada deporte los acontecimientos o competiciones deportivas que deben someterse a este régimen legal especial. Estima el TC que nos encontramos ante un complemento de la regulación legal que es indispensable por motivos técnicos y para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la propia Ley, ante un caso en el que, por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales son las idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, ante una remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, y ante una remisión al reglamento al servicio, estrictamente, del desarrollo y complemento de una previa determinación legislativa. No se aprecia que haya existido en la regulación del art. 4 de la Ley recurrida una vulneración del art. 53.1 CE, puesto que las remisiones que se hacen a la potestad reglamentaria son imprescindibles, y no afectan a la regulación del ejercicio de ningún derecho fundamental, dado que la misma se ha efectuado por la propia Ley. Son las decisiones concretas de aplicación de la normativa y los aspectos meramente procedimentales los que, de acuerdo con las directrices fijadas, con una razonable flexibilidad, por la norma legal, se remiten a la potestad reglamentaria de la Administración, y en ello no puede verse lesión alguna de la reserva de ley constitucionalmente prevista (FJ 4). Por lo que se refiere a la eventual vulneración del principio de igualdad que se contiene en el art. 14 CE, se trata de determinar si el legislador impide con su regulación un trato discriminatorio con los operadores de pago al impedirles en la práctica competir con las televisiones de libre acceso en el terreno de la explotación audiovisual de los derechos sobre acontecimientos y competiciones deportivas. A estos fines, acomete el TC la tarea de llevar a cabo una síntesis de los contenidos de la compleja y extensa jurisprudencia constitucional sobre el prin-

cipio de igualdad ante la ley o en la ley, que significa (por todas, STC 49/1982, FJ 2) *que a los supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también, y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados* (en el mismo sentido SSTC 49/1985; 39/2002). Esa doctrina general es matizada respecto al legislador por el FJ 1 STC 144/1988, cuando afirma que el principio de igualdad prohíbe a aquél *configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria* (en el mismo sentido, SSTC 96/1997, FJ 4; 181/2000, FJ 10). Recientemente se decía en el FJ 3 STC 138/2005: *el principio de igualdad 'ante o en la Ley' impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable, o que resulte desproporcionada en relación con dicha justificación. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios o juicios de valor generalmente aceptados, además de que, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción deban ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos (entre otras, SSTC 76/1990, FJ 9; 1/2001, FJ 3; 152/2003, FJ 5.c; 193/2004, FJ 3; 57/2005, FJ 3)*. Dos son, por tanto, los requisitos para que se pueda apreciar una vulneración del principio de igualdad ante la ley. En primer lugar (STC 138/2005, FJ 3), ha de comprobarse siempre que (a) como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas (STC 181/2000, FJ 10) y (b) que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables; es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso (SSTC 148/1986, FJ 6; 1/2001, FJ 3). Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional de la diferencia contenida en la norma (STC 200/2001, FJ 5); *el juicio de igualdad ex art. 14 CE exige la identidad de los supuestos fácticos que se pretenden comparar, pues lo que se deriva del citado precepto es el derecho a que supuestos de hecho sustancialmente iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas* (SSTC 212/1993, FJ 6; 80/1994, FJ 5, entre otras). Por ello toda alegación del derecho fundamental a la igualdad precisa para su verificación un *tertium comparationis* frente al que la desigualdad se produzca (FJ 5). En relación con los requisitos conectados al contenido de la medida supuestamente lesiva del princi-

pio de igualdad, el TC ha dicho que para que las diferenciaciones normativas *puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente* (STC 75/1983, FJ 2; 209/1988, FJ 6); las diversificaciones normativas serán conformes a la igualdad cuando quepa discernir en ellas una finalidad no contradictoria con la Constitución y, además, cuando las normas de las que la diferencia nace, muestren una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad con el fin así perseguido. Tan contraria a la igualdad será la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo como aquella otra que, en atención a la consecución de un fin legítimo, configure un supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputen, en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad (por todas, STC 209/1988, FJ 6). Considera el TC que el carácter relacional y necesariamente complejo del principio de igualdad, determinan que la aplicación práctica de la doctrina anterior no vaya siempre acompañada de una distinción nítida entre esos dos requisitos. En nuestro caso, al tiempo se ha rechazado que existan dos términos de comparación equivalentes para, a continuación, considerar que la diferencia de trato impugnada está justificada. La primera objeción no puede ser compartida, las televisiones que emiten en abierto y las que lo hacen en la modalidad de pago por consumo constituyen realidades equiparables a los efectos del precepto impugnado; aunque ambas realidades puedan ser objeto de regulaciones diferenciadas, su integración en el servicio público esencial de televisión y la liberalización de este servicio permiten considerarlos términos de comparación válidos a la hora de analizar la diferencia de trato que respecto a la retransmisión de los acontecimientos deportivos de interés general se deriva de dicho precepto; es criterio del TC que no cabe considerar que estemos ante situaciones originariamente diversas respecto a las cuales no quepa exigir al legislador una igualdad de trato (STC 148/1986, FJ 6), puesto que hasta la entrada en vigor de la norma impugnada ambas modalidades de televisión podían emitir acontecimientos deportivos en idénticas condiciones. Pasa ahora el TC a entrar en el análisis del segundo requisito señalado anteriormente, esto es, el de la licitud constitucional de la diferencia normativa impugnada a partir de la existencia de una justificación objetiva y razonable; EL TC no comparte las alegaciones de los recurrentes en relación con el carácter pretendidamente discriminatorio de dicho precepto; las finalidades perseguidas con tal medida son constitucionalmente lícitas; ninguna objeción cabe hacer a los fines señalados en la exposición de motivos de la Ley en relación con el acceso de los ciudadanos a los acontecimientos deportivos de especial relevancia. La exclusión de los operadores que emiten mediante el sis-

tema de pago por consumo de la emisión de dichos acontecimientos puede considerarse idónea, necesaria, proporcionada y, por lo tanto, razonable teniendo en cuenta los requisitos materiales y procedimentales contemplados en el precepto impugnado para confeccionar el catálogo de acontecimientos deportivos de interés general. Recuerda el TC a estos efectos que el distinto régimen jurídico al que se someten las retransmisiones deportivas realizadas por televisiones de acceso condicional y las realizadas por televisiones en abierto no es una singularidad del ordenamiento jurídico español. El Derecho comunitario utiliza esa distinción en esta misma materia de las retransmisiones, por ejemplo en el art. 3 bis de la Directiva 89/552 /CEE del Consejo introducido por la Directiva 97/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo. La existencia de medidas como las aquí enjuiciadas en el ordenamiento comunitario, aunque éste no forma parte del parámetro constitucional interno de validez de las leyes (STC 28/1991), no viene sino a reforzar la idea de que el trato diferenciado aquí analizado, de la televisión en abierto y de la televisión de pago por consumo, no incurre en discriminación; en conclusión, el art. 4 de la Ley recurrida no lesiona el derecho a la igualdad de trato normativo de los operadores que emiten en la modalidad de pago por consumo. No obstante las objeciones de tipo procesal alegadas por el Abogado del Estado, pasa el TC a examinar el art. 4 a la luz de lo establecido en los arts. 38, 33 y 20.1 d) CE. Recordará el TC su doctrina sobre la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado cuyo ejercicio garantizan los poderes públicos. *los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. El mantenimiento de esos límites ... está asegurado por una doble garantía, la de la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer, de un contenido esencial. No determina la Constitución cuál sea este contenido esencial de los distintos derechos y libertades, y las controversias que al respecto pueden suscitarse han de ser resueltas por este Tribunal* (STC 37/1981, FJ 2), concretándose posteriormente que en dicho artículo no se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden (STC 83/1984, FJ 3). Dentro de las medidas necesarias para la protección de dicha libertad reconoce el TC la especial importancia de las de defensa de la competencia considerada ésta como *una defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste* (STC 88/1986, FJ 4); el contenido de la libertad de empresa ya se afrontó en el FJ 3 b) STC 225/1993, cuando se afirmó *si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial 'en libertad', ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde este derecho opera como garantía institucional, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones*

del propio mercado. Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general”; no menos relevantes serán las precisiones del FJ 6 d) STC 127/1994: *la vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de la existencia de limitaciones derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado*” al tiempo que *la estricta libertad de empresa sin sometimiento a intervención administrativa alguna, y especialmente cuando existen inevitables obstáculos fácticos en nuestras sociedades modernas a la misma existencia del mercado, no garantiza en grado suficiente el derecho fundamental de los ciudadanos en cuanto espectadores a recibir una información libre y pluralista a través de la televisión, dada la tendencia al monopolio de los medios informativos y el ámbito nacional de las emisiones que la Ley regula*; como ya se dijo en el FJ 15 STC 109/2003, de lo que se trata con estas resoluciones es de llevar al campo de la libertad de empresa el principio, reconocido siempre por la doctrina del TC, de que, no siendo los derechos que la Constitución reconoce garantías absolutas, las restricciones a que puedan quedar sometidos son tolerables siempre que sean proporcionadas en cuanto contribuyan a la consecución del fin constitucionalmente legítimo al que propenden y por indispensables hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer, para la esfera de libertad pública protegida, un sacrificio menor. Desde estos parámetros, el contenido del art. 4 de la Ley recurrida constituyen un ejemplo de medidas proporcionadas que contribuyen a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, al tiempo que indispensables para conseguir el mismo, y no pueden considerarse contradictorias con el contenido del art. 38 CE. Analizará el TC la norma controvertida desde la perspectiva del derecho a la propiedad privada, es decir, confrontándola con el art. 33 CE; la más reciente y completa síntesis que sobre el mismo se ha efectuado en la JTC, se contiene en el FJ 5 STC 204/2004: se recordará que dicho derecho, mediante el Protocolo adicional primero de 20 de marzo de 1952, se incorporó al catálogo del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y está reconocido en el art. 33 CE. En su doble dimensión, como institución y como derecho individual, ha experimentado una extraordinaria y profunda transformación que ya puso de relieve el TC, cuando *impide considerarlo hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo extremo descrito en el art. 348 del Código civil*”, habiéndose producido, por el contrario, *una extraordinaria diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diverso. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio, que se manifiesta en el existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos* (STC 37/1987, FJ 2); el derecho constitucional a la propiedad privada puede recaer en la actualidad tanto sobre bienes como sobre derechos, por ejemplo, los de retransmisión televisiva. Al derecho a la propiedad

privada le es de aplicación la garantía del necesario respeto a su contenido esencial (art. 53.1 CE); el concepto del contenido esencial de los derechos elaborado por el TC tiene que ver con la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo, marcada en cada caso por el elenco de *facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes a las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales*; determinación que ha sido expresada también como *aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección (STC 11/1981, FJ 10)* (STC 37/1987, FJ 2). El TC conecta los tres apartados del art. 33 para revelar la naturaleza del derecho en su formulación constitucional: *que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes (SSTC 37/1987, FJ 2; 204/2004, FJ 5)*; corresponderá al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable; le incumbirá la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales, sin que suponga una absoluta libertad en dicha delimitación que le permita *anular la utilidad meramente individual del derecho*” encontrando el límite en el contenido esencial, es decir, en no sobrepasar *las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho* [STC 170/1989, FJ 8 b)]. Sobre el concepto de expropiación o privación forzosa, implícito en el art. 33.3 CE, el TC tiene declarado que debe entenderse por tal la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social; para que juegue la garantía del art. 33.3 CE, ha de concurrir el dato de la privación singular característica de toda expropiación (STC 227/1988, FJ 11). Aplicando esta

doctrina al controvertido art. 4 se constata que el precepto impugnado realiza una operación admitida por la JTC consistente en determinar el contenido del derecho de propiedad de los derechos de retransmisión de determinados acontecimientos deportivos por su interés público; el legislador establece una regulación distinta de la propiedad atendiendo a la naturaleza propia de los bienes y las características propias de éstos, operación que no puede considerarse contraria al art. 33 CE. En relación con la supuesta contradicción del art. 4 impugnado con el art. 20.1 d) CE, que reconoce el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, recordará el TC que nos hallamos ante un derecho de libertad frente al poder y común a todos los ciudadanos (STC 6/1981, FJ 4); no se trata solamente de un derecho fundamental, nos encontramos ante uno de los reconocimientos y garantías de una institución política fundamental que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático (STC 20/1990, FJ 4), siendo un valor objetivo esencial del Estado democrático y como tal, dotado de valor superior o eficacia irradiante (STC 85/1992, FJ 4); como ya puso de manifiesto la STC 168/1986, FJ 2, la Constitución tiene en cuenta ciertamente la posición jurídica subjetiva de quienes comunican la información, al tiempo que protege, con la garantía reforzada que otorga a los derechos fundamentales y libertades públicas, la facultad de cada persona y de la entera colectividad de acceder libremente al conocimiento, transmitido por los medios de comunicación, de los hechos de relevancia realmente acaecidos; el derecho a recibir una información veraz es un instrumento esencial de conocimiento de los asuntos que cobran importancia en la vida colectiva y condiciona la participación de todos en el buen funcionamiento del sistema de relaciones democráticas auspiciado por la Constitución, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades. El objetivo del artículo recurrido de asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a determinados acontecimientos deportivos que se consideren de interés general difícilmente puede considerarse contradictorio con el derecho a recibir información; igualmente justificado puede entenderse el límite que se establece en relación con los operadores que actúan en la modalidad de pago por consumo; el interés general de la competición o acontecimiento deportivo constituye fundamento suficiente para prever modulaciones de los derechos de aquéllos a comunicar información. En relación con el art. 6 de la ley recurrida tres son los derechos fundamentales en juego: la libertad de empresa (art. 38 CE); el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE); y el derecho a transmitir y recibir libremente información [art. 20.1 d) CE]. El TC analizará sucesivamente su supuesta contradicción con el citado art. 6. Las limitaciones impuestas en éste no constituyen una restricción desproporcionada en la medida en que el respeto a los *principios de publicidad y libre concurrencia* en la negociación con los titulares de los derechos, y el que en la fijación de las condiciones de la oferta y el abono de una contraprestación económica deban tenerse

en cuenta los criterios de estabilidad económica de los clubes y sociedades anónimas deportivas, la viabilidad económica de la competición, el interés de los usuarios, las condiciones de la retransmisión y la franja horaria de la emisión y, por fin, la importancia del acontecimiento, competición o espectáculo deportivo, no aparecen como normas de regulación del mercado de las que pueda decirse que, dada su agresiva incidencia en el mismo, lesionen la libertad de empresa; mediante las mismas se pretende el objetivo de potenciar la libre competencia mediante unas medidas no desproporcionadas tendentes a hacer realidad un fin constitucionalmente legítimo e imprescindibles para llegar al mismo. Se rechaza la alegación de que el art. 6 de la Ley 21/1997 lesiona la libertad de empresa del art. 38 CE. Las limitaciones contenidas en el art. 6 imponen unas determinadas exigencias para el desarrollo de las negociaciones de la cesión de derechos de retransmisión a los operadores pueden considerarse como unas limitaciones de la propiedad de los titulares de dichos derechos; entran indudablemente dentro de las facultades del legislador, no afectan al contenido esencial de los derechos mismos. Se trata de obligaciones establecidas de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses que el legislador democrático ha considerado como propios de la comunidad, no son irrazonables, y no han sobrepasado las barreras que harían irreconoscibles el derecho; no constituyen un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, sino medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho compatibles con la previsión del art. 33 CE. El art. 6 no supone una vulneración del derecho ahí contenido. Desde la perspectiva del art. 20.1 d) CE, se ha argumentado que el legislador suprime el derecho a la diferencia al equiparar normativamente a todos los operadores e imponer la explotación compartida de los derechos de retransmisión audiovisual de acontecimientos deportivos. Parte el TC del alcance general del reconocimiento constitucional de la libertad de comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, ya analizado. El examen del contenido del art. 6 no produce vulneración alguna del art. 20.1 d) CE; para los operadores de la información no supone una injerencia que desfigure la libertad constitucionalmente reconocida. Desde la perspectiva de los que reciben información tampoco cabe apreciar vulneraciones de su derecho reconocido en el art. 20.1 d) CE. El fomento de la libre competencia redundará en beneficio de los que reciben la información; la lesión alegada tampoco se produce desde esta vertiente de la libertad que entienden vulnerada. En relación con la disposición transitoria única tres son los problemas a examinar: (a) el de si la controvertida disposición transitoria lesiona el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE); (b) el de si la denominada *función de policía* atribuida a determinados órganos vulnera alguna norma constitucional; (c) si la prohibición absoluta de compensación lesiona el derecho de propiedad (art. 33 CE) y el principio reconocido en el art. 106.2 CE. Sobre la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de

derechos individuales del art. 9.3 CE nes posible encontrar abundanete JTC que ha venido a matizar dichos fundamento y alcance. La interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.2 CE (SSTC 6/1983FJ 3; 126/1987, FJ 11); la regla de irretroactividad no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo; se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona (STC 42/1986, FJ 3); se prohíbe la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores; la incidencia en los derechos en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la retroactividad, sino al de la protección que tales derechos hayan de recibir (SSTC 42/1986, FJ 3; 97/1990, FJ 4); el precepto constitucionalno permitiría vigencias retroactivas que produzcan resultados restrictivos o limitaciones de los derechos que se habían obtenido en base a una legislación anterior (STC 97/1990, FJ 5), aunque la eficacia y protección del derecho individual dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo; la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, no a los pendientes, futuros, condicionados o a las meras expectativas [SSTC 99/1987, FJ 6 b); 178/1989, FJ 9]; una norma es retroactiva cuando incide sobre *relaciones consagradas* y afecta a *situaciones agotadas* [STC 99/1987, FJ 6 b)]. Por último, recuerda el TC (FFJJ 11 de sus SS 126/1987 y 182/1997) una distinción entre aquellas disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia ley, y ya consumadas [(a) *retroactividad auténtica*]; y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas [(b) *retroactividad impropia*]. En el supuesto (a) la prohibición de retroactividad operaría plenamente, sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio; en el (b), la licitud o ilicitud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes en cada caso desde la seguridad jurídica y los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico. Se preguntará el TC si como consecuencia de los contratos realizados por los distintos operadores éstos habrían adquirido unos derechos que pueden considerarse como consolidados, asumidos e integrados en su patrimonio o, por el contrario, se trata de derechos pendientes, futuros, condicionados o meras expectativas; es deir, si se trata de relaciones consagradas, situaciones de hecho agotadas, producidas o desarrolladas o ante situaciones jurídicas actuales no concluidas. La disposición transitoria única de la Ley recurrida se aplica a los casos en los que existe un contrato en relación con derechos de emisión y retransmisión, perfeccionado por el mero consentimiento (art. 1258 Cc); es no menos evidente que no se ha llegado a consumir, ejecutar o cumplir plenamente, sin

que se haya cerrado el ciclo negocial o contractual; nos hallamos ante relaciones jurídicas no concluidas, cuya resistencia a la retroactividad es menor que en los supuestos de retroactividad auténtica. Se aprecia por el TC que la DT recurrida cumple los requisitos exigidos por la JTC en relación con la aplicación de la eficacia retroactiva de las normas *ex* 9.3 CE; la ley controvertida no adolece de irracionalidad; desde el punto de vista del constitucional, aparecen razones suficientes para justificar la retroactividad impropia producida; la DT única recurrida no es contraria a la regla de la irretroactividad *ex* 9.3 CE. Analizará ahora el TC la DT desde la perspectiva de la posible contradicción con el sistema de derechos fundamentales previsto en el texto constitucional de las funciones de policía atribuidas al Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas. Dicha alegación adolece de precisión hasta el punto de hacer imposible un pronunciamiento sobre la misma del TC. STC 100/2005, FJ 3, ya exigía a la parte actora el deber de realizar una exposición bastante acerca de los motivos que determinarían la inconstitucionalidad de la normativa recurrida, *Esta falta de fundamentación de la impugnación nos exime de realizar su enjuiciamiento, de acuerdo con nuestra doctrina, pues hemos afirmado 'que no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5) o incluso, como sucede en este caso, la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental' [SSTC 146/1994, FJ 7 b); 214/1994, FJ 3; 195/1998, FJ 1].* El deber de colaborar con la justicia del Tribunal a fin de que éste pueda conocer las razones del recurso (AATC 368/1989, FJ único; 256/1991, FJ 1) está en la base de esta exigencia; también porque es indudable que se afecta al derecho de defensa. En la STC 118/1986, FJ 2, ya se precisó que *no podemos examinar esta pretensión [la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, aclaramos ahora] por cuanto . no está acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que resultan exigibles de acuerdo con los arts. 33 y 85.1 LOTC. Los argumentos empleados por el demandante . no articulan verdaderos fundamentos de la inconstitucionalidad denunciada que permita al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, y a este Tribunal, que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña considera que son inconstitucionales los ciento ochenta y ocho artículos y demás disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y final de una Ley que contiene una regulación tan variada y compleja como la de la LOTT . razón por la cual debemos rechazar, sin necesidad de una mayor análisis, la impugnación de la totalidad de la ley.* Criterio posteriormente corroborado en las SSTC 118/1998, FJ 4 y 233/1999, FJ 2: cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico *es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar de una*

carga del recurrente y, en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, FJ 3, reiterada en las SSTC 36/1994, FJ 1, y 118/1998, FJ 4). En particular, es claro que 'la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada' (STC 43/1996, FJ 5); ideas éstas sobre las que se ha insistido en la STC 104/2000, FJ 5, y en la 100/2005, FJ 3. Solo cuando la contradicción entre la ley y alguna norma constitucional sea clara y patente le es dado al TC formular un juicio negativo de constitucionalidad, que no puede basarse en razonamientos tan vagos que resultan difícilmente aprehensibles; se rechaza la pretensión de que el inciso *de oficio* (*ex DT* única) sea contrario a la Constitución. Finalmente se pronunciará el TC sobre si la previsión en la DT única de que *en ningún caso pueda el Estado asumir, directa o indirectamente, la compensación de perjuicios económicos* producidos por las modificaciones contractuales que pudieran derivarse de la aplicación de los artículos 4, 5 y 6 de la Ley recurrida es lesiva del derecho de propiedad (*ex art. 33 CE* y de la regla prevista en el art. 106.2 CE). Acerca de la lesión del derecho de propiedad recordará el TC su jurisprudencia sobre las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración *ex novo* modificativa de la situación normativa anterior; en este sentido ya se ha dicho (por todas, STC 227/1988, FJ 11) que dichas medidas legales, aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria; al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no sólo puede, sino que debe tener en cuenta la exigencias del interés general. Por imperativo constitucional, por lo que se refiere al régimen jurídico de la propiedad privada, la ley debe delimitar el contenido de ese derecho en atención a su función social (art. 33.2 CE). Dicha función social opera no sólo en abstracto para establecer el contenido de la institución constitucionalmente garantizada, sino también en concreto, en relación con las distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae. El legislador puede establecer regulaciones distintas de la propiedad en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a características generales de éstos (por todas, STC 149/1991, FJ 8). La capacidad del legislador de modificar el régimen jurídico de los derechos de retransmisión y emisión de ciertos acontecimientos deportivos no resulta lesiva del derecho de propiedad de sus propietarios. Por lo que se refiere efecto concreto que esa modificación puede causar, considera el TC que no nos hallamos aquí ante un supuesto de los que se han llamado de expropiación legislativa (por todas, STC 48/2005, en especial FFJJ 4 y ss), pues la norma legal no contiene ninguna disposición que suponga *per se* la ablación del derecho de propiedad. Estamos ante un caso de las que en el artículo 1.2 del Protocolo adi-

cional al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 20 de marzo de 1952 se han denominado *leyes necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general*, que tienen derecho a poner en vigor los Estados sin perjuicio de la vigencia de la regla, expresada en el mismo artículo, de que *Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes*. El mecanismo establecido por la DT única, invita a llegar a acuerdos en las modificaciones contractuales necesarias para la adaptación a la ley; sólo en el caso de no poderlos alcanzar, el Consejo elevará informe preceptivo al Gobierno y a la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados, efectuando de oficio recomendaciones a los titulares de los derechos; en toda esta actividad no aparece el ejercicio de una potestad expropiatoria de la Administración. La disposición cuestionada sólo puede resultar acorde con el art. 33 CE en la medida en que su aplicación no haya supuesto la expropiación de derechos patrimoniales consolidados; ésta sólo es posible existiendo *causa expropriandi*, previsión de la correspondiente indemnización a favor de los expropiados, y seguimiento de un procedimiento expropiatorio (por todas, STC 48/2005, FJ 5); no sería constitucional excluir tajantemente la compensación de perjuicios económicos pero la disposición recurrida no supone un obstáculo para que, en el caso de que exista una verdadera expropiación, la misma se ajuste a los parámetros mencionados. En cuanto a la alegada colisión de la norma citada con el art. 106.2 CE, recuerda el TC una consolidada y reiterada jurisprudencia (iniciada en STC 127/1987, FJ 3), a cuyo tenor la actividad legislativa queda fuera de las previsiones del citado artículo constitucional referentes al funcionamiento de los servicios públicos, concepto éste en que no cabe comprender la función del legislador (en el mismo sentido, SSTC 134/1987, FJ 9; 70/1988, FJ 3; 65/1990; 66/1990; 67/1990, en todas ellas en el FJ 7). Las Cortes Generales pueden acordar, en todo caso, la exclusión de la responsabilidad del legislador en la compensación de los perjuicios causados por la aplicación de la Ley 21/1997 sin que a ello se oponga la regla prevista en el art. 106.2 CE, porque este precepto no se refiere en ningún caso a las normas con rango de ley. Esas actividades llevadas a cabo por órganos administrativos sí que están claramente sometidas a la regla del art. 106.2 CE, no siendo posible, en una ley, excluir radicalmente la posibilidad de que se produzcan lesiones indemnizables como consecuencia del funcionamiento de algún servicio público. Cabe concluir que este inciso del párrafo primero de la disposición transitoria única no puede excluir de manera absoluta la existencia de posibles responsabilidades de la Administración en el ejercicio de sus funciones, en el bien entendido que ninguna de este tipo podría derivarse de unas recomendaciones para la renegociación de contratos que pueda formular el Consejo tantas veces citado. Se desestima el presente recurso de inconstitucionalidad.

VOTO PARTICULAR (Casas Baamonde): La desestimación del recurso que contiene la Sentencia no se compadece con el hecho de que la funda-

mentación jurídica de la Sentencia permite concluir que la constitucionalidad de la disposición sólo puede predicarse de una de sus interpretaciones posibles. En el último párrafo del FJ 20 se afirma que *no sería constitucional excluir tajantemente la compensación de perjuicios económicos, pero la disposición recurrida, correctamente entendida, no supone un obstáculo para evitar esa exclusión*; en el párrafo final del fundamento jurídico 21 puede leerse que la disposición enjuiciada *no puede excluir de manera absoluta la existencia de posibles responsabilidades de la Administración*. La mayoría no descarta la inconstitucionalidad de alguna de las interpretaciones que la norma admite; el fallo acordado debiera hacer justicia a ese planteamiento y, en consecuencia, dar expresión formal del juicio alcanzado. La técnica de las Sentencias interpretativas se ha construido al servicio del fin de la depuración del Ordenamiento, del que con ese tipo de pronunciamientos se puedan excluir determinadas interpretaciones normativas sin afectar por ello al enunciado que las contiene cuando en él puedan albergarse otros entendimientos de la ley que sean conformes con la Constitución. Habiendo entendido el Pleno que así sucede con la disposición transitoria única de la Ley 21/1997, de 3 de julio, impugnada, así debió hacerse constar en el fallo, con expresa remisión a los fundamentos jurídicos 20 y 21.

3. Sentencia 113/2006, de 5 de abril de 2006 (BOE de 9 de mayo). Ponente: Pérez Vera (Cuestión de constitucionalidad).

Preceptos constitucionales: Arts. 9.3, 14, 24.1 y 31.1 CE

otros:

Objeto: Art. 59.2 Real Decreto legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, del ITPAJD

Materias: Tutela judicial efectiva. Principio de igualdad. Interdicción de la arbitrariedad. Sistema tributario justo.

Se ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con la posible vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), del principio de igualdad (art. 14 CE), del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del derecho a un sistema tributario justo basado en el principio de igualdad (art. 31.1 CE). Tras realizar un *ex-cursus* histórico sobre los antecedentes de este precepto que en la actualidad de encuentra recogido en el art. 56.4 TRITPAJD (RDI 1/1993, de 24 de septiembre), el TC afirma que la literalidad del art. 59.2 se desprende que atribuye al *presentador del documento* un mandato representativo pleno para la entera gestión del ITPAJD, es decir, sobre la totalidad de las actuaciones administrativas que puedan derivarse del documento o declaración presenta-

do, tanto por los datos incorporados a la misma como por los omitidos. En este sentido se ha manifestado el máximo intérprete de la legalidad al señalar que se trata de una *auténtica representación que se presume por la Ley*, ex factis, *del hecho de declararse el tercero presentador del documento* (SSTS de 7 y 21 de mayo de 1994 y de 14 de febrero de 2000), que la norma establece *un mandato representativo para la entera vía de gestión tributaria, desde la iniciación a la conclusión, sin distinguir entre actos de trámite o resolutorios*, siendo el efecto jurídico inmediato de dicha relación *la imputación al contribuyente (mandante) [de] las actuaciones del presentador (mandatario)*, según advierte el art. 1727 del Código civil (STS de 24 de octubre de 1987). El tratamiento que dicho precepto otorga al presentador del documento en el ámbito del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados es sensiblemente diferente del que se establece con carácter general en materia de representación en la LGT para el resto de los tributos. También es necesario señalar que la normativa tributaria prevé supuestos en los que se puede presumir la representación. se presume *iuris tantum* concedida la representación para los actos de mero trámite art. 46.3 LGT; además cuando *concurran varios titulares en una misma obligación tributaria, se presumirá otorgada la representación a cualquiera de ellos, salvo que se produzca manifestación expresa en contrario*, aunque “[l]a liquidación que resulte de dichas actuaciones deberá ser notificada a todos los titulares de la obligación” (art. 46.6 LGT). El órgano judicial que cuestiona considera que el art. 59.2 objeto de la presente cuestión viola el derecho a obtener la tutela judicial efectiva porque propicia situaciones de indefensión, ya que la notificación de los actos administrativos no garantiza su conocimiento efectivo por los interesados para que éstos puedan, en su caso, acceder a la jurisdicción dentro del plazo legalmente establecido; es evidente que la previsión contenida en el art. 59.2 del Real Decreto Legislativo 3050/1980 tiene incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva de los obligados tributarios. Planteada en estos términos la cuestión el desarrollo argumental del TC es prácticamente idéntico al que se sigue en la STC 111/2006 (*véase comentario en este mismo número, al que nos remitimos*). Se concluye, de igual modo, estimando la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarando inconstitucional y nulo tanto el apartado 2 del art. 59 del Real Decreto Legislativo 3050/1980, en la redacción dada por la Ley 29/1991, de 16 de diciembre, como el apartado 3 del art. 56 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el TRITPAJD, en su redacción originaria, así como el apartado 4 del art. 56 del mismo Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, en la redacción dada por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

VOTO PARTICULAR (Casas Baamonde y Conde Martín de Hijas al que se adhieren Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps): Se disiente de la Sentencia por idénticas razones a las expuestas en relación con el VP expresadas a raíz de la citada STC 111/2006. (*vid. supra*).

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

A. Comunidades Autónomas.

A.1. Autonomía.

1. Sentencia 178/2006, de 6 de junio (BOE de 7 de julio). Ponente: Pérez Tremps (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: arts. 149.1.13; 149.1.18 y 156.1

otros: 82.1.b) LOFCA

Objeto: Art. 32 de la Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1997.

Materias: Normas de carácter básico: vinculatoriedad para las CCAA. Autonomía financiera de éstas. Ley de Presupuestos Generales del Estado: funciones.

Se plantean recurrentes mediante este recurso de inconstitucionalidad dos extremos de la Ley de Asturias 10/1996, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado para 1997: su artículo 32, relativo a la oferta de empleo público en el ámbito de la Administración autonómica, y el hecho que esta Ley no refleje las cuantías concretas de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios autonómicos. En el caso del art. 32, se consideran vulneradas las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, y del art. 82.1 b) LOFCA, y concretadas, para el ejercicio presupuestario en cuestión, en el art. 17.4 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. Por lo que respecta a la segunda parte de la impugnación, se aduce la infracción de las competencias estatales derivadas del art. 149.1.18 CE y concretadas en el art. 24.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que obliga a que las cuantías de las retribuciones de los funcionarios públicos figuren en los presupuestos de la respectiva Administración. Se ha puesto en cuestión el carácter materialmente básico del precepto estatal y, subsidiariamente, que se pueda considerar infringido por la norma autonómica impugnada. Como suele ser habitual en los supuestos de inconstitucionalidad indirecta o mediata (por todas, SSTC 109/1998, FJ 3; 62/1993, FJ 1, y 151/1992, FJ 1), lo primero que se debe analizar es si el precepto estatal que se esgrime como parámetro de control tiene efectivamente naturaleza básica o no. Únicamente en caso de respuesta afirmativa se estará en condiciones de analizar, en segundo lugar, si el precepto impugnado entra en contradicción con el mismo (lo cual determinará su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad), o si la ausencia de dicha contradicción debe condu-

cir a un fallo desestimatorio. El carácter formalmente básico del precepto cuestionado está reconocido en el apartado 5 del mismo precepto. Sin embargo, en atención a su alcance no es posible considerar que constituye una base del régimen estatutario de la función pública dictada en ejercicio del art. 149.1.18 CE. Como ya señaló el TC con ocasión de los límites de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas contenidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (por todas, SSTC 63/1986, FJ 11, y 24/2002, FJ 5), cualquiera que sea la extensión que se otorgue al concepto *régimen estatutario de los funcionarios*, no cabe incluir en el mismo una medida coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo como la contenida en el art. 17.4 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que tampoco afecta directamente a la relación de servicio que delimita dicho régimen. Descartado que el art. 149.1.18 CE pueda dar cobertura competencial a este precepto, no cabe decir lo mismo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE; se remitirá el TC a la doctrina que acabamos de mencionar relativa a las retribuciones de los funcionarios, que recientemente se ha afrontado por el TC (SSTC 139/2005, FJ 7; 148/2006, FJ 4) y que el propio TC considera doctrina consolidada. En virtud de la misma se ha reconocido que la competencia estatal de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y el principio de coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal (art. 156.1 CE) justifican que el Estado pueda establecer topes máximos a dichas retribuciones; del mismo modo también debe aceptarse que el mismo pueda limitar la oferta de empleo público por parte de las Administraciones públicas y, singularmente, las autonómicas. Así se impone desde la perspectiva del art. 149.1.13 CE y no resulta difícil reconocer que dicha limitación está dirigida, como se reconoció en el caso de las retribuciones de los funcionarios (entre otras, SSTC 63/1986, FJ 11; 96/1990, FJ 3; 24/2002, FJ 5), a *contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público*, como es el capítulo de personal. En segundo lugar, como también se dijo con ocasión de los límites de las retribuciones de los funcionarios (entre otras, SSTC 171/1996, FJ 4, y 24/2002, FJ 5), debe reconocerse la idoneidad la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en tanto vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, para limitar la oferta de empleo pública; desde esta posición jurisprudencial no resulta forzado reconocer que un precepto como el aquí analizado pueda hallar cobertura competencial en el título de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE). Reconocido que el art. 149.1.13 CE da cobertura competencial al art. 17.4 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, a la misma conclusión debe llegarse desde la perspectiva del art. 156.1 CE en tanto que límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; la limitación de la oferta de empleo público de nuevo ingreso *a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios* y, sobre todo, al 25 por 100, como máximo, de la tasa de reposición de efectivos constituye *una medida que tiene relación directa con los objetivos de política económica*

(SSTC 171/1996, FFJJ 2 y 3; 62/2001, FJ 4; y 24/2002, FJ 5), dejando margen de maniobra a las Comunidades Autónomas para ejercer sus competencias en materia de función pública. La limitación de la oferta de empleo público a través de la técnica del tope máximo porcentual, así como la utilización de criterios genéricos como el carácter absolutamente prioritario de los sectores, funciones y categorías en que debe concentrarse no predeeterminan un resultado singular (SSTC 63/1986, , FJ 11, y 24/2002, FJ 5, entre otras). Confirmado el carácter básico de este precepto, se analiza ahora si el precepto impugnado entra en contradicción con el mismo resultando inconstitucional de forma mediata. La simple lectura del precepto autonómico pone de manifiesto que el mismo contradice abiertamente la norma básica contenida en el art. 17.4 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado tanto desde el punto de vista cuantitativo, como desde la perspectiva sectorial. Desde un punto de vista competencial, tratándose de un supuesto de inconstitucionalidad mediata, lo relevante es que la infracción de la base estatal se ha producido efectivamente, sin que sea necesario esperar a que el Gobierno autonómico apruebe la concreta oferta de empleo público para el ejercicio en cuestión. Concluido, por lo tanto, que el art. 32 de la Ley recurrida vulnera el art. 17.4 LPGE, resulta obligado declarar su inconstitucionalidad por vulneración mediata o indirecta de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. En relación con el segundo motivo de impugnación, o primero que debe dilucidarse es la posibilidad de que prospere una pretensión de este tipo, que no se dirige contra ningún precepto concreto de la Ley impugnada. En su apoyo se remite la abogacía del Estado a la STC 172/1996, en la que el TC señaló que *omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir*, sin que el silencio sobre una condición básica por parte del legislador autonómico pueda calificarse de inocuo, indiferente o neutro; en el ámbito autonómico han sido varios los pronunciamientos del TC aceptando la figura de la inconstitucionalidad por omisión como motivo de estimación de una determinada demanda (por todas, SSTC 154/1989 FJ 6; 62/1993, FJ 4; 172/1996, FJ 2; y 73/1997, FJ 4); el motivo de la pretendida inconstitucionalidad radicaba en la reproducción parcial, por parte de la ley autonómica, de determinados requisitos básicos, de forma tal que dicha omisión equivalía, teniendo en cuenta el principio constitucional de seguridad jurídica, a una vulneración de la legislación básica estatal. En otros supuestos el TC tampoco ha dudado en declarar la inconstitucionalidad de un precepto estatal por no prever ningún tipo de participación autonómica en una determinada actuación pública (entre otras, SSTC 29/1986, FJ 6, ó 40/1998, FJ 41). El presente supuesto presenta una peculiaridad que debe ser tenida en cuenta en la aplicación de esta doctrina; a diferencia de lo que sucedía en la STC 172/1996, en el caso que nos ocupa no estaríamos ante la omisión de un determinado requisito básico por parte del legislador autonómico, sino ante el incumplimiento de un deber legal establecido con carácter básico por el art. 24.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. En la medida en que la pretendida omisión se produce respecto a

esta obligación legal y no respecto a un determinado requisito básico que no es reproducido por el legislador autonómico, estaríamos ante una omisión total que no sería reconducible a un precepto concreto sino a la Ley de Presupuestos autonómica entendida en su totalidad. Recuerda el TC que en la STC 103/1997, ya se pronunció sobre el carácter materialmente básico del art. 24.2 de la Ley 30/1984, *por cuanto que, junto a otras finalidades, obedece al designio de hacer efectivo el mandato de igualdad para todas las Administraciones públicas de la cuantía de las retribuciones básicas*. En la medida en que la norma impugnada se remitía al precepto de la Ley de la función pública autonómica que se refería al importe mínimo de las pagas extraordinarias, se consideró que *“se deja[ba] sin precisar el concreto importe o cuantía de las pagas extraordinarias, como concepto retributivo que integran las retribuciones básicas, cuya concreta determinación cuantitativa ha de verse adecuadamente reflejada en la correspondiente Ley de presupuestos*. El TC considera que la publicidad formal de las cuantías de las retribuciones básicas es materialmente básico (STC 103/1997). No se acepta por el TC la alegación del representante del Consejo de Gobierno del Principado en el sentido de que la publicidad de las cuantías retributivas ha quedado garantizada con la aprobación del Decreto 4/1997, de 30 de enero, de retribuciones del personal incluido en las relaciones de puestos de trabajo; no se considera de rango suficiente sin ue deba olvidarse que la exigencia de que las mismas se reflejen en la Ley de presupuestos garantiza un control democrático de la política retributiva autonómica, unas posibilidades de impugnación y un tipo de publicidad que difiere de las que son propias de las normas reglamentarias. Por lo que respecta a las retribuciones complementarias, también se debe partir de la necesidad de atender el criterio básico de su publicidad formal contenido en este último precepto. A diferencia de la STC 103/1997, en la que existía una conexión entre la omisión del deber de reflejar las cuantías retributivas y el precepto impugnado, en el presente caso el incumplimiento del deber básico de publicar las cuantías de las retribuciones básicas y del complemento de destino no es reconducible o anudable a ningún precepto o inciso de la Ley impugnada. Este hecho no sólo comporta que la declaración de inconstitucionalidad se desvincule de la declaración de nulidad, sino también que la primera no pueda predicarse de ningún precepto concreto.

2. Sentencia 179/2006, de 13 de junio (BOE de 7 de julio). Ponente: García-Calvo y Montiel (cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 133.2, 157.3.

otros: Art. 6.3 LOFCA

Objeto: Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 8 de febrero de 2005,

mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente.

Materias:

Se ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de normas fiscales sobre producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente, por si pudiera ser contraria al art. 6.3 LOFCA que impide a las Comunidades Autónomas establecer impuestos sobre “materia imponible” reservada a las entidades locales. El TC considera que sólo este precepto ha sido el fundamento del planteamiento de la cuestión, no obstante a cita de otros preceptos constitucionales que puede encontrarse en la fundamentación de la misma. De otra parte hay que tener en cuenta que con posterioridad al planteamiento de esta cuestión se produce un desistimiento del recurso planteado originariamente en relación con la regulación de este Impuesto, habiéndose condicionado el mismo a la introducción por la Junta de Extremadura de una serie de modificaciones en la Ley 7/1997, concretamente, en sus arts. 1 a 9 (naturaleza y objeto del impuesto, hecho imponible, no sujeción, exenciones, sujetos pasivos, base imponible y cuota tributaria), para pasar a configurar el impuesto como un tributo que grava la incidencia, alteración o riesgo de deterioro que ocasiona en el medio ambiente la realización de determinadas actividades (eléctricas, telefónicas o telemáticas). Fruto de ese compromiso es la Ley 8/2005, de 27 de diciembre, de reforma en materia de tributos propios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la cual se introducen en el impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente las modificaciones pactadas con la Administración General del Estado. Para el TC dicha modificación no determina, ni que la presente cuestión de inconstitucionalidad haya perdido su objeto, ni que su objeto se extienda a esta última norma legal; a este respecto recuerda el TC que es doctrina reiterada de este Tribunal la de que en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable aquella en el proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (entre las últimas, SSTC 255/2004, FJ 2; 10/2005, FJ 2; 102/2005, FJ 2; 121/2005, FJ 3); es indudable que la norma legal enjuiciada —la Ley 1/1997, antes de la modificación operada por la Ley 8/2005— resulta aplicable en el proceso contencioso-administrativo que ha originado el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Se plantea en primer lugar el TC la cuestión en el contexto del principio de autonomía financiera de las Comunidades

Autónomas, principio que, como es sabido, aparte de la previsión genérica acogida por el art. 137 CE, viene establecido expresamente en el art. 156.1 CE, desarrollo del cual es el art. 11 LOFCA. Este principio la capacidad de las Comunidades Autónomas para acceder a un sistema adecuado de ingresos, de acuerdo con los arts. 133.2 y 157.1 CE. 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 (por todas, SSTC 289/2000, FJ 3; 96/2002, FJ 2; y 168/2004, FJ 4); uno de los instrumentos para alcanzar esa autonomía financiera es la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de establecer y exigir *sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales*. Recuerda el TC que *el poder tributario propio, reconocido por la Constitución a las Comunidades Autónomas, en nuestro Ordenamiento está también constitucionalmente condicionado en su ejercicio* (STC 289/2000, FJ 3); es decir, *la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas no se configura constitucionalmente con carácter absoluto, sino que aparece sometida a límites intrínsecos y extrínsecos que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las haciendas autonómicas* (STC 49/1995, FJ 4). Entre dichos límites, que inciden *de forma importante en la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer un sistema de tributos propio como consecuencia de la ocupación de la riqueza gravable tanto por los tributos estatales como por los locales* (STC 289/2000, FJ 4), se encuentra la prohibición de doble imposición establecida en el art. 6 LOFCA, precepto que somete la creación por las Comunidades Autónomas de tributos propios a dos límites infranqueables: de un lado dichos tributos *no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado* (art. 6.2 LOFCA); de otro lado, aunque *podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales, sólo lo podrán hacer en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple* (art. 6.3 LOFCA); supuestos que, conforme a la DA quinta LRHL se extienden a la materia imponible reservada a las haciendas locales por el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y por el impuesto sobre gastos suntuarios (en su modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca). Recordará el TC la posibilidad de que los Tributos persigan fines extrafiscales, como expresamente reconocerá el art. 1 LGT, en este sentido podrá el legislador *configurar el presupuesto de hecho del tributo teniendo en cuenta consideraciones básicamente extrafiscales* (SSTC 37/1987, FJ 13; 197/1992, FJ 6; 194/2000, FJ 7; y 276/2000, FJ 4); recordará el TC su doctrina al respecto. *las Comunidades Autónomas puede establecer impuestos de carácter primordialmente extrafiscal* (STC 37/1987, FJ 13), ya que *constitucionalmente nada cabe objetar a que, en general, a los tributos pueda asignárseles una finalidad extrafiscal y a que, ya más en particular, las Comunidades Autónomas puedan establecer impuestos con ese carácter* (STC 186/1993, FJ 4), aunque ello ha de hacerse *dentro del marco*

de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución (art. 31), de la LOFCA regula el ejercicio de sus competencias financieras (art. 157.3 de la Constitución) y de los respectivos Estatutos de Autonomía (SSTC 37/1987, FJ 13; 164/1995, FJ 4); en estos tributos, la intención legis del tributo no es crear una nueva fuente de ingresos públicos con fines estrictamente fiscales o redistributivos (STC 37/1987, FJ 13), sino, por ejemplo, disuadir a los titulares de propiedades o de empresas agrícolas del incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad de la tierra que la propia Ley define o, dicho en términos positivos, estimular a aquellos para que obtengan de sus propiedades los rendimientos económicos y sociales que les son legalmente exigibles” (STC 37/1987, FJ 1) o coadyuvar a disuadir a los titulares de esas propiedades del incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad de la tierra (STC 186/1993, FJ 4) o estimular actuaciones protectoras del medio ambiente, en cumplimiento del art. 45.1 CE (STC 289/2000, FJ 5), o, en fin, proteger a las personas y los bienes en situaciones de emergencia (STC 168/2004, FJ 7, relativa al gravamen catalán sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil. En relación con el límite establecido en el art. 6.3 LOFCA, recordará el TC una vez más el significado atribuido a la expresión *materia reservada*, que ha interpretado como sinónimo de *materia imponible u objeto del tributo* (SSTC 37/1987, FJ 14; 289/2000, FJ 4; y 168/2004, FJ 6), en contraposición con la referencia al *hecho imponible* del art. 6.2 LOFCA, referencia que el propio TC ha delimitado: *el hecho imponible es un concepto estrictamente jurídico que, en atención a determinadas circunstancias, la Ley fija en cada caso ‘para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria’* (SSTC 37/1987, FJ 14; 186/1993, FJ 4), es decir, es el acto o presupuesto previsto por la Ley cuya realización, por exteriorizar una manifestación de capacidad económica, provoca el nacimiento de una obligación tributaria. Por el contrario, ‘*por materia imponible u objeto del tributo debe entenderse toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, realidad que pertenece al plano de lo fáctico*’. De ahí que, en relación con una misma materia impositiva, el legislador pueda seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes. En suma, 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” (STC 289/2000, FJ 4; en el mismo sentido, STC 168/2004, FJ 6); por último el TC asimismo ha señalado que el art. 6 LOFCA contiene dos límites al poder tributario propio de las Comunidades Autónomas: los hechos imponibles gravados por el Estado (apartado 2) y las materias imponibles reservadas a las corporaciones locales (apartado 3). 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 (STC 289/2000, FJ 4). Entra ahora a dilucidar el TC si si el impuesto sobre las instalaciones que incidan en el medio ambiente grava una materia imponible reservada a las corporaciones locales, es decir, la misma fuente de riqueza sometida a tributación por el IBI o, por el contrario, tiene un objeto distinto. Analizará, a estos efectos, el TC el IBI: es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en dicha Ley, cuyo hecho imponible está constituido por la titularidad de una concesión administrativa, de un derecho real de superficie o de usufructo, o de un derecho de propiedad sobre bienes inmuebles rústicos y urbanos (art. 62). Los sujetos pasivos son las personas naturales o jurídicas y las entidades a las que se refiere el art. 35.4 de la LGT que sean titulares de los bienes inmuebles (art. 65). Su base imponible está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, determinada conforme a las normas reguladoras del catastro inmobiliario (art. 66) y la base liquidable será el resultado de la aplicación de la reducción prevista en la propia ley (art. 72). El tipo de gravamen, a fijar por cada municipio, oscila con carácter general, entre el 0,4 y el 1,30 por 100 para los inmuebles de naturaleza urbana, y entre el 0,3 y el 1,22 por 100 para los inmuebles de naturaleza rústica (art. 73). Finalmente, el citado impuesto municipal se devenga el primer día de cada período impositivo que coincide con el año natural (art. 75); de esta regulación se desprende que el impuesto sobre bienes inmuebles es un tributo con un fin fiscal, esto es, allegar medios económicos a las haciendas locales para financiar su gasto público, que grava como materia imponible o fuente de riqueza la capacidad económica que se pone de manifiesto por la mera titularidad el día uno de enero de cada ejercicio de un bien inmueble rústico o urbano. El impuesto extremeño sobre instalaciones que afectan al medio ambiente es un tributo directo de carácter real que "grava los elementos patrimoniales afectos a la realización de actividades que incidan en el medio ambiente" (art. 1.1), el objeto del tributo son los bienes muebles e inmuebles que estén afectos o vinculados a procesos productivos, prestaciones de servicios, ejecuciones de obras o realización de actividades (art. 1.2), destinadas a la producción, almacenaje, transformación, transporte efectuado por elementos fijos del suministro de energía eléctrica, así como los elementos fijos de las redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas (art. 1.3). El hecho imponible lo constituye la titularidad por el sujeto pasivo, en el momento del devengo, de los elementos patrimoniales situados en el

territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura que se encuentren afectos a la realización de las actividades que integran el objeto del tributo (art. 2.1); son sujetos pasivos de este impuesto, a título de contribuyentes, las personas físicas o jurídicas *titulares de los elementos patrimoniales* sometidos a tributación (art. 5.1), siendo titular del elemento patrimonial *quien realice las actividades que integran el objeto del tributo sirviéndose de las instalaciones y estructuras* (art. 6.1). La base imponible es *el valor productivo de los elementos patrimoniales* (art. 7.1), que estimará en función *de la participación de los elementos patrimoniales sujetos en la composición de los precios de fabricación o costes de producción* (art. 6.2). Para los procesos de producción de energía eléctrica, la base imponible será *el mayor de los resultados* siguientes: de un lado, el resultado de capitalizar al 40 por 100 el promedio de los ingresos brutos de explotación procedentes de la facturación del sujeto pasivo en el territorio de la Comunidad Autónoma durante los tres últimos ejercicios anteriores al devengo del impuesto (art. 8.1); de otro lado, la producción bruta media de los tres últimos ejercicios expresada en kilovatios por hora (Kw/h) multiplicada por el coeficiente 7 en el caso de la energía termonuclear o por el coeficiente 5 en el caso de tener otro origen (art. 8.2). Y para el transporte de energía, telefonía y telemática la base imponible la constituye la extensión de las estructuras fijas expresada en kilómetros y en número de postes o antenas no conectadas entre sí por cable (art. 8.3). El tipo de gravamen aplicable a la base imponible calculada para los procesos de producción de energía es del 3 por 100, mientras que el tipo de gravamen o tarifa para el transporte de energía, telefonía y telemática es de 100.000 pesetas por kilómetro, poste o antena. El devengo del tributo se produce al día 30 de junio, salvo en los supuestos de cese en las actividades, en cuyo caso, el devengo se produce el mismo día del cese. Finalmente conviene señalar que, conforme a su disposición adicional primera, la recaudación obtenida con el tributo autonómico se afectará a financiar *medidas y programas de carácter medioambiental*. procederá ahora el TC a determinar si el Impuesto extremeño grava materia imponible reservada a las corporaciones locales. Adelanta su criterio de que se trata de un impuesto de idéntica concepción al impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, que gravaba las instalaciones afectas a determinadas actividades que se presumía que incidían en el medio ambiente por dedicarse a la producción, transformación, almacenamiento, etc., de combustibles sólidos, líquidos o gaseosos, actividades eléctricas, de telefonía o telemáticas, y que fue declarado inconstitucional por la STC 289/2000, por incidir en la prohibición prevista en el art. 6.3 LOFCA, al invadir la materia imponible del impuesto sobre bienes inmuebles; como ya se señaló en la STC 289/2000, en relación con el impuesto balear, si el impuesto ahora controvertido gravase efectivamente la actividad contaminante ninguna tacha habría que hacerle desde la perspectiva del art. 6.3 LOFCA en relación con el impuesto sobre bienes inmuebles, en la medida en que ambos impuestos estarían afectando a materias imponibles distintas; sin embargo, el análisis de la estructura del impuesto extremeño no permite llegar a la an-

terior conclusión; el examen de los preceptos que definen los elementos esenciales de dicho impuesto pone de manifiesto que estamos en presencia de un tributo netamente fiscal o contributivo, en la medida en que no grava directamente la actividad contaminante sino la mera titularidad de unas determinadas instalaciones. Se trata de un tributo que no grava directamente la actividad contaminante, sino la titularidad de unas determinadas instalaciones. mas no sólo por esto, existen otros rasgos del impuesto cuestionado que determinan su carácter netamente contributivo y, por ende, lo alejan de otros tributos autonómicos cuya contradicción con el art. 6 LOFCA se ha descartado, en particular, del impuesto andaluz sobre tierras infrutilizadas (STC 37/1987), del impuesto extremeño sobre dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento (STC 186/1993), del gravamen catalán sobre elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que puedan derivar la activación de planes de protección civil (STC 168/2004) y, en fin, del impuesto extremeño sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas (ATC 417/2005); frente a los citados gravámenes, el impuesto extremeño sobre instalaciones que incidan sobre el medio ambiente no arbitra ningún instrumento que se dirija a la consecución de ese fin; el TC declaró que el impuesto andaluz sobre tierras infrutilizadas y el impuesto extremeño sobre dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento no gravan la titularidad de los bienes afectados sino la *infrutilización* de los mismos (SSTC 37/1987, FJ 14; 186/1993, FJ 4.a); en esa línea, se apreció como un indicio de que el gravamen catalán no era un tributo de carácter contributivo la circunstancia de que mediante dicho gravamen podía *coadyuarse a reducir los riesgos al desincentivar, haciéndolas más onerosas, algunas conductas o actividades*, tales como el almacenamiento de sustancias peligrosas en suelo urbano [STC 168/2004, FJ 10 b)]; finalmente se negó que la materia imponible del impuesto extremeño sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas coincidiera con la del IBI porque *su única y exclusiva finalidad es la de conseguir determinadas conductas de los ciudadanos, estimulando la construcción en los solares o la rehabilitación de edificaciones declaradas en ruina* (ATC 417/2005, FJ 6). Apreciará el TC que el tributo cuestionado ni se dirige, en sentido negativo, a disuadir el incumplimiento de ninguna obligación, ni busca, en sentido positivo, estimular actuaciones protectoras del medio ambiente, en cumplimiento del art. 45.1 CE, desvinculándose así de la verdadera aptitud de cada sujeto para incidir en el medio en el que se desenvuelve, como ya se señaló en la STC 289/2000, FJ 5, si lo realmente gravado fuese la actividad contaminante se habrían sometido a imposición aquellas instalaciones, cualquiera que fuese la clase de actividad a la que se hallasen afectas que pudiesen atentar contra el medio ambiente que se pretende proteger, buscando un efecto disuasorio o estimulante de la realización de conductas dañinas o protectoras del entorno ecológico en el que se desenvuelve la actividad., lo que tendría, al menos, dos implicaciones. De un lado, se vincularía la tributación soportada a la consecución de la finalidad pretendida, esto es, se atemperaría el gravamen a la conducta de los sujetos contaminantes. Así

se hizo tanto en el impuesto andaluz, como en el impuesto extremeño, al someter a tributación la diferencia entre el rendimiento óptimo o potencial y el obtenido o real, respectivamente; así ocurre también en el citado gravamen catalán en el que para la fijación del tipo aplicable o de la tarifa *el legislador autonómico ha empleado criterios no estrictamente vinculados con los ingresos de las empresas explotadoras de las instalaciones o que realizan las actividades sino con su producción* [STC 168/2004, FJ 10 a)]; lo mismo sucede con el impuesto extremeño sobre edificaciones ruinosas y solares sin edificar que vincula *la tributación establecida a la consecución de la finalidad pretendida, de tal manera que quienes cumplen con su obligación de edificar un solar o restaurar una edificación declarada en ruina en el plazo legalmente establecido (4 años) quedan liberados de la obligación tributaria, estando gravados únicamente quienes, por su propia voluntad, optan por no cumplir con la misma* (ATC 217/2005, FJ 6). No aprecia el TC que esta nota se produzca en el Impuesto objeto de esta controversia, al igual que sucedía con el impuesto balear declarado inconstitucional por la STC 289/2000, desconecta la cuantía del gravamen de la potencial actividad contaminante al cuantificar el gravamen tomando como referencia exclusivamente el valor de las instalaciones; la magnitud del gravamen no la determina la mayor o menor incidencia en el medio ambiente de las instalaciones sometidas a tributación, sino única y exclusivamente la mayor o menor facturación, producción, o número de instalaciones de las actividades gravadas; al igual que se concluía en la STC 289/2000, la forma de determinación de la base imponible pone de relieve que el tributo cuestionado *no grava realmente la actividad contaminante, ya que la capacidad de contaminar no depende de la cuantía de los ingresos brutos* (STC 289/2000, FJ 6), ni de la facturación ni del número de instalaciones, será por todo esto conclusión del TC que no cabe considerar que el impuesto extremeño cuestionado grave efectivamente la actividad contaminante cuando desconoce el impacto ambiental en que incurren los sujetos llamados a soportarlo, es decir, la medida concreta en la que cada uno afecta al medio ambiente. El impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de Extremadura grava la mera titularidad de bienes inmuebles, con independencia de su aptitud para incidir o no en el medio ambiente, incurriendo de este modo en la prohibición prevista en el art. 6.3 LOFCA, por su solapamiento con la materia imponible del IBI, reservada a las haciendas locales. En suma, parafraseando la STC 289/2000 concluye el TC que ambos tributos gravan la mera *titularidad* de bienes inmuebles, todos en el tributo municipal, algunos en el impuesto autonómico cuestionado, pero en todo caso, *bienes inmuebles*; dicho de otra forma, el IBI grava la capacidad económica que se pone de manifiesto por la titularidad de bienes inmuebles; el impuesto extremeño sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente somete a tributación exclusivamente la capacidad económica exteriorizada también por la titularidad de bienes inmuebles por determinadas personas o entidades; aunque excepcionalmente pudiera dudarse de si algunas específicas “instalaciones” gravadas por el impuesto extremeño cabe calificarlas en rigor como bienes

inmuebles a efectos del tributo municipal, teniendo en cuenta que basta ser titular de una instalación para quedar sometido al citado tributo; a la misma conclusión debe llegarse comparando la figura del sujeto pasivo o la de la base imponible de ambos tributos; se trata pues de un tributo sobre materias reservadas a las corporaciones locales, carente de la habilitación legal expresa que exige el art. 6.3 LOFCA. En suma, del análisis efectuado anteriormente se puede concluir que el impuesto extremeño sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente es, en su naturaleza, estructura y finalidad, idéntico al impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente y diferente al gravamen catalán sobre los elementos patrimoniales afectos a actividades de las puedan derivar la activación de planes de protección civil. En efecto, aunque el impuesto extremeño se configura formalmente como un tributo extrafiscal con una finalidad medioambiental, sin embargo, no existe la necesaria conexión entre la finalidad que se dice perseguir (la protección del medio ambiente) y el medio que se adopta para su consecución (el gravamen de los elementos patrimoniales), pues se hace total abstracción del modo en que cada instalación gravada incide en el medio ambiente en el que se desenvuelve. La conclusión del no solapamiento del IBI con este impuesto extremeño no se desvirtúa por el hecho de que los ingresos que se recauden por dicho impuesto se destinen a la financiación de medidas y programas de carácter medioambiental, afectación que no vulneraba la prohibición de doble imposición contenida en el art. 6.3 LOFCA. No admite el TC esta argumentación porque la afectación del gravamen a la finalidad que se dice perseguida no es más que uno de los varios indicios a tener en cuenta a la hora de calificar la verdadera naturaleza del tributo; porque basta la mera lectura de la norma para constatar que no existe la pretendida afectación a actuaciones concretas tendentes a combatir o reparar el daño provocado al medio ambiente por quienes son llamados por la norma legal al pago del tributo. Por todas estas razones concluye el TC que el impuesto extremeño sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente se configura como un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario que grava 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. En relación con los efectos de la Sentencia, concluye el TC que por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y al igual que se hizo en la STC 289/2000, únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía en ellos una resolución administrativa o judicial firme.

Voto particular (Casas Baamonde): La configuración del impuesto extremeño no grava la misma materia imponible que el impuesto municipal sobre bienes inmuebles, por lo que la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997 no contraviene el límite contenido en el art. 6.3 LOFCA, proce-

diendo, en consecuencia, declarar la constitucionalidad de dicha Ley y desestimar la cuestión de inconstitucionalidad. Se señala la similitud con el supuesto de la STC 289/2000 cuya doctrina aplica la Sentencia de la que se disiente; la argumentación que sustenta la posición de este Voto particular discrepante es la que quedó ya expuesta en el formulado por el Magistrado don Pablo García Manzano a la citada STC 289/2000, al que se adhirió la rubricante junto con el Magistrado don Julio Diego González Campos. Se remite a lo allí expuesto, , añadiendo aquí que el objeto del tributo extremo sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente alcanza también a los bienes muebles que; y que su hecho imponible se configura, además de por “la titularidad por el sujeto pasivo, en el momento del devengo, de los elementos patrimoniales” dichos, radicados en Extremadura y afectos a la realización de las actividades referidas, por la realización de éstas, con independencia de su titularidad, siempre que quienes las realicen se sirvan “de las instalaciones y estructuras de personas o entidades con las que mantenga[n] relación de vinculación directa o indirecta” (art. 6.1 de dicha Ley).

(Aragón Reyes): Se disiente con la argumentación, aunque no con el Fallo. No se concuerda en la pretendida doble imposición con el IBI, sino, por el contrario, con el IAE ya que lo que se lo que viene es a gravar una determinada actividad ya sometida a tributación por el impuesto de actividades económicas, infringiéndose así , pero por esa causa, el citado art. 6.3 LOFCA. Que así no se haya alegado no es óbice (*ex* art. 39.2 LOTC) fundar en tal infracción la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

(Sala Sánchez al que se adhieren Pérez Vera y Pérez Tremps): Se considera que ni la dicha conclusión, ni el fallo estimatorio de la cuestión de inconstitucionalidad se ajustan a la verdadera naturaleza, estructura y finalidad del impuesto cuestionado, que difiere en algunos puntos esenciales de la predicable del IBI, único respecto del que aquí se ha relacionado la incompatibilidad a que se refiere el art. 6.3 LOFCA. Dicha conclusión y fallo, así como la argumentación que soporta una y otro, se separan de la matización de la doctrina sentada en la STC 289/2000 —de la que la Sentencia de la que disiento se declara aplicación— que supuso la STC 168/2004. La cuestión de fondo planteada debe fundarse en torno a lo establecido en los arts. 133.2 y 157.3 CE y el art. 6 LOFCA, mas teniendo en cuenta que para el logro de la autonomía financiera en atención al ejercicio del poder tributario de las Comunidades Autónomas no pueden interpretarse los límites allí configurados de tal modo que la hagan inviable. Se recuerdan los paralelismo que es posible establecer entre la STC 289/2000, la matización que a esta se quiere encontrar en la STC 168/2004 y ésta de la que se disiente. No puede compartirse el fallo de inconstitucionalidad y la argumentación que lo soporta contenidos en la Sentencia mayoritaria si se atiende a las siguientes consideraciones: (a) En primer lugar, a que el impuesto extremo es un gravamen de finalidad extrafiscal reconocida en su propia regula-

ción. El hecho de que, a diferencia del gravamen catalán, el extremeño no establezca que el producto de la recaudación del gravamen deba destinarse íntegramente a financiar actividades tales como previsión, prevención, planificación, información y formación en materia medioambiental, no quiere decir que se trate de un tributo con mera finalidad recaudatoria. Aun no técnicamente bien expresado, la explícita referencia a la afectación de los elementos a la realización de actividades que “perturben el medio de Extremadura o comporten potenciales riesgos extraordinarios en su territorio” (art. 1.3) abonan dicha conclusión. (b) El hecho imponible de los dos impuestos tiene una dimensión y alcance diferente. En el impuesto sobre bienes inmuebles es la titularidad, como concepto jurídico, de los derechos reales antes mencionados; en la medida en que puede haber una titularidad de actividad separada de la titularidad de la instalación, que hace sujeto pasivo también a aquel que la realice, lo que revela que el objeto del gravamen es, más que el elemento en sí, la actividad que con su utilización se despliega. (c) Si se atiende a la base imponible habrá que tener en cuenta que en el Impuesto extremeño se corresponde más con la capacidad productiva que con el valor del bien de que se trate. Si el gravamen extremeño no grava la mera titularidad de las instalaciones, sino su afectación a procesos productivos con incidencia en el medio ambiente de dicho territorio y presenta una naturaleza, estructura y finalidad diferentes al impuesto sobre bienes inmuebles, la conclusión no puede ser otra que la constitucionalidad de aquel tributo.

3. Sentencia 195/2006, de 22 de junio (BOE de 20 de julio). Ponente: Conde Martín de Hijas (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: arts. 149.1.13 y 156.1

otros:

Objeto: DA primera de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 1999.

Materias:

El debate de fondo planteado por el órgano judicial proponente es si la actualización de ciertas retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra vulnera los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, al implicar un crecimiento superior al 2 por 100 previsto para todo el personal al servicio del sector público en los PGE para el año 2000. La resolución de este proceso ha quedado en buena medida despejada por la STC 148/2006 que ha dado respuesta a una cuestión similar, planteada por el mismo ór-

gano judicial en relación con la disposición adicional primera de la Ley de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 1997, aunque en este caso la pretendida vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE tiene un origen distinto, vinculado a las peculiaridades del concreto ejercicio presupuestario. En relación con las dudas de admisibilidad suscitadas respecto de la relevancia de la presente cuestión el TC se remite a su reiterada doctrina, de que no sólo no existe ningún óbice para hacerlo a través de Sentencia, al carecer de carácter preclusivo el trámite del art. 37.1 LOTC, sino que ello puede producirse incluso de oficio al tratarse de una cuestión de orden público procesal; la singularidad del precepto legal cuestionado puede incluso avalar la pertinencia de analizar el juicio de relevancia en fase de Sentencia cuando la entidad y complejidad del mismo revele que las razones que podrían haber llevado en su momento a una decisión de inadmisión no son aparentes *prima facie* y, de acuerdo con la JTC ello no podía llevar al TC a sustituir en el trámite de admisión el juicio de relevancia realizado por el Tribunal *a quo*. La posibilidad de analizar la relevancia de las cuestiones de constitucionalidad en fase de Sentencia no le impide reiterar su doctrina sobre los límites de este control. Como se ha reiterado en la reciente STC 100/2006 (*ver el anterior número d esta Revista*), la comprobación y exteriorización del juicio de relevancia corresponde en principio a los Jueces y Tribunales ordinarios que las plantean, de modo que sólo en los casos en que sea notorio que no existe el nexo causal entre la validez de la norma legal cuestionada y la decisión a adoptar en el proceso *a quo* es posible que revisemos tal juicio. Aunque en los supuestos complejos el control de relevancia difícilmente puede hacerse sin entrar en el fondo de la cuestión, ello no debe llevar a desconocer los límites institucionales que rodean al mismo también en fase de Sentencia. El Auto de planteamiento cumple los requisitos formales que tradicionalmente se ha exigido al juicio de relevancia. Lo que se discute en el presente proceso es si desde un punto de vista material la cuestión resulta relevante para resolver el caso *a quo*. El origen de la presente cuestión se encuentra en la impugnación directa por parte del Abogado de Estado del Decreto Foral 38/2000, de 31 de enero, por el que se determinan las retribuciones de los funcionarios forales y las cuantías de los conceptos retributivos con incidencia en los derechos pasivos, en aplicación de lo dispuesto en la Ley foral de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2000. Desde un punto de vista formal, y teniendo en cuenta las remisiones normativas que se acaban de reproducir, son varios los preceptos concernidos en el juicio a quo: las Leyes forales de presupuestos de los ejercicios 2000 y 1999 y el Decreto foral aplicable al primer ejercicio. Por lo que respecta a este último también cabe destacar que se limita a regular las retribuciones de los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas de Navarra. Cuatro argumentos fundamentales se han aducido a favor de la inadmisibilidad de la cuestión: que el Decreto foral y la norma cuestionada corresponden a ejercicios presupuestarios diferentes; que la actualización de las retribuciones y de los derechos pasivos objeto de discusión se

encuentra consolidada, no pudiendo ser discutida judicialmente con ocasión de un ejercicio posterior; que el recurso contencioso-administrativo presentado contra el Decreto foral carecía de sustantividad; y que la presente cuestión de inconstitucionalidad es innecesaria para resolver dicho recurso y no puede contradecir la aceptación implícita, por parte del Gobierno de la Nación, de la disposición cuestionada. Ninguno de estos argumentos puede prosperar, según el TC. El problema de constitucionalidad que se suscita es si el mecanismo de compensación del crecimiento real de la inflación previsto en la norma cuestionada vulnera los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. La resolución de este problema ha quedado en gran medida despejada por la reciente STC 148/2006, de 11 de mayo, que en un supuesto relativo al ejercicio presupuestario de 1997 ha dado respuesta a alegaciones prácticamente idénticas respecto a tales peculiaridades competenciales. Sin que resulte necesario reproducir las extensas consideraciones contenidas en los fundamentos jurídicos 4 a 8 de esta Sentencia, basta recordar que las mismas ha llevado al TC a rechazar la posibilidad de reclamar una vinculación menos intensa de la Comunidad Foral de Navarra respecto de los límites retributivos establecidos por el Estado en relación con todo el personal al servicio del sector público; la respuesta al tema de fondo debe partir de la aplicación de una jurisprudencia en relación con la vinculación de los legisladores autonómicos a los límites retributivos derivados de las LLPPGGEE señalada recientemente (SSTC 139/2005, FJ 7, 148/2006, FJ 4,) puede considerarse consolidada. El evidente paralelismo del supuesto aquí analizado con alguno de los problemas abordados en las SSTC 24/2002, FJ 9 y en la STC 62/2001, FJ 6, permiten constituirse en remisiones para dar respuesta al mismo. La resolución de la presente cuestión de inconstitucionalidad debe partir del contraste entre la disposición foral impugnada y las normas estatales que contienen dichos límites. El simple contraste entre estos dos textos normativos pone de relieve que la disposición adicional cuestionada vulnera abiertamente lo previsto en la LPGE. Aunque en el ejercicio presupuestario del año 2000 se respeta el límite del 2 por 100 de incremento retributivo establecido con carácter básico por el legislador estatal, es evidente que el precepto impugnado altera la base sobre la que se calcula dicho incremento. Del mismo modo en que en dicho supuesto se señaló que *la norma autonómica ha de reputarse inconstitucional, no porque ignore esos topes máximos, sino porque modifica la base sobre la que han de computarse*, ahora es forzado concluir que la disposición impugnada implica una vulneración del art. 20.2 LPGE para este ejercicio y, con ello, de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Esta infracción es imputable tanto a la parte consolidable del mecanismo de compensación de la inflación real como a la paga única no consolidable prevista en el segundo apartado de la disposición cuestionada. Y es que, como ya fue señalado en la STC 62/2001, FJ 6, el abono de una paga única conlleva un eventual incremento de las retribuciones que puede suponer la infracción del tope máximo de crecimiento global establecido por el Estado si, como en el presente caso, ya se prevé un incremento retributivo idéntico a dicho tope. Se estima la cuestión de inconstitucionalidad.