

# 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

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

**1. Sentencia 295/2006, de 11 de octubre (BOE de 16 de noviembre). Ponente: Delgado Barrio (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 14; 31.1

*otros:*

*Objeto:* Párrafo primero del art. 34 b) de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por posible vulneración de los arts. 14 y 31.1 de la Constitución española

*Materias:* Principio de igualdad; principio de capacidad económica, principio de generalidad. Condiciones de admisibilidad de una cuestión de inconstitucionalidad. Efectos de las Sentencias del TC.

---

(\*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

Considera la Sala proponente de la cuestión que la norma de cuya constitucionalidad se duda establece una “ficción” de obtención de renta del capital inmobiliario que incurre en una discriminación irrazonable al imputar un rendimiento distinto a los diferentes sujetos pasivos que ostentan la titularidad de viviendas iguales o de características muy similares, en función de la adquisición más o menos reciente de aquéllas. Se apresta el TC a responder, en primer lugar, a la objeción de inadmisión que se propugna por el Abogado del Estado en la medida en que no se hace referencia a un precepto directamente relacionado con el que es objeto de la cuestión: el art. 10 LIP, donde se encuentra la norma de valoración de los bienes inmuebles, al no haberse suscitado la cuestión respecto de las dos indicadas normas, no se ha producido una “correcta determinación de su objeto”, lo que debe dar lugar a la inadmisión. Se considera, sin embargo correcto el planteamiento de la Sala, por cuanto no se pone en discusión el criterio de valoración del art. 10 LIP, sino el modo de cuantificar el rendimiento ficticio que se cuantifica mediante un porcentaje sobre ese valor. En la medida en que el órgano judicial alega que el párrafo primero del art. 34 b) de la Ley 18/1991 vulnera el principio de igualdad al gravar desigualmente idénticos índices de riqueza, sin fundamento que lo justifique, y los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre el patrimonio someten a tributación diferentes manifestaciones de capacidad contributiva, ha de entenderse correctamente fijado el objeto de esta cuestión al limitar las dudas de constitucionalidad exclusivamente a dicho art. 34 b), por más que éste se remita de manera expresa a la normas de valoración recogidas en la LIP. Tampoco se admitirá, siguiendo la doctrina de la STC 225/2004, la objeción del Abogado del Estado en la línea de sostener que puesto que la norma no tiene rango legal, por ser una norma foral, no es susceptible de ser controlada cuestión de constitucionalidad mediante. Siguiendo la doctrina precitada sostendrá el TC que *“las normas que regulan el sistema tributario de cada territorio histórico son normas que no emanan del Parlamento vasco, sino de las Juntas Generales de cada uno de los territorios históricos, a quienes corresponde la exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integran el sistema tributario de los Territorios Históricos” (art. 2.2 de la Ley 12/1981). Se trata, pues, de disposiciones normativas que, aunque no tienen naturaleza de meros reglamentos de ejecución de la Ley estatal, carecen de rango de ley y, en esta medida, como acertadamente señala el Abogado del Estado, no pueden ser objeto de una cuestión de inconstitucionalidad (arts. 163 CE y 35.1 LOTC)” (FJ 2); sin perjuicio de que se añada por el TC “las consecuencias de que el sistema tributario de cada territorio histórico —en el caso de autos, el de Vizcaya— atiendan al régimen de concierto, supone, en lo que ahora nos interesa que, aun cuando, conforme al apartado 1 del art. 7 de la Ley 12/1981, el impuesto sobre la renta de las personas físicas es un ‘tributo concertado de normativa autónoma’, según el apartado 6 del mismo precepto, las Diputaciones forales deben exigir el impuesto sobre la renta de las personas físicas ‘aplicando las normas reguladoras del mismo en territorio común’, con excepción únicamente de los aspectos del tributo recogidos en el apartado 5, a saber, los relativos a la*

*actualización de balances, planes y coeficientes de amortización, estimación objetiva singular, deducción por inversiones en activos fijos materiales y, finalmente, modelos y plazos de presentación de las autoliquidaciones*” (FJ 2). Y dado que, entre las citadas excepciones de ese apartado 5 no se encuentra regla alguna para la determinación del rendimiento del capital inmobiliario derivado de la titularidad de bienes inmuebles no arrendados, concluirá razonablemente el TC que, en estos otros aspectos, la norma foral ha de reproducir la normativa estatal, que no es sino la contenida en la Ley 18/1991, de 6 de junio, del impuesto sobre la renta de las personas físicas. En consecuencia, continuando con la doctrina de la STC 255/2004, *“aun cuando las normas forales son controlables por la jurisdicción contencioso-administrativa, dado que, en este caso, no hace sino reproducir textualmente la normativa estatal por expresa exigencia del art. 7.6 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, la infracción constitucional que pudiera imputarse a aquéllas ha de entenderse incluida en la norma estatal, respecto de la cual sí puede plantearse cuestión de inconstitucionalidad al tratarse de una disposición con rango de ley”* (FJ 2). Tras realizar el TC una completa relación de las diversas soluciones del tratamiento de los rendimientos presuntos en el IRPF y, no obstante, concluir que la norma que se cuestiona ya no está vigente, en aplicación de su doctrina al respecto (entre muchas, SSTC 63/2003, FJ 2; 125/2003, FJ 2; 202/2003, FJ 1; 37/2004, FJ 1; 255/2004, FJ 2; 102/2005, FJ 2; y 121/2005, FJ 3), considera que el presente proceso no ha perdido su objeto, pues el precepto enjuiciado resulta aplicable en el proceso contencioso-administrativo que ha originado el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en el sentido indicado en la ya citada STC 255/2004. Según el TC, el órgano judicial plantea la vulneración por el art. 34 b) de la Ley 18/1991 del principio de igualdad *“en la ley”* o *“ante la ley”*; principio que, como venimos señalando, 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 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 objetivos y razonables, por lo que para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción deben ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos [entre otras, SSTC 76/1990, FJ 9; 214/1994, FJ 8; 46/1999, FJ 2; 200/2001, FJ 4 a); 39/2002, FJ 4; 96/2002, FJ 7; 152/2003, FJ 5 c); 193/2004, FJ 3; 255/2004, FJ 4; 10/2005, FJ 5; 57/2005, , FJ 3; y 54/2006, FJ 6]. Precisaré ahora el TC un matiz de gran relevancia en la desigualdad que se suscita. en la presente cuestión de inconstitucionalidad se alega un trato desigual en la ley tributaria y por razones diferentes a las que se refiere el art. 14 CE. Efectivamente, es evidente que la posible inconstitucionalidad del citado precepto legal se centra en la atribución de un diferente tratamiento fiscal a los titulares de

bienes inmuebles no arrendados que manifiestan una idéntica capacidad económica, diferencia que, en la medida que se plantea desde el punto de vista del deber de contribuir, debe situarse en el ámbito del art. 31.1 CE, precepto que, como venimos afirmando, conecta de manera inescindible la igualdad con los principios de generalidad, capacidad, justicia y progresividad, que se enuncian en dicho precepto constitucional citado (SSTC 27/1981, FJ 4; 19/1987, FJ 3; 209/1988, FJ 6; 45/1989, FJ 4; 221/1992, FJ 4; 54/1993, FJ 1; 214/1994, FJ 5; 134/1996, FJ 6; 46/2000, FJ 4; 255/2004, FJ 4; 10/2005, FJ 5; 57/2005, FJ 3; 33/2006, FJ 3; y 54/2006, FJ 7). La desigualdad de gravamen que se denuncia se sitúa exclusivamente en el ámbito del art. 31.1 CE, dado que no se produciría por razones de naturaleza subjetiva —que son las que, conforme a la JTC, se recogen en el art. 14 CE— sino por una causa puramente objetiva —que sólo resulta subsumible en el art. 31.1 CE— (SSTC 193/2004, FJ 3; 57/2005, FJ 3; 33/2006, FJ 3; y 54/2006, FJ 6; y AATC 381/2005, FJ 3; y 382/2005, FJ 3), ya que lo determinante para el diferente trato desde el punto de vista del deber de contribuir es el momento en el que se adquiere el inmueble al que el art. 34 b) de la Ley 18/1991 imputa la renta. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco centra la presente cuestión exclusivamente en la lesión del principio de igualdad tributaria, vulneración que hay que referir al art. 31.1 CE y que se produciría al atribuir el art. 34 b) de la Ley 18/1991 una renta de diferente cuantía a contribuyentes que se encuentran en la misma situación; el órgano judicial pone de manifiesto que el precepto cuestionado establece una “*ficción*” de obtención de renta por los propietarios de inmuebles no arrendados, afirmación que comparte el Fiscal General del Estado al señalar que dicho precepto establece una “*auténtica ficción legal*”, ya que atribuye “*rentas ficticias*” a los inmuebles. Considerará esta precisión de suma importancia el TC, ya que si así fuese, es evidente que el precepto cuestionado sería contrario al principio constitucional de capacidad económica, en la medida en que dicho principio quiebra “*en aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el tributo sea no ya potencial sino inexistente o ficticia*” (SSTC 221/1992, FJ 4; 194/2000, FJ 9; y 193/2004, FJ 5). Aquí el TC se deberá enfrentar con la cuestión no suscitada que acaba de referir y lo hace así: Sin embargo, y sin perjuicio de que el Tribunal puede fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de un precepto no invocado expresamente en el curso de un proceso (art. 39.2 LOTC), habida cuenta de que lo que el art. 31.1 CE prohíbe es que, salvo que exista una justificación razonable, el legislador grave de manera diferente “*idénticas manifestaciones de riqueza*” (SSTC 57/2005, FJ 3; y 33/2006, FJ 3), es evidente que el examen de la igualdad tributaria presupone indefectiblemente la existencia de un índice o manifestación de riqueza susceptible de ser sometido a imposición, razón por la cual, se hace preciso analizar, ante todo, si efectivamente la imputación de renta que prevé el art. 34 b) de la Ley 18/1991 respeta el principio de capacidad económica recogido en el mismo art. 31.1 CE. El TC acudirá a la doctrina de la

renta potencial a la que voluntariamente *renuncia* el sujeto, como un indicador de capacidad económica cabe razonablemente entender que, en la medida en que tales inmuebles son susceptibles de generar un rendimiento al que “*renuncia*” su titular —el que podría obtenerse mediante su arrendamiento— estamos ante una “*renta potencial*” susceptible de ser sometida a imposición por el impuesto sobre la renta de las personas físicas; recordando así el TC que la renuncia a obtener el rendimiento óptimo legalmente señalado para las fincas rústicas “*es por sí mismo revelador de la titularidad de una riqueza real o potencial*” (STC 37/1987, FJ 13). Constatará el TC que el término de comparación que se aporta por el órgano judicial para ilustrar la desigualdad denunciada es homogéneo, requisito indispensable para poder apreciar la vulneración de dicho principio (por todas, SSTC 255/2004, FJ 5; y 273/2005, FJ 3), pues para poner de manifiesto la discriminación denunciada, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco establece la comparación entre dos contribuyentes, sujetos pasivos del impuesto sobre la renta de las personas físicas que son titulares de bienes inmuebles idénticos. De ello deriva que sus rentas potenciales —capacidades económicas gravadas— son insoslayablemente idénticas. En el caso de rentas reales, las efectivamente percibidas por arrendamiento de inmuebles idénticos pueden ser diferentes, pero tratándose de rentas potenciales —las que teóricamente pueden percibirse— no cabe esa diferencia: la identidad de las características de los inmuebles arrastra inexorablemente la identidad de capacidad económica. Y pese a esta identidad, el diferente momento de adquisición da lugar a la imputación de “*un rendimiento tributario distinto... en función de una regla de valoración tributaria de inmuebles inicialmente concebida para otro tributo diferente y a la que se accede por envío normativo*”, es decir “*la adquisición más o menos reciente de la vivienda*” se erige en “*factor decisivo de la imputación de un diferente rendimiento*”. Precisaré así el TC que la norma legal imputa un rendimiento del capital inmobiliario diferente a cada titular en función del valor a tomar en consideración en cada ejercicio impositivo. En efecto, conforme al art. 34 b) de la Ley 18/1991 cuestionado, tendrá la consideración de rendimiento íntegro del capital inmobiliario procedente de la titularidad de bienes inmuebles urbanos no arrendados “*la cantidad que resulte de aplicar el 2 por 100 al valor por el que se hallen computados o deberían, en su caso, computarse a efectos del Impuesto sobre el Patrimonio*”, a saber, el 2 por 100 del “*mayor valor de los tres siguientes: el valor catastral, el comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de adquisición*” (art. 10 LIP); ya que los mencionados valores pueden ser diversos, apreciará el TC que también podrá ser distinta la cantidad que se imputa a los titulares de bienes inmuebles en concepto de renta sujeta a gravamen en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y tal diferencia dependerá, no de las características del inmueble, en sí mismo considerado (número de metros, estado de conservación, situación, cargas, eTC.) sino, única y exclusivamente, del momento temporal en que se ha producido la adquisición del mismo por el titular. Una vez

comprobado que los términos de comparación son homogéneos y constatada la existencia de una diferente imputación de renta y, por consiguiente, una distinta contribución a los gastos del Estado a quienes manifiestan idénticas capacidades económicas, queda por concretar si la norma cuestionada posee una justificación objetiva y razonable y, en el supuesto de que así sea, si la medida adoptada es proporcionada a la finalidad perseguida. La argumentación que se presenta al TC no niega el hecho diferencial y discurre sobre la racionalidad de la diferenciación valorativa en el IP. Como bien dierte el TC el método discursivo del Abogado del Estado estriba en considerar que si el art. 10 LIP no es inconstitucional, tampoco lo puede ser el resultado de aplicar a ese valor la regla del IRPF. A ello responderá el TC ni el órgano judicial cuestiona la constitucionalidad de la regla del mayor valor establecida en el impuesto sobre el patrimonio, ni la circunstancia de que esa regla respetara el principio de igualdad tributaria establecido en el art. 31.1 CE en dicho impuesto determina necesariamente que deba llegarse a la misma conclusión cuando se emplea para cuantificar el rendimiento del capital inmobiliario en el impuesto sobre la renta de las personas físicas porque, básicamente ambos Impuestos someten a tributación manifestaciones de riqueza diferentes; de donde es lícito afirmar, sostiene el TC, que, en principio, las razones que se aduzcan en defensa de una determinada regla de valoración prevista en el impuesto sobre el patrimonio no sirven para justificar la constitucionalidad de la misma en el seno del impuesto sobre la renta de las personas físicas; de la misma manera que los posibles vicios de inconstitucionalidad que se atribuyan a la norma reguladora de impuesto sobre la renta de las personas físicas tampoco son trasladables a la del impuesto sobre el patrimonio; apreciará la insuficiencia argumental del Abogado del Estado sobre la base de que independientemente de la virtualidad que tal argumento pueda tener en el impuesto para el que la regla del mayor valor fue establecida —en él se grava un patrimonio neto—, su traslación al impuesto sobre la renta de las personas físicas resulta insuficiente para justificar el diferente tratamiento tributario de unas idénticas capacidades contributivas integradas por los rendimientos potenciales, es decir, ingresos que podrían percibirse mediante el arrendamiento de bienes inmuebles de idénticas características. Establecerá ahora el TC el criterio general de enjuiciamiento de esta cuestión sobre el aserto de que, efectivamente, una cosa es que no pueda declararse la inconstitucionalidad de una norma por la circunstancia de que incurra en la vulneración del derecho a la igualdad “*en supuestos puntuales*” (SSTC 47/2001, FJ 7; 212/2001, FJ 5; 21/2002, FJ 4; y 255/2004, FJ 4), y otra muy distinta es que deba declararse la conformidad con la Constitución de una norma tributaria que establece, en la generalidad de los casos, una discriminación contraria al principio de igualdad del art. 31.1 CE por el solo hecho de que “*tenga vocación de generalidad y aplicación uniforme*”. De todo lo anterior deducirá el TC que, aunque la titularidad de bienes inmuebles no arrendados exterioriza la existencia de una renta potencial, lo que permite someterla a imposición en el impuesto

sobre la renta de las personas físicas, es evidente que la renta imputada necesariamente debe ser la misma ante bienes inmuebles idénticos, careciendo de una justificación razonable la utilización de un diferente criterio para la cuantificación de los rendimientos frente a iguales manifestaciones de capacidad económica, pues fundamentar en el impuesto sobre la renta de las personas físicas la diferente imputación de renta a cada titular de bienes inmuebles no arrendados en la circunstancia de que se haya o no producido un acto dispositivo por parte del titular o actuaciones administrativas dirigidas a su valoración, vulnera el principio de igualdad tributaria previsto en el art. 31.1 CE, razón por la cual, debe declararse inconstitucional el párrafo primero del art. 34 b) de la Ley 18/1991 en su versión original, por vulneración del principio de igualdad en la contribución a las cargas públicas conforme a la capacidad económica de cada cual, recogido en el art. 31.1 CE. En relación con el alcance del Fallo, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), considera el TC que procede declarar que únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia aquéllas 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 una resolución administrativa o judicial firme sobre las mismas (art. 40.1 LOTC).

**VOTO PARTICULAR (Sala Sánchez al que se adhiere Pérez Tremps)** En opinión del disidente la cuestión debió ser desestimada. Se disientirá de la afirmación esencial de la STC en el sentido de que es insostenible que si el criterio de valoración del IP no provoca vulneración del principio de capacidad económica, si lo haga el del LIRPF, no obstante ser un criterio general que se funda en el primero. La contradicción a que acaba de hacerse referencia está fundada en una afirmación apodíctica: la de que va de suyo que en las rentas potenciales una igualdad de condiciones en inmuebles no arrendados ha de conducir inexorablemente a idéntica manifestación de capacidad económica, sin que puedan entrar en juego criterios tan igualitarios y generales como los valores comprobados por la Hacienda en otros impuestos o valores de adquisición. Es evidente que bienes en iguales condiciones pueden reflejar distintas capacidades económicas derivadas de diferentes momentos en que se haya podido producir su adquisición o valoración; la capacidad económica se manifiesta no comparado objetivamente bienes, sino comparando situaciones personales adoptadas por sus titulares respecto de los mismos. Y es que no puede negarse que, ante dos inmuebles de iguales condiciones objetivas adquiridos en distintas épocas y por diferente valor, la renta potencial de cada uno puede ser diferente y traslucirse así en cada ejercicio económico si se toman en consideración los, a su vez, diferentes posibles momentos de su inicio, por similitud con lo que ocurre con las rentas reales. En cualquier caso, una actuación voluntaria del contribuyente que ha revelado mayor capacidad contributiva puede —y hasta debe— referirse en las posibilidades (esto es lo potencial) de obtención de una ren-

ta susceptible de ser imputada al titular del bien que la haya efectuado. Nada de inconstitucional hay en ello, ni nada que pueda entenderse vulnerador del principio de capacidad económica, sino todo lo contrario. En definitiva se imputa a la STC no haber fundado su decisión en la consideración de que el presupuesto de hecho de una renta potencial no solo no es el mismo, obviamente, que el de una renta real, sino que va unido a la titularidad del bien y a la actuación que respecto de él haya adoptado su titular, en definitiva lo mismo que sucede en el impuesto sobre el patrimonio. Por todo ello, la cuestión de inconstitucionalidad debió ser desestimada y más aún cuando el criterio de remitirse a las reglas de valoración del impuesto sobre el patrimonio continúa vigente a la hora de cuantificar las rentas potenciales de inmuebles carentes de valor catastral o en que éste no hubiera sido notificado al titular (art. 87.1, párrafo 3, del texto refundido del IRPF de 5 de marzo de 2004).

## VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

### A. Comunidades Autónomas.

#### B.2. Competencias.

#### 1. Sentencia 222/2006, de 6 de julio (BOE de 4 de agosto). Ponente: Casas Balamonde (Recurso de inconstitucionalidad).

*Preceptos constitucionales:* 149.1.13; 149.1.18; 156.1

*otros:*

*Objeto:* Apartados 4 y 9 del art. 17 de la Ley del Parlamento Vasco 10/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997.

*Materias:* Carácter básico de la Ley estatal. Principio de competencia en materia de Hacienda General y de ordenación general de la economía. Bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Se considera contravenido lo establecido en la LPGE al no atenderse a su disposición de no incrementar determinadas retribuciones de altos cargos de la Comunidad Autónoma. Se aprecia por el recurrente una vulneración de las competencias que la Constitución atribuye al Estado en relación con la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), la coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal (art. 156.1 CE) y las bases del régimen estatutario de los funcionarios

públicos (art. 149.1.18 CE). En segundo lugar, la disposición recurrida no determina el importe concreto de las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios al servicio de la Administración autonómica. Esta omisión infringe la obligación, establecida en el art. 24.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, de que las Comunidades Autónomas reflejen dichas cuantías en sus presupuestos, vulnerando con ello la competencia que la Constitución atribuye al Estado respecto de la fijación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE). Precisaré el TC su doctrina respecto a los límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en la determinación de las retribuciones de sus funcionarios que, como se recordaba recientemente (STC 139/2005, FJ 7), puede considerarse consolidada. Se remitirá, a su vez el TC a dicha doctrina (SSTC 171/1996,; 103/1997,; 62/2001, y 24/2002, todas ellas relativas a Leyes autonómicas de presupuestos) para resolver buena parte de las cuestiones aducidas respecto a la pretendida incompatibilidad entre las dos leyes presupuestarias objeto de comparación. Por lo que respecta a la supuesta vulneración del deber de reflejar las cuantías de los complementos retributivos del personal al servicio de la Administración autonómica en la Ley recurrida, no es posible realizar la misma operación, puesto que no existe una doctrina consolidada respecto a esta cuestión. Es criterio del TC que se trata de dilucidar acerca de la existencia o no de una contradicción entre los preceptos impugnados (arts. 17.4 y 17.9 de la Ley vasca de presupuestos para 1997) y el art. 17.2 de la LPGE para el mismo período, dictado en ejercicio de las competencias del Estado en materia de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y sobre la base del principio de coordinación entre las haciendas autonómicas y estatal (art. 156.1 CE). Aunque en términos generales los defensores de la Ley autonómica no cuestionan la capacidad del Estado de incidir en la cuantía de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas, antes de proceder al análisis de la eventual contradicción entre las dos leyes presupuestarias, responderá el TC a cuestiones planteadas por la representación de la parte recurrida. Se ha puesto en cuestión el carácter materialmente básico de la LPGE. La legitimidad constitucional de esta medida, no obstante limitar el grado e intensidad de la autonomía de la Comunidad Autónoma, debe ser admitida a la luz de la doctrina que este Tribunal ha empleado reiteradamente para defender la facultad del Estado de limitar las retribuciones de los funcionarios autonómicos. Señalará el TC la vinculación directa de estos límites con la fijación de la política económica general por parte del Estado ex art. 149.1.13 CE (STC 96/1990, FJ 3) por cuanto se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público (STC 63/1986, FJ 11), sin que quepa olvidar que dicha autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la concibe nuestra Constitución “*con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*” (art. 156.1 CE) precepto éste desarrollado en el art. 2.1 b) de la Ley Orgánica de

financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), de modo que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, FJ 2; y 103/1997, FJ 1). De ello se deriva la idoneidad de que tales límites se contengan en la LPGE en cuanto vehículo de dirección y orientación de la política general que corresponde al Gobierno de la Nación (STC 171/1996, FJ 2). Ello no sólo justifica que el Estado pueda establecer topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos, sino que pueda decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto. El preámbulo de la LGE para el año 1997 justifica esta decisión “*en la competencia del Estado para fijar las bases y criterios de coordinación de la actividad económica*” y en que se trata de una medida macroeconómica orientada, junto con otras, a posibilitar “*la corrección de los desequilibrios en materia de inflación y déficit público y permitir, así, un crecimiento económico sostenido y no inflacionario a medio plazo*”, con “*el firme propósito de alcanzar los grandes objetivos irrenunciables para la sociedad española: un crecimiento de la actividad y del empleo que nos permita lograr la convergencia real con los países más prósperos de Europa, la mejora de los niveles de bienestar social y la convergencia nominal con la Unión Monetaria en materia de precios y déficit público*”. Motivada a sí esta medida resulta justificada desde un punto de vista competencial, en la medida en que existe una relación evidente entre la decisión de congelar las retribuciones de todo el personal al servicio de las Administraciones públicas y la dirección de la política económica general. El TC reconoce modalidades muy diferentes de lo básico, desde la posibilidad de que el legislador estatal, excepcionalmente ocupe, prácticamente, toda la función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias, hasta la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado, así como el empleo de otras modalidades muy diversas (topes máximos, niveles mínimos, tramos, e, incluso, bases diferenciadas por territorios, eTC.). Esta amplia extensión del concepto de bases ha sido expresamente reconocida, entre otros, también, en el ámbito de la política financiera (STC 48/1988); ello no impide aceptar, por tanto, la posibilidad de adoptar una decisión de crecimiento cero. El precepto cuestionado no predetermina unilateralmente las cuantías retributivas de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas, individualmente considerado, sino que se refiere, tal y como exige la JTC (SSTC 63/1986, FJ 11; 171/1996, FJ 3; 62/2001, FJ 4; y 24/2002, FJ 5), de forma genérica y abstracta al volumen total de las retribuciones de todo el personal al servicio de las Administraciones públicas, y no de un grupo de ellos individualmente considerado. El que el mandato de congelación salarial repercuta necesaria y directamente sobre todo el personal al servicio de las Administraciones autonómicas no implica que el Estado determine la retribución de cada funcionario en concreto, sino que deriva de la propia naturaleza de la medida adoptada; el art. 17 LPGE puede calificarse de norma básica no sólo desde

una perspectiva formal, sino también desde un punto de vista material. Considerará el TC que el problema le incumbe exclusivamente es el de determinar si la normativa estatal enjuiciada encuentra cobertura bastante en las reglas constitucionales y estatutarias que definen el orden de competencias en la materia (STC 244/1993, entre otras) a tenor de lo que ya se estableció en el FJ 8 STC 197/1996. De una comparación entre las leyes presupuestarias de la Comunidad Autónoma y estatal, se siguen, para el TC, las siguientes conclusiones: Resulta evidente que la cláusula general de no incremento de las retribuciones de todo el personal al servicio de las distintas Administraciones públicas contenida en el art. 17.2 LPGE, y reiterada para los funcionarios estatales sometidos a la Ley 30/1984 en el art. 21.1 LPGE, es reproducida en la Ley vasca de presupuestos en relación con el personal a su servicio (art. 17.1), cabe constatar, en segundo lugar, que mientras la Ley estatal fija para sus funcionarios las cuantías concretas de las retribuciones básicas en función del grupo al que pertenecen, de acuerdo con el criterio de la congelación salarial, la Ley vasca, no sólo no refleja directamente dichas cuantías, sino que habilita al Gobierno autonómico para que proceda a su actualización (art. 17.4). En tercer lugar, cabe señalar que, mientras la Ley estatal fija directamente su cuantía en función del nivel de cada una de las plazas de funcionario (art. 21.1 LPGE), la Ley vasca habilita al Consejo de Gobierno autonómico a determinar su cuantía (art. 17.4). En el caso del complemento específico el contraste entre ambas leyes pone de relieve, en cuarto lugar, que en los dos casos se prevé la posibilidad excepcional (en el contexto de la congelación salarial) de reajustar dicho complemento al objeto de asegurar que su cuantía guarde la relación procedente con sus concretas características. Aunque la literalidad concreta de ambos preceptos no es absolutamente coincidente, en el caso de la Ley vasca debe ser destacada la habilitación al Consejo de Gobierno para que, al igual que las restantes retribuciones complementarias, determine su cuantía (art. 17.4). En último lugar, por lo que al complemento de productividad se refiere, cabe señalar que ambas normativas también coinciden en la posibilidad excepcional de adecuarlo a la variación del número de efectivos asignados a cada programa, y al grado de consecución de los objetivos fijados para el mismo. También en este caso, sin embargo, esta última autoriza al Consejo de Gobierno autonómico a determinar su cuantía. Resulta evidente que estas previsiones contradicen abiertamente las decisiones básicas contenidas en la LPGE, sin que sea posible imaginar ningún supuesto que, dentro de los límites de la interpretación conforme, evite tal contradicción. Resulta notorio que el precepto impugnado, al prever la “*actualización*” de las retribuciones básicas y la “*determinación*” de las complementarias por parte del Consejo de Gobierno autonómico entra directamente en conflicto con el mandato de congelación salarial contenido en el art. 17.2 LPGE; ambas previsiones no pueden hallar cobertura competencial en el art. 17.3 LPGE, este precepto establece una excepción a dicho mandato que tiene carácter singular y excepcional, y que únicamente puede afectar a determinados complementos retributi-

vos; la contradicción entre los preceptos estatal y autonómico tampoco puede ser resuelta por vía interpretativa a partir de las demás previsiones de la Ley vasca; no es posible compatibilizar el apartado impugnado con el principio de congelación salarial contenido en el propio art. 17.1 sin vaciarlo absolutamente de contenido o sin convertirlo en una norma carente de cualquier virtualidad. Recordará el TC que en otras ocasiones ha declarado la inconstitucionalidad de leyes presupuestarias autonómicas que preveían incrementos reales -ya sea directos o indirectos- (entre otras, SSTC 171/1996; 103/1997, y 24/2002), o incrementos eventuales, pero obligados, de las retribuciones funcionariales (STC 62/2001), contraviniendo con ello las disposiciones presupuestarias estatales de carácter básico. Constatada, por lo tanto, la vulneración evidente del art. 17.2 de la LPGE, así como la imposibilidad de evitarla por vía interpretativa, no cabe otra posibilidad que estimar la pretensión del recurrente de declarar la inconstitucionalidad del art. 17.4 de la Ley vasca de Presupuestos para 1997. En relación con el art. 17.8 de la Ley vasca de Presupuestos, precisará el TC que el precepto recurrido contempla la posibilidad de incrementar las retribuciones de una serie de cargos dentro de unos determinados límites; la discusión sobre el carácter meramente potestativo u obligatorio de dicho incremento, sobre su efectividad y sobre su concreto impacto económico no es relevante a nuestros efectos, dada la naturaleza eminentemente competencial del recurso planteado. La siguiente cuestión que debe ser aclarada es la de si el colectivo contemplado en este apartado se encuentra sometido al principio de congelación salarial contenido con carácter básico en el art. 17.2 de la LPGE. A estos efectos recordará el TC que las facultades del Estado para limitar los aumentos retributivos previstos en las leyes presupuestarias autonómicas no derivan de este artículo 149.1.18 CE, sino de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, preceptos que se proyectan sobre las categorías derivadas de dicho art. 149.1.18 CE y permiten que la limitación estatal esté directamente relacionada con la política económica general, con la contención del gasto público y con el principio de coordinación con la hacienda estatal; considerará el TC que no es posible, en principio, admitir con carácter general las excepciones al carácter vinculante de tal limitación. Tampoco el hecho que la retribución de todos estos cargos derive de la hacienda y de los presupuestos autonómicos permite, en definitiva, excluirlos de los límites derivados de la LPGE. Concluirá el TC que ninguno de los argumentos examinados hace decaer el criterio de que la congelación salarial establecida por la ley estatal debe imponerse en el ámbito material que ella misma, expresamente, fija en su art. 17.2. Por tanto, resulta destinatario de la medida de congelación el “*personal al servicio del sector público*”, siendo el alcance de esta expresión el contenido en el art. 17.1, que circunscribe lo que ha de entenderse por “*sector público*”, relacionando a continuación las personificaciones jurídicas u órganos que se incluyen en el mismo y que constituyen el parámetro de contraste entre la ley estatal y la ley vasca. Restringiendo el examen del alcance del art. 17.1 de la ley básica estatal en orden a la apreciación de si

el Lehendakari, el Vicepresidente, los Consejeros y los altos cargos y asimilados, resultan cubiertos por el criterio básico, procede detenerse en la consideración del aludido precepto básico, titulado “*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público*”, que contiene el ámbito objetivo del mandato de congelación. Para determinar si los citados altos cargos y asimilados de la Administración vasca han sido incluidos en el precepto reproducido que, como hemos dicho, marca el ámbito objetivo de la congelación retributiva, apreciará el TC cuál ha sido la finalidad de la Ley básica, la finalidad buscada por el legislador y examinar a continuación las medidas previstas por el mismo para alcanzar tal finalidad. Para ello atenderemos a lo expresado por el preámbulo de la Ley básica, pues, sin duda, “*los preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes*” (STC 36/1981, FJ 7; en igual sentido STC 150/1990, FJ 2, entre otras). Partiendo de estos criterios, observa el TC que el preámbulo de la Ley 12/1996, tras poner de relieve que los PGE para 1997 se han planteado con el propósito de alcanzar unos objetivos irrenunciables para la sociedad española, como son el crecimiento de la actividad y del empleo que permitan la convergencia con los países más prósperos de Europa y la mejora del bienestar social, se refiere a la medida de congelación en los términos siguientes: “*En materia de retribuciones, el Título III establece la congelación salarial de todos los altos cargos de la Nación y de los trabajadores del sector público. Esta congelación de las retribuciones del personal funcionario y laboral del sector público es extensible a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, en uso de la competencia del Estado para fijar las bases y criterios de coordinación de la actividad económica, sin perjuicio, en todo caso, de la autonomía financiera de aquéllas. De igual forma, esta medida se extiende a las empresas públicas que perciban subvenciones de explotación con cargo a los presupuestos públicos, o con cargo a los presupuestos de los entes y sociedades públicas*”. La interpretación que cabe dar a este párrafo del preámbulo dista de ser concluyente; podría ser interpretado en el sentido de que la referencia del primer inciso a “*todos los altos cargos de la Nación y de los trabajadores del sector público*” comprende al Gobierno del Estado (incluido el Presidente del Gobierno), a la Administración y al resto del sector público estatal así como también a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, a los Gobiernos de las mismas y a sus Administraciones y sector público. Esta interpretación omnicompreensiva del primer inciso del párrafo, adecuada a la satisfacción del objetivo macroeconómico a que se dirige la Ley, se sustentaría en la vocación de totalidad que expresa su redacción (“*todos los altos cargos de la Nación*”), de manera que la medida de congelación se extendería a todas las autoridades y órganos mencionados, de un lado, y al resto del personal del sector público, incluido el personal funcionario y laboral de las Comunidades Autónomas, de otro. En esta interpretación tanto el Lehendakari como el Gobierno vasco quedarían sometidos al mandato de congelación, por ser considerados “*altos cargos de la nación*”. Sin embargo, considera el TC que también cabría una interpretación diferente del párrafo transcrito, interpretación consistente

en distinguir entre el primer inciso y el segundo del mencionado párrafo, atribuyendo a cada uno de ellos un alcance específico; mientras que el primer inciso aplicaría la congelación al ámbito del Estado en sentido estricto, es decir, a los “altos cargos” que se relacionan en el art. 20 de la Ley y a los trabajadores del sector público estatal, el segundo haría extensivo el criterio de la congelación a las Comunidades Autónomas y Entes Locales, pues si unas y otros hubieran sido incluidos en el primer inciso, no se les haría extensiva la medida de congelación en el segundo. En todo caso, la duda también se suscita como consecuencia del hecho de que la medida que se hace “*extensible a las Comunidades Autónomas y Entes Locales*” es, según la dicción literal del párrafo, la “*congelación de las remuneraciones del personal funcionario y laboral*”, condición ésta que no es exigible en el ámbito estatal a los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios y Secretarios Generales (arts. 12 a 18 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado), ni tampoco a los correspondientes cargos de las Comunidades Autónomas a los que, expresamente, se refiere este inciso, lo que genera un margen de indefinición sobre el alcance de la congelación. Por último, la imprecisión del preámbulo también se manifiesta desde la perspectiva conceptual, pues se constata que el primer inciso fija un marco de afectación de la medida (“*altos cargos de la Nación y trabajadores del sector público*”) que no es coextenso respecto del previsto en el segundo (“*personal funcionario y laboral del sector público*”). De estas consideraciones se deriva, según el TC, que la redacción del preámbulo presenta ambigüedades e imprecisiones respecto del ámbito del Estado que resulta afectado por la congelación, lo que determina que otro tanto acaezca respecto del correlativo de las Comunidades Autónomas, planteándose incluso posibles contradicciones entre los ámbitos respectivos que resultan concernidos, no siendo posible extraer del preámbulo unas conclusiones claras y precisas, se atenderá el TC a la interpretación que se desprenda estrictamente del contenido del precepto básico, contenido que habrá de resultar determinante de acuerdo con doctrina del Alto Tribunal: “*como ha reiterado este Tribunal ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tiene valor normativo (por todas, STC 36/1981, FJ 7), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la Ley*” (STC 173/1998, FJ 4; también, STC 212/1996, FJ 5); partirá el TC en esta operación interpretativa del criterio, ya sentado, de que “*cada norma singular no constituye un elemento aislado e in-comunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten*” (STC 233/1999, FJ 39, con cita de la STC 150/1990, FJ 8); de modo complementario, se tendrá en cuenta, asimismo, [que el TC] “*tampoco puede ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos (STC 22/1985, FJ 5; en sentido análogo STC 222/1992, FJ 2)*” (STC 341/1993, FJ 2); el TC que había dejado sentado que “*no toda la actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el art. 97 del Texto constitucional, está su-*

jeta al Derecho administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado art. 97 de la Constitución” (STC 45/1990, FJ 2); en similar sentido ya se declaró que cuando “el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas ni dicta actos de esta naturaleza y, por lo mismo, su actuación no puede calificarse como ‘administrativa’ cuyo control corresponda ex arts. 106.1 de la Constitución y 8 LOPJ a los Tribunales de justicia. Estas ideas, formuladas en términos generales respecto de las relaciones entre Gobierno y Cortes, son también aplicables a las relaciones entre los Ejecutivos autonómicos y las correspondientes Asambleas Legislativas, por lo que la justificación dada por el Tribunal Supremo para entender que no existía sujeción al Derecho administrativo del acto impugnado es plenamente razonable y ajustada a la Constitución. La solución contraria podría desnaturalizar el juego democrático entre aquellas instituciones” (STC 196/1990, FJ 5). De esta doctrina se desprende que el Gobierno actúa con normalidad “como órgano de la Administración”, ejerciendo la potestad reglamentaria (art. 97.1 CE) y sometándose al Derecho administrativo, aunque en otras ocasiones actúe como órgano político y no ejerza potestades administrativas, sino “la función ejecutiva” que también le caracteriza (art. 97.1 CE). Esta doble faceta del Gobierno se constata con mayor nitidez respecto de sus miembros, los Ministros, los cuales se integran en la organización de la Administración General del Estado como “órganos superiores” de los Ministerios, en definitiva, aunque los Ministros ejerzan “las atribuciones que les corresponde como miembros del Gobierno” (art. 12 de dicha Ley), se integran en la Administración ejerciendo las funciones administrativas de dirección señaladas, forman parte de su “personal”, lo que determina que queden incluidos en el ámbito de la medida de congelación. Lo expuesto respecto de los Ministros es también predicable de los Consejeros que integran los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas (STC 196/1990, FJ 5). A efectos retributivos presupuestarios se aprecia que los epígrafes a) y b) del art. 17.1 examinados son coextensos sometiendo, así, a todos ellos al mandato de congelación retributiva. Por tanto, el precepto impugnado vulnera en lo relativo al Vicepresidente, Consejeros y altos cargos el precepto básico y es, por ello inconstitucional. Resta preguntarse si la norma resulta asimismo aplicable a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, la respuesta del TC, no obstante las deficiencias técnicas que aprecia en el art. debatido es que el art. 17.1 ha pretendido incluir al Presidente del Gobierno en el ámbito de la congelación retributiva que la Ley prevé. El Presidente del Gobierno no forma parte de la Administración General del Estado, lo que se confirma por la Ley 6/1997, que no lo incluye en el ámbito de dicha Administración. Por consecuencia, podemos afirmar que si no existiera el epígrafe e) del art. 17.1 que estamos examinando, la retribución del Presidente del Gobierno no estaría sometida a congelación, pero que, ciertamente, lo está en razón

a dicho epígrafe. En relación con los Presidentes de las Comunidades Autónomas, adelanta el TC que el silencio de la Ley básica conduce a apreciar que los Presidentes de las Comunidades Autónomas no han sido incluidos por el legislador básico de la decisión de congelación retributiva que nos ocupa; las propias previsiones constitucionales y estatutarias relativas a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, en modo alguno permiten configurar a aquéllos como órganos inscritos en el ámbito de sus correspondientes Administraciones públicas. El último vicio de inconstitucionalidad aducido deriva del hecho de que la Ley impugnada no recoge las cuantías concretas de las retribuciones básicas y de los complementos de destino, específico y de productividad del personal al servicio de la Administración vasca durante el ejercicio de 1997; lo primero que debe dilucidarse es la posibilidad de que prospere una pretensión dirigida contra la omisión, por parte de la Ley impugnada, de las cuantías retributivas anteriormente referidas, en apoyo de esta pretensión, el Abogado del Estado se remite a la STC 172/1996, en la que ya 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). En todos estos casos, sin embargo, 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 (entre otras, SSTC 29/1986, FJ 6, y 40/1998, FJ 41), al tiempo, 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. Sin embargo a diferencia de lo que acontecía con ocasión de 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. 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, como ocurría en las Sentencias anteriormente citadas, sino a la Ley de presupuestos autonómica entendida en su totalidad. Con ocasión de la STC 103/1997 se declaró la inconstitucionalidad del precepto impugnado por ser contrario a la norma básica del Estado contenida en el art. 24.2 de la Ley 30/1984; se pregunta el TC si el mandato de publicidad formal de carácter básico contenido en el art. 24.2 de la Ley 30/1984, debe encontrar, siempre y en todas las circunstancias, su materialización y también si la mis-

ma habrá de producirse mediante la especificación de las cuantías exactas de los diferentes conceptos retributivos a que se refiere el mencionado precepto legal. Comenzando por las retribuciones básicas, confirma el TC, como ya lo había hecho en su STC 178/2006 su criterio mantenido en la STC 103/1997. En cuanto a la especificación de las cuantías de las retribuciones complementarias, sobre cuya publicidad no se pronunció en la STC 103/1997, y de acuerdo, una vez más, con lo afirmado en la Sentencia 178/2006, parte de la necesidad de atender el criterio básico que impone dicha especificación, no sin tener en cuenta un doble dato: de un lado, que en supuestos de congelación salarial existen modalidades técnicas alternativas a la determinación de las cuantías de los distintos conceptos retributivos, de otro, que la propia Ley básica 12/1996, que constituye el parámetro de control en este caso, siguiendo la técnica general que emplean habitualmente las Leyes de presupuestos generales del Estado, no realiza dicha especificación, o no la hace en términos idénticos, respecto de cada uno de los conceptos de dichas retribuciones complementarias. De ahí se concluye que aunque se trata de un supuesto de congelación salarial y considerando que se ha declarado la inconstitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que no respetan dicha congelación, se considera la posibilidad de concluir que la salvaguardia del principio básico determina, por conexión o consecuencia, la necesidad de confirmar la inconstitucionalidad de la omisión examinada en cuanto a la cuantía del complemento de destino, aunque en el caso de los complementos específico y de productividad tal incumplimiento no se haya producido, 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.

**VOTO PARTICULAR (Delgado Barrio, al que se adhieren Conde Martín de Hijas, García-Calvo y Montiel y Rodríguez Arribas):** Se discrepa de la parte del fallo que se relaciona a la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma, en el sentido de excluirlo del deber de que la norma asimismo le sea de aplicación en lo que a la congelación de sus retribuciones se refiere. El Lehendakari es un alto cargo de la Nación, por lo menos en la medida en que la Constitución le confía la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma (art. 152.1 CE y, en el mismo sentido, los arts. 33.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y 1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Parlamento Vasco).

**(Rodríguez-Zapata Pérez):** Se disiente del fallo de la Sentencia mayoritaria en el pronunciamiento por el que excluye al Lehendakari de la congelación salarial establecida en los presupuestos generales del Estado de 1997 para todos los altos cargos de la Nación. Se disiente en atención a la interpretación que se ha dado al Preámbulo de la Ley debatida; el alcance de la con-

gelación discutida se desprende, sin embargo, en forma evidente del preámbulo de la Ley estatal y bastaba la regla *in claris non fit interpretatio* para determinar sin dificultad que en la expresión “*sector público*” de la norma del artículo 17.1 de la LPGE para 1997, cabe el Presidente del Gobierno de la Nación y todos los Presidentes autonómicos. A mi entender esa norma quiso incluir, e incluía, al “Lehendakari” entre los altos cargos de la Nación afectados por la congelación salarial.

**2. Sentencia 294/2006, de 11 de octubre (BOE de 16 de noviembre). Ponente: Conde Martín de Hijas (Conflicto positivo de competencia).**

*Preceptos constitucionales:* 149.1.5;

*otros:* 35.3 EAPV

*Objeto:* Decreto del Gobierno vasco 309/2000, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el II Acuerdo con las organizaciones sindicales sobre la modernización en la prestación del servicio público de la Justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia.

*Materias:* Administración de Justicia: organización; coordinación. Competencias estatales y autonómicas.

Dos son los asuntos controvertidos en este conflicto: El primero de ellos se refiere a un punto concreto de las previsiones que el II Acuerdo contiene acerca del “*nuevo modelo de oficina judicial*” y que se recoge en el título II, capítulo 5, sección segunda. Se trata de las “*funciones de coordinación*” que deben desempeñar los funcionarios de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia. El segundo aspecto que se debate en este conflicto es la previsión de la existencia de dos concretas licencias o permisos a favor del personal al servicio de la Administración de Justicia. Afrontará en primer lugar el TC la cuestión planteada por el representante de Gobierno vasco: consiste en negar que el conflicto tenga dimensión constitucional. la discrepancia carece de relevancia constitucional, siendo la jurisdicción contencioso-administrativa la sede propia para su resolución, al igual que se sostuvo en su momento respecto del conflicto positivo de competencia interpuesto contra el Decreto del Gobierno vasco 63/1998, de 31 de marzo, que aprobó el primer Acuerdo con las organizaciones sindicales en esta misma materia. El TC recurrirá a su doctrina sobre el objeto de los conflictos positivos de competencia: Respecto a la idoneidad de esta modalidad procesal se ha afirmado que este cauce puede seguirse, no sólo cuando un ente reclame para sí la competencia ejercida por otro, sino también cuando el ejercicio de la competencia por parte de este último afecte al ámbito de competencia del primero: “*la pretensión de incompetencia deducida en un conflicto*”

constitucional de competencia puede fundarse no sólo en la falta de título habilitante de quien ha realizado el acto objeto del litigio, sino también en un ejercicio de las competencias propias que, al imposibilitar o condicionar el ejercicio de las competencias ajenas de forma contraria al orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, revele un entendimiento del alcance de las competencias implicadas opuesto a ese sistema de distribución competencial (STC 243/1993, FJ 2) (STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 2)” (STC 253/2005, de 10 de octubre, FJ 2). Criterio ya mantenido y ahora reiterado. Por tal razón, procede rechazar el motivo de inadmisibilidad suscitado por el Letrado del Gobierno vasco. Par afrontar la cuestión suscitada el TC procede a encuadrar las competencias que se dirimen en la materia que corresponda dentro del sistema constitucional de distribución de competencias. Ambas partes la encuadran en la materia “Administración de Justicia”, encuadramiento que, sin duda, es el pertinente, habida cuenta de que los aspectos que se debaten se refieren a ciertas funciones de coordinación que en el seno de las oficinas judiciales debe desempeñar el personal al servicio de la Administración de Justicia y al régimen de licencias de dicho personal. Con afán de precisar mejor este encuadramiento el TC precisa que si bien al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE), la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone también de competencias en relación con el personal al servicio de la misma (art. 35.3 EAPV) y es necesario diferenciar el alcance de ambas competencias. Esta delimitación competencial se ha reiterado en la JTC (SSTC 56/1990; 62/1990; 158/1992; 105/2000; y 253/2005, entre otras) en síntesis: “a la vista del proceso constituyente y del estatuyente, debe distinguirse entre un sentido estricto y un sentido amplio en el concepto de Administración de Justicia. De este modo, el art. 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la Administración de Justicia; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, al servicio de la Administración de Justicia, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. Ciertamente, deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y administración de la Administración de

*Justicia; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo” (STC 105/2000, FJ 2)” (STC 253/2005, FJ 5). De acuerdo con ello podemos afirmar que las cuestiones debatidas en este proceso, por hacer referencia al estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, se encuadran en el ámbito material relativo a la “administración de la Administración de Justicia” y, como acabamos de señalar, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha asumido competencias en dicho ámbito al amparo de la cláusula subrogatoria (art. 35.3 EAPV). Afronta ahora el TC la delimitación del alcance que pueden tener las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia. En cuanto a las competencias del Estado, ya se ha afirmado que las mismas se refieren a los aspectos centrales de dicho estatuto jurídico, señalando que es éste “un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto o a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta pueden darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales” (STC 56/1990, FJ 10). En esta misma Sentencia y fundamento jurídico se añadió que la Ley Orgánica del Poder Judicial ha optado “por un modelo consistente en la consideración de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia como cuerpos nacionales, lo que comporta, evidentemente la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional”. Criterio ya reiterado en la STC 105/2000, al enjuiciar el art. 455 LOPJ y de nuevo, en la STC 253/2005, al examinar el ahora vigente art. 471 LOPJ, y en la reciente STC 270/2006, FJ 6. En definitiva, se puede considerar firme la doctrina de que “la necesaria existencia de un núcleo homogéneo en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia justifica la reserva a unas instancias comunes de aquellas materias que puedan afectar en forma decisiva a elementos esenciales del estatuto de dicho personal, tal y como ha sido configurado en cada momento por la LOPJ. Son éstas materias respecto de las cuales las cláusulas subrogatorias no podrán entrar en juego, por lo que el art. 455 LPJ no puede ser entendido en el sentido de que aquellas cláusulas permitan que a las Comunidades Autónomas les corresponda la totalidad de las materias relativas al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, de modo que ha de excluirse que el art. 455 LOPJ establezca la necesaria consecuencia de que la inclusión en los Estatutos de Autonomía de las cláusulas subrogatorias atribuya a las Comunidades Autónomas la competencia sobre la totalidad de las materias que en el texto del indicado precepto se enumeran. La utilización en este artículo de la expresión ‘en su caso’ implica que la competencia sobre determinadas materias únicamente podrá considerarse atribuida a las Comunidades Autónomas cuando las materias contempladas sean algunas de aquellas que, con el alcance anteriormente indicado, permiten el juego de las cláusulas subrogatorias existentes en los correspondientes Estatutos o cuando la res-*

*pectiva competencia se haya asumido por los entes autonómicos en virtud de otro título competencial (STC 105/2000, FJ 5)* (STC 253/2005, FJ 7). A efectos de la fijación del alcance que pueden tener las competencias estatales, que “*puede existir infracción [de las competencias autonómicas] en los casos en que la normativa introducida por la LOPJ obstaculice o dificulte el ejercicio competencial por parte de la Comunidad Autónoma en aquellos supuestos en que efectivamente pueda jugar la cláusula subrogatoria*” (STC 56/1990, FJ 9). Por lo que se refiere al ámbito de las competencias autonómicas derivadas de las cláusulas subrogatorias, también la JTC la ha concretado ya: “*a) imposibilidad de entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible por el mandato del art. 149.1.5 CE, sin perjuicio de la excepción relativa a la demarcación judicial*”. *b) Exclusión de “actuar en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia en aquellos aspectos que la LOPJ reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos*”. *c) Limitación de la intervención al “propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluye la operatividad de la cláusula subrogatoria*”. *d) El enunciado de la propia cláusula subrogatoria remite “a las facultades del Gobierno, lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose en todo caso las competencias legislativas*”. *e) Por último, “en cada caso habrá que determinar si existen otros títulos competenciales con incidencia en la materia*” (STC 253/2005, FJ 5), debiendo aún añadir que la eficacia de las cláusulas subrogatorias operará “*en tanto no afecten al ámbito reservado a la legislación orgánica, es decir, en tanto no alteren los elementos allí contenidos que puedan reputarse definitorios y esenciales del estatuto personal*” (STC 56/1990, FJ 10). Para poder apreciar si el Acuerdo transgrede en este punto las competencias estatales, hay que tomar en consideración la vigente LOPJ que ha introducido importantes modificaciones en el régimen anterior. Así ya se puso de manifiesto en la STC 253/2005, FJ 6, indicando que el libro VI LOPJ (“*De los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia y de otro personal*”) contiene una nueva regulación de dicho sistema de cuerpos, creando nuevos cuerpos generales, y estableciendo sus funciones, suprimiendo algunos de los cuerpos existentes hasta entonces, y previendo la integración de los funcionarios de los cuerpos extinguidos en los de nueva creación. Así, los funcionarios de los cuerpos oficiales, auxiliares y agentes se integran, al suprimirse estos cuerpos, en los cuerpos de gestión procesal y administrativa, tramitación procesal y administrativa y auxilio judicial, respectivamente. Interesan destacar que, entre las funciones propias de los nuevos cuerpos que se han reaccionado figura la de “*la realización de todas aquellas funciones que legal y reglamentariamente se establezcan y de cualesquiera otras funciones de naturaleza análoga a las anteriores que, inherentes al puesto de trabajo que se desempeña, sean encomendados por los superiores jerárquicos, orgánicos y funcionales, en el ejercicio de sus competencias*”. Esta función, que se atribuye en los mismos términos, a los cuerpos de gestión procesal y administrativa [art. 476 k)], de tramitación procesal y administrativa [art. 477 g)] y de auxilio judicial [art. 478 i)], guar-

da estrecha relación, como se verá, con el nuevo modelo de organización de la oficina judicial que ha establecido la Ley Orgánica 19/2003, que prevé una mayor intervención de las competencias reglamentarias de las Comunidades Autónomas en orden a la configuración organizativa de dicha oficina judicial. En efecto, el libro V (*De los Secretarios judiciales y de la oficina judicial*) establece un nuevo modelo de oficina judicial, concebida como “*organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces y tribunales*”, lo que, si bien determina que su estructura básica sea “*homogénea en todo el territorio nacional como consecuencia del carácter único del Poder al que sirve*”, también supone que su funcionamiento, entre otros criterios, atienda a los principios de “*coordinación y cooperación entre Administraciones*” (art. 435). El elemento organizativo básico de la oficina judicial así concebida es “*la unidad, que comprenderá los puestos de trabajo de la misma, vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos*”, distinguiéndose en cada oficina dos tipos de unidades: las “*unidades procesales de apoyo directo*” y “*los servicios comunes procesales*”, debiendo destacarse que su “*dimensión y organización se determinarán por la Administración pública competente en función de la actividad que en la misma se desarrolle*” (art. 436). Al frente de ambos tipos de unidad estará un Secretario judicial (arts. 437.3 y 438.5). Por último, conviene resaltar que la “*unidad procesal de apoyo directo*” tiene atribuida la asistencia directa a Jueces y Magistrados en el ejercicio de las funciones que les son propias, correspondiendo al Ministerio de Justicia, previo informe del Consejo General del Poder Judicial y de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, la determinación de “*las dotaciones básicas de estas unidades procesales de apoyo directo*” (art. 437). Correlativamente, el “*servicio común procesal*”, aun sin estar integrado en un órgano judicial concreto, forma parte también de la oficina, asumiendo labores centralizadas de gestión y apoyo en actuaciones derivadas de la aplicación de las leyes procesales, si bien interesa destacar el principio de que “*el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios serán competentes para el diseño, creación y organización de los servicios comunes procesales*” (art. 438). Sin olvidar que LOPJ vigente ha establecido, así, un modelo organizativo de oficina judicial sustentado en los principios de coordinación y cooperación entre Administraciones, como antes señalábamos, integrando así las actuaciones que corresponde adoptar en sus respectivos ámbitos al Estado y a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el deslinde descrito. De la descripción realizada por el TC de las funciones, se desprende que las mismas se caracterizan por las siguientes notas: a) responden a la idea de configuración de áreas especializadas en las oficinas judiciales, con la finalidad de mejorar la calidad del trabajo desarrollado; b) se concretan en el establecimiento de coordinadores de las áreas de informática y de relaciones con terceros; c) las funciones de coordinación las desempeñan Oficiales o Auxiliares al servicio de la Administración de Justicia destinados en servicio activo en la plantilla del órgano de que se trate, sin ocupar puestos específicos y sin alteración de su condición funcional; d) dichas funciones se llevan a cabo bajo la depen-

dencia y control directo del Secretario Judicial y sin perjuicio de la superior dirección del Juez o Magistrado correspondiente; y e) la designación de los coordinadores se realizará mediante convocatoria pública y concurso de méritos por un plazo de dos años. A la vista de estas características no puede afirmarse que las funciones de coordinación impugnadas desborden los términos de la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de “*administración de la Administración de Justicia*”; los dos reproches que formula el Abogado del Estado no pueden ser confirmados. No se aprecia vulneración alguna del principio de unidad de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, toda vez que las funciones de coordinación se prestan por estos funcionarios sin alteración de su relación funcional y de acuerdo con lo previsto en los arts. 476 k), 477 g) y 478 i) LOPJ, antes aludidos, que prevén que legal o reglamentariamente se atribuyan a aquéllos, otras funciones de naturaleza análoga a las desempeñadas teniendo en cuenta, además, que la función de coordinación informática y de relaciones con terceros resulta adecuada a la actividad propia de “*los servicios comunes procesales*” y que el art. 438.3 LOPJ atribuye competencias a las Comunidades Autónomas para el diseño y organización de los servicios procesales comunes de su territorio “*con funciones de registro y reparto, actos de comunicación, auxilio judicial, ejecución de resoluciones judiciales y jurisdicción voluntaria*”, se aprecia que las funciones de coordinación se adecuan al ejercicio de las funciones que el legislador orgánico les ha atribuido; desde esta perspectiva la tacha aducida no puede prosperar. Lo propio acaece respecto a la quiebra de las funciones del Secretario Judicial y la consiguiente perturbación del funcionamiento de la oficina judicial, pues las funciones de coordinación se desarrollan bajo su dirección y se someten a la superior dirección del Juez o Magistrado. El hecho de que dentro de la oficina judicial puedan atribuirse a unos concretos funcionarios funciones directas de coordinación no sustrae al Secretario las que le corresponden según la LOPJ y el Reglamento orgánico del cuerpo de secretarios judiciales. Sobre el particular conviene destacar que, cuando los arts. 454.2 LOPJ y 8 a) del citado Reglamento aluden a la coordinación en cuanto competencia del Secretario, lo hacen de consuno en referencia a la coordinación con los órganos de gobierno del Poder Judicial y con las Comunidades Autónomas, y en términos, no necesariamente de actividad material directa, sino de aseguramiento de la coordinación, lo que es perfectamente compatible con la existencia de funciones de coordinación dentro del propio órgano, y no vertidas hacia fuera del mismo y ejercidas en todo caso, como ya se ha señalado, bajo la dirección del Secretario o, en los términos literales de la norma cuestionada, “*bajo la dependencia y control directo del Secretario Judicial*”. El hecho de que el precepto impugnado salve “*la superior dirección del Juez o Magistrado, allí donde exista esta figura, o del superior inmediato en otro caso*”, pero también incluya la expresión de “*y sin perjuicio asimismo de las instrucciones que en el ejercicio de las competencias asumidas, y las derivadas del presente Acuerdo, pueda cursarles el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco*”,

debe entenderse en el sentido de que se trata de instrucciones genéricas de organización; no de órdenes concretas sobre el funcionario que podrían distorsionar la estructura básica de la oficina judicial, que será homogénea en todo el territorio nacional (art. 435.2 LOPJ), de modo que unas hipotéticas instrucciones de actuación concreta sobre el funcionario que entraran en contradicción con las del Juez o Secretario, no podrían entenderse cubiertas por la norma impugnada; en atención a estas consideraciones se entiende por el TC que las funciones de coordinación impugnadas no vulneran las competencias del Estado. Por lo que se refiere a las dos licencias o permisos regulados en la addenda al II acuerdo, su enjuiciamiento exige partir de que el estatuto jurídico de estos cuerpos nacionales no puede ser puesto en cuestión o alterada su homogeneidad por el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias reglamentarias o de ejecución en que se concretan las cláusulas subrogatorias contenidas en sus Estatutos de Autonomía. Tal ha de ser el alcance de la expresión “*en su caso*”, que limita, según el art. 471 LOPJ, las competencias señaladas de las Comunidades Autónomas. Convendrá recordar que entre los aspectos centrales del estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia reservados a la regulación por el Estado y no afectados por las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía se incluyen los derechos y deberes de los funcionarios, debiéndose advertir que los permisos y licencias (arts. 503 y 504 LOPJ) se configuran precisamente como derechos, por lo que sin duda su regulación queda fuera del posible juego de las cláusulas subrogatorias. Analizando la regulación que contiene la Ley Orgánica del Poder Judicial del régimen de permisos y licencias del personal de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia (arts. 503 a 505), pueden extraerse dos notas características del mismo: el legislador orgánico no ha realizado una regulación acabada del sistema de licencias y permisos, pues si bien regula explícitamente algunos de ellos y su alcance (art. 504), incluye también en dicho sistema, por remisión, el régimen propio de los funcionarios de la Administración General del Estado, salvo en lo relativo al “*permiso por asuntos particulares*”, cuya duración será de nueve días (art. 503); el art. 504 LOPJ regula una serie de licencias (por matrimonio; formación o perfeccionamiento; asuntos propios; funcionarios en prácticas y por enfermedad o accidente) que coinciden con las reguladas en la Ley articulada de funcionarios civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero (arts. 69 a 73), salvo en lo relativo a la licencia por embarazo, que la LOPJ no recoge. En todo caso, la regulación de la LOPJ presenta mayor concreción y grado de detalle en la regulación de dichas licencias. En cuanto a la remisión realizada por el art. 503.1 “*a la normativa vigente aplicable a los funcionarios de la Administración General del Estado*”, remisión que se refiere a “*iguales permisos y con la misma extensión*” (con excepción del permiso por “*asuntos particulares*”), ha de entenderse realizada al art. 30 (“*permisos*”) de la Ley 30/1984, precepto éste que contiene una serie de permisos no incluidos en la Ley articulada de funcionarios civiles del Estado y que tienen no-

table significación: por nacimiento, acogimiento o adopción de un hijo, o por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de familiar dentro del primer grado de consanguinidad; traslado de domicilio; realización de funciones sindicales; asistencia a exámenes; guarda legal; embarazo; lactancia; cumplimiento de un deber inexcusable; y, especialmente, por lo que aquí interesa, el permiso por parto, entre otros; es manifiesto que sin esta relevante remisión el sistema de licencias y permisos en el ámbito de la Administración de Justicia sería muy incompleto. La segunda nota de este régimen viene determinada por la previsión del art. 505.1 LOPJ; el legislador orgánico abre la puerta no sólo a la actuación aplicativa de las Comunidades Autónomas respecto del sistema de permisos y licencias establecido en la LOPJ, sino también a la intervención normativa de aquéllas “*en la forma y mediante el procedimiento*” que establezcan, intervención que ha de entenderse referida no sólo a las licencias específicamente reguladas en el art. 504 sino también a aquellas a las que se remite el art. 503, pues estas últimas también quedan “*establecidas*” por la LOPJ. El TC destacará que el alcance que el legislador orgánico ha otorgado a la competencia normativa de las Comunidades Autónomas en esta materia se limita a la concesión de permisos y licencias “*en la forma y mediante el procedimiento*” que se acomode a las circunstancias de cada una de ellas, si bien dicha acomodación se refiere a la regulación de la forma y el procedimiento de la concesión de los permisos y licencias establecidas en la LOPJ, la Administración competente para la concesión de esos permisos y no alcanza a la posibilidad de establecer otros nuevos, lo que supondría invasión de ámbito vedado. Pasará ahora el TC el examen de las dos figuras autonómicas para apreciar si las mismas alteran la necesaria homogeneidad y unidad del régimen de licencias de los funcionarios de los cuerpos nacionales a servicio de la Administración de Justicia. En cuanto al permiso a una hora diaria de ausencia del trabajo, dividido en dos fracciones o sustituible por una reducción de jornada en media hora a la entrada o a la salida, permiso de que puede disfrutar el funcionario (tanto el padre como la madre) con un hijo menor de nueve meses, en principio no quebranta la unidad del sistema, pues así ha quedado establecido por el art. 30.1 f) de la Ley 30/1984, modificada por la Ley 53/2002. Partiendo de la señalada identidad, hay que indicar que la regulación vasca contiene una novedad respecto del precepto estatal, novedad consistente en prever que “*la funcionaria podrá optar entre hacer uso del permiso a que se refiere el párrafo anterior o acumular el tiempo resultante a la licencia por embarazo o alumbramiento*”. En cuanto al permiso para visitar parientes hasta el segundo grado de consanguinidad que estuvieran cumpliendo penas privativas de libertad, se trata de una figura que no tiene su correlato en la normativa estatal. Considera el TC que la regulación del precepto impugnado supone la creación de un permiso diferenciado de los del régimen general de los mismos, y que se añade a ellos. No es en modo alguno en la forma en que se regula en el precepto impugnado una precisión reglamentaria de un supuesto inculible en el permiso por causas justificadas a que se refiere el art. 503.1 LOPJ, sino un

nuevo permiso añadido a éste; ese carácter diferenciado del permiso y aditivo al sistema general es lo que entra en colisión con el régimen de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ello no obsta a que la autoridad llamada a la concesión del permiso del art. 503.1 LOPJ pueda, en su caso, concederlo para el fin a que se refiere el precepto impugnado; pero en todo caso no como permiso autónomo, por ello considerará el TC que el precepto impugnado excede así el ámbito normativo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial para el ejercicio de las cláusulas subrogatorias en lo relativo a licencias y permisos.

**VOTO PARTICULAR (Conde Martín de Hijas al que se adhiere Rodríguez-Zapata Pérez):** La discrepancia en relación con la declaración de conformidad a la Constitución del contenido del Decreto cuestionado atinente al permiso de maternidad estriba en que se considera que también a éste debería haberse extendido el Fallo. Por una razón de coherencia personal con el voto particular a la STC 105/2000 considera oportuno explicar el disidente su personal posición en este proceso, que parte de la consideración de que el concreto conflicto planteado se sitúa en un nivel normativo en el que no está en cuestión la validez constitucional de la cláusula subrogatoria contenida en el art. 35.3 EAPV. No admitirá el disidente la validez constitucional de la cláusula subrogatoria que constituye el fundamento básico de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ni la jurisprudencia de este Tribunal sobre la delimitación de competencias en materia de Administración de Justicia. Se considera que la aplicación al caso de la doctrina constitucional no es totalmente respetuosa con ella, y que en el juicio sobre el permiso de maternidad se desborda el límite establecido en cuanto al acceso posible de las Comunidades Autónomas a la regulación de aspectos no esenciales del estatuto del personal al servicio de la Administración de Justicia. Una cosa es la concesión del permiso, acto que tiene como sujeto autor a la autoridad concedente; y otra distinta la utilización o disfrute del permiso, cuya autoría corresponde al funcionario. No creo por ello que la forma de concesión comporte la forma de disfrute en todo caso. Se entiende que la forma de disfrute corresponde conceptualmente al plano de la regulación legal del permiso, a la concreta configuración de éste en la norma que lo establece; y es a esa genérica configuración legal a la que debe ajustarse después el acto concreto de concesión de cada permiso. Sobre esa base se considera que la modificación de la configuración del permiso supone una invasión del ámbito vedado de la regulación de los derechos del funcionario, que implica una quiebra del núcleo de homogeneidad del sistema. La posible acumulación del permiso de lactancia a la licencia por embarazo o alumbramiento supone, de hecho, la extensión temporal de esta última licencia; o en otros términos, la fusión de dos permisos en uno solo, lo que se considera distorsionador de la regulación estatal del derecho de que se trata. Por todo ello se estima que, aunque la distorsión de la homogeneidad del sistema estatal de regulación de los permisos y licencias sea menor en lo relativo al permiso de lactancia que en lo atinente al de la visi-

ta a familiares presos, también respecto al permiso de lactancia el Decreto impugnado invade el ámbito que le está vedado; por lo que también en este punto debió declararse inconstitucional.

**3, Sentencia 297/2006, de 11 de octubre (BOE de 16 de noviembre). Ponente: García Calvo y Montiel (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 149.1.13 y 156.1 CE

*otros:*

*Objeto:* Cuestión planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra respecto a las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2001, por posible vulneración de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE.

*Materias:* Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

El presente proceso, promovido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, tiene por objeto las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra (PGNa) para el ejercicio 2001. El debate de fondo suscitado es si la regulación contenida en ambas disposiciones respecto de la actualización de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra y de sus organismos autónomos, así como de las pensiones de las clases pasivas de estas Administraciones con derecho a actualización, vulnera los arts. 149.1.13 y 156.1 CE por implicar un crecimiento superior al 2 por 100 previsto con carácter básico en el art. 21 LPGE 2001, para todo el personal al servicio del sector público. La resolución de este proceso ha quedado en gran medida despejada por la STC 148/2006 y, sobre todo, por la STC 195/2006, (*véase el n.º anterior de esta Revista*) que ha dado respuesta a una cuestión prácticamente idéntica, planteada por el mismo órgano judicial en relación con la DA primera de la LPGNa 1999. El TC, prácticamente se remite a ambas decisiones para resolver la cuestión ahora suscitada. Por lo que se refiere a los requisitos de admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, que se han aducido, igualmente se remite el TC a la STC 195/2006, no sólo es posible, sino que en casos singulares y difíciles es incluso pertinente, resolver en fase de Sentencia las dudas sobre el requisito de la relevancia de las cuestiones de inconstitucionalidad. Ello requiere partir de la tantas veces reiterada necesidad de respetar los límites institucionales que rodean el control

del juicio de relevancia realizado por los Tribunales ordinarios. A tenor del criterio del TC el juicio de relevancia llevado a cabo por el Tribunal Superior de Justicia no se ha reflejado en el Auto de interposición de la cuestión. Aunque es muy reiterada la Jurisprudencia constitucional que exige dicha exteriorización (por todas, SSTC 189/1991, FJ 2, 174/1998, FJ 1, y 100/2006, FJ 2), en el caso de la disposición adicional primera tal déficit no resulta definitivo si se tiene en cuenta que el nexo causal entre esta disposición y el Decreto Foral 38/2000 impugnado en la vía contencioso-administrativa se halla reflejado en el propio título de esta última norma. En la medida, en efecto, en que este Decreto determina las cuantías retributivas para el ejercicio de 2001 en ejecución de las previsiones de la LPGNa para dicho ejercicio el juicio de relevancia puede considerarse satisfecho implícitamente, teniendo en cuenta la flexibilidad con que tradicionalmente ha interpretado el TC el art. 37.2 LOTC (por todas, SSTC 76/1990, FJ 1, 337/1994, FJ 4.b, y 67/2002 FJ 2.a). Resulta decisivo, en este sentido, tener en cuenta que las cuantías previstas en el Decreto Foral impugnado ya incorporan el mecanismo consolidable de compensación de la pérdida del poder adquisitivo producida durante el año 2000 previsto en la disposición adicional primera cuestionada. De acuerdo con este criterio material, empleado también en la STC 195/2006, FJ 4, para delimitar el ejercicio presupuestario afectado por la disposición allí recurrida, resulta evidente que los interrogantes sobre la constitucionalidad de dicha disposición resultan relevantes para la impugnación del Decreto Foral 38/2000. De nuevo se remitirá el TC a la STC 195/2006: la posibilidad de haber dirigido la cuestión de inconstitucionalidad contra otros preceptos de la propia Ley (concretamente, contra el inciso del art. 6 que alude al previo cumplimiento de lo dispuesto en dicha disposición adicional) entra dentro del margen de discrecionalidad que corresponde a los Jueces ordinarios y que debe ser respetado por el TC, toda vez que la eventual inconstitucionalidad de la disposición impugnada dejaría sin efectos dicho inciso; al tiempo se estima, no es posible considerar que el Decreto Foral se limita a desarrollar este último precepto, y no así la disposición adicional cuestionada, puesto que se trata de dos normas íntimamente ligadas. El TC se remitirá las SSTC 148 y 195/2006, dado que la representación del Parlamento foral formuló alegaciones muy similares con ocasión de las cuestiones de inconstitucionalidad allí resueltas y rechazarlas por los mismos fundamentos que allí quedaron manifestados (FFJJ 1 y 4, respectivamente). Mayores problemas suscitará la admisión a trámite de la presente cuestión en el caso de la disposición adicional segunda. Como se ha señalado anteriormente, este precepto prevé el mismo mecanismo de compensación del crecimiento real de la inflación que el contemplado en la disposición adicional primera, aunque en relación con el año 2001. De acuerdo con el criterio material empleado anteriormente, se trata de una norma que afecta, por lo tanto, al ejercicio presupuestario del año 2002, que tiene efectos económicos a partir del 1 de enero de ese año, y que, por lo tanto, no tiene ninguna relación con el Decreto Foral impugnado,

que tiene por objeto el ejercicio de 2001. De hecho, el parámetro de control inmediato que debe emplearse para analizar su constitucionalidad no es, como señala el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, la LPGE 2001, sino la Ley aplicable el ejercicio siguiente, que hipotéticamente podría contemplar un mecanismo similar para todo el personal al servicio del sector público. La falta de relevancia de la duda de constitucionalidad que afecta a esta disposición adicional determina que el objeto del proceso se contraiga a la disposición adicional primera; considerará el TC que esta constatación inicial no impedirá que, llegado el caso, deba examinarse si una hipotética declaración de inconstitucionalidad de dicha disposición deba extenderse por conexión o consecuencia a otros preceptos de la Ley cuestionada siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el art. 39.1 LOTC (STC 195/1998, FJ 1). La resolución del problema de fondo se considera por el TC que puede realizarse prácticamente mediante la remisión a los FFJJ 6 y 7 de la reciente STC 195/2006, Sentencia ésta que ha estimado una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el mismo órgano judicial en relación con un mecanismo de compensación del crecimiento real de la inflación contemplado en la LPGNa 1999. En la medida en que los términos del debate sustanciado en ambos casos son prácticamente idénticos el TC se remite íntegramente a lo allí señalado para llegar a la conclusión que la disposición adicional primera de la LPGNa 2001 es inconstitucional por vulnerar los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, con unas determinadas consideraciones en relación con algunas peculiaridades que concurren en el presente supuesto. En primer lugar, señalará el TC que las mínimas diferencias que existen entre el actual mecanismo de compensación de las desviaciones del IPC y el que fue objeto de análisis en la STC 195/2006 no tienen ninguna relevancia competencial, puesto que se limitan al importe de la paga única no consolidable, que en este caso es igual al porcentaje de desviación mientras que en el anterior se calculaba a través de unas horquillas de desviación. Por otro lado, y siguiendo una vez más la consolidada jurisprudencia en relación con los límites retributivos que el Estado puede establecer para todo el personal al servicio del poder público conforme a los arts. 149.1.13 y 156.1 CE (por todas, SSTC 63/1986, FJ 11, 24/2002, FJ 5, y 139/2005, FJ 7), es evidente que el parámetro de control inmediato aplicable en el caso de la disposición adicional primera de la Ley ahora analizada es el art. 21 de la LPGE 2001 y, concretamente, sus apartados dos (que contempla un 2% como incremento global máximo de las retribuciones del personal al servicio del sector público), cuatro (que impide aplicar acuerdos, convenios o pactos que impliquen crecimientos retributivos superiores) y cinco (que otorga carácter básico a este precepto y que obliga que las Leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas recojan expresamente tales criterios). El simple contraste entre la DA ahora cuestionada y este parámetro de control lleva al TC directamente a afirmar, como ya hizo en la STC 195/2006, FJ 7, la inconstitucionalidad de la primera por vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, tal infracción es imputable tan-

to a la parte consolidable del mecanismo de compensación de la inflación real (en la medida en que altera la base sobre la que se calcula el incremento del 2 por 100 previsto en el art. 6 de la Ley de presupuestos generales de Navarra para el año 2001) como a la paga única no consolidable prevista en la misma disposición (puesto que ya se había agotado el porcentaje de crecimiento máximo previsto con carácter básico). Se remitirá el TC, asimismo, a los fundamentos jurídicos 5, 6, 7 y 8 de la STC 148/2006, (a los que también se remite expresamente la STC 195/2006, en su FJ 6), para rechazar las alegaciones de los representantes forales en relación con una vinculación menos intensa de la Comunidad de Navarra a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal. Aunque es esta una cuestión que ha centrado en gran medida el debate entre las partes, en dichos FFJJ ya se concluyó que ni los derechos históricos invocados por los representantes forales, ni los arts. 49.1 b), 45 y 64 LORAFNA, ni el hecho de haber suscrito con la Administración central un escenario de consolidación presupuestaria permiten flexibilizar la vinculación de la Comunidad Foral de Navarra a dichos límites básicos. Por último, también considerará el TC suficiente remitirse al FJ 9 STC 148/2006, y al FJ 7 STC 195/2006, para rechazar la alegaciones del representante del Gobierno foral en el sentido que la disposición aquí analizada constituye una adecuación retributiva singular y excepcional contemplada en el art. 21.2 de la LPGE 2001 y en el art. 6 de la propia LPGNa para el mismo ejercicio. Considerará necesario el TC realizar algunas consideraciones en relación con el alcance del fallo de la presente Sentencia. Como se desprende de los FFJJ anteriores, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad que se deriva de la vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE afecta sin duda alguna al objeto principal de este proceso, es decir, a la disposición adicional primera de la Ley foral 19/2000. En la medida en que esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad se proyecta sobre los dos mecanismos previstos en dicha disposición para compensar la desviación de la inflación durante el año 2000, la misma deja inmediatamente sin efecto los incisos del art. 6 y del art. 9.1 de la propia Ley que hacen referencia al previo cumplimiento de lo dispuesto en la misma a los efectos de aplicar el incremento retributivo y de las pensiones de las clases pasivas previsto en dicha Ley. A diferencia de lo que ocurrido en la STC 195/2006, FJ 8, en este caso tales incisos se encuentran en preceptos de la misma Ley. De ahí que también deban ser declarados inconstitucionales por consecuencia, de acuerdo con lo previsto en el art. 39.1 LOTC. Se desestima, en cambio, la posibilidad de extender la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a la DA segunda; será criterio del TC que tratándose de una norma carente de relevancia para el proceso *a quo*, tal y como se razona en el FJ 4, cuya inconstitucionalidad únicamente podría afirmarse a la luz de lo dispuesto en la LPGE 2002, no pueden considerarse cumplidos los requisitos de conexión o consecuencia exigidos por la LOTC para llevar a cabo dicha operación.

**4. Sentencia 365/2006, de 21 de diciembre (BOE de enero de 2007). Ponente: Rodríguez Arribas (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 47; 142; 149.1.1

*otros:*

*Objeto:* Cuestión de inconstitucionalidad núm. 8450-2005, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete, en relación con diversos artículos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística.

*Materias:* Utilización del suelo de acuerdo con el interés general. Garantía de igualdad de las condiciones básicas de todos los españoles. Principio de suficiencia financiera de los municipios.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete ha elevado cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 51.1.2 d) y e), 69.2 y 71.3 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística, al entender que dichos preceptos vulneran la competencia exclusiva del Estado para la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad *ex art. 149.1.1 CE*. Con carácter preliminar considera el TC que debe reseñar que los preceptos objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad han perdido vigencia. La reforma de estos preceptos legales se ha traducido, esencialmente, en la incorporación expresa de la distinción entre el suelo urbano consolidado por la urbanización y el no consolidado, cuya ausencia, precisamente se denuncia en este proceso constitucional. Es criterio del TC que este cambio legislativo no conlleva de suyo la pérdida de objeto de la actual cuestión de inconstitucionalidad; como se recuerda en la reciente STC 179/2006, “*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, y 121/2005, FJ 3)*” (FJ 2). Para el TC resultará indubitado que la resolución del recurso contencioso-administrativo del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad sólo es posible en aplicación de la normativa vigente al momento de dictarse los actos administrativos impugnados por la mercantil actora, que era justamente la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística en su redacción originaria. Se concluye que la reforma legal antes consignada no afecta al objeto de este proceso constitucional. Pa-

sa el TC a dilucidar ahora cuál sería el alcance del objeto de esta resolución; es decir se trata de examinar si en el Auto de planteamiento de la cuestión se ha realizado adecuadamente el juicio de relevancia de las normas legales o si debe negarse la relevancia de algunos de los preceptos cuestionados para la resolución del recurso sometido al conocimiento del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete. Recordará el TC que no existe ningún óbice para la revisión de la adecuada formulación del juicio de relevancia a través de Sentencia puesto que el trámite específico del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y se trata de una cuestión de orden público procesal (STC195/2006, FJ 2). Incluso, como ya se indica en esta misma resolución, reiterando el criterio ya establecido en la STC 10/2002, FJ 2, puede darse el caso de que la singularidad del precepto legal cuestionado avale 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 nuestra jurisprudencia, no podían llevarnos a sustituir en el trámite de admisión el juicio de relevancia realizado por el Tribunal a quo”*. Obviamente, la afirmación de esta facultad de revisión del juicio de relevancia no permite desconocer la doctrina del TC acerca de los límites de ejercicio de dicha facultad puesto que *“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 llevarnos a desconocer los límites institucionales que rodean al mismo también en fase de Sentencia”* (STC 195/2006, *loc. cit.*, con cita expresa de la STC 100/2006, FJ 2, que sintetiza la doctrina constante de este Tribunal). Conforme se indica en el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, el objeto del proceso contencioso-administrativo del que dimana este proceso constitucional es la Resolución de los Servicios Técnicos Municipales del Ayuntamiento de Albacete de 13 de diciembre de 2000 por la que se requiere a la mercantil actora en el proceso *a quo* el ingreso de 864.052 pesetas, importe de la valoración efectuada por los Servicios Técnicos de Urbanismo y que corresponde al 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico aplicable a la solicitud de licencia de obra de nueva planta que la referida mercantil se propone emprender. Esta identificación del objeto se corresponde con la obrante tanto en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo como en la demanda formalizada ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete; la lectura de los autos del proceso contencioso-administrativo le permite igualmente concluir al TC que la licencia se ha solicitado para la realización de obras de edificación en suelo urbano. La identificación del objeto del proceso contencioso-administrativo en los términos expuestos conlleva la inaplicabilidad al caso de lo dispuesto en el art. 51.1.2 d) de la Ley cuestiona-

da; este precepto se refiere al deber de cesión de suelos dotacionales, siendo así que la compensación monetaria sustitutiva sólo se contempla para la cesión de la parte del aprovechamiento urbanístico que corresponda a la Administración municipal “*en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías*” [art. 75, en relación con el art. 51.1.2 e), ambos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística]. La exclusión del art. 51.1.2.d) determina asimismo la de los arts. 69.2 a) 3, relativo a la cesión de suelo dotacional y 69.2 c), que se refiere a la afectación de los terrenos dotacionales sitos en suelo urbano; igualmente, debe quedar fuera del examen del TC el art. 69.2 b), donde se proclama el derecho de los propietarios “al aprovechamiento lucrativo de que sea susceptible su parcela o solar, minorado, en su caso, en la cuantía de la cesión a que se refiere el apartado anterior” puesto que ese apartado anterior es el art. 69.2 a) 3, y dicha cesión es la de suelo dotacional, no controvertida en el proceso contencioso-administrativo; por el TC tampoco supera el juicio de aplicabilidad y relevancia el art. 69.2 a) 1 dado que en él se establece un deber de cesión, por remisión al art. 68 b) 1, de suelo dotacional definido por su destino específico; finalmente, el coeficiente reductor previsto en el art. 71.3 tiene por objeto, “*la obtención administrativa gratuita de suelos dotacionales*” que no es el supuesto controvertido en el proceso *a quo*. La conclusión del TC es que su examen se debe contraer en exclusiva a los arts. 51.1.2 e) y 69.2 a) de la Ley autonómica cuestionada; sin perjuicio de que las conclusiones alcanzadas en ese examen puedan extenderse por vía de conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), a los restantes preceptos cuestionados, al margen de su posible relevancia para la resolución de este (STC 159/1991, FJ 1). Concluirá el TC que el estudio del fondo de los problemas planteados en esta cuestión de inconstitucionalidad se efectuará en relación con lo dispuesto en los arts. 51.1.2 e) y 69.2 a) 2 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística. De acuerdo con el primero, forma parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, el deber de “*ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración Municipal los terrenos en que se localice la parte de aprovechamiento urbanístico que corresponda a dicha Administración en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías*”, cuando se trate de suelo urbanizable y urbano. Por otra parte, tras fijarse en el art. 69.1 el régimen urbanístico del suelo urbano “*para el que el planeamiento territorial y urbanístico establezca o prevea, a efectos de su ejecución, la delimitación de unidades de actuación*”, en el art. 69.2 a) 2 se establece: “*2. El régimen del restante suelo urbano será el siguiente: a) Los terrenos estarán legalmente vinculados a la edificación y al uso previsto por la ordenación territorial y urbanística, así como, en su caso, afectados al cumplimiento por sus propietarios de los deberes pendientes de entre los enumerados en el artículo 51, tal como resulten precisados por el planeamiento urbanístico. A los efectos del párrafo anterior, las cesiones de suelo serán: ... 2) La prevista en el apartado 2) de la misma letra b) del artículo anterior, calculada sobre la diferencia entre el aprovechamiento urbanístico permitido por el nuevo plan y el pree-*

*xistente lícitamente realizado*”. Terminará de describir el correspondiente régimen jurídico el TC haciendo notar que en el art. 68 se refiere al suelo urbanizable con programa de actuación urbanística y que en su apartado b) 2 se regula el deber de cesión de la superficie de suelo ya urbanizado y con aprovechamiento lucrativo “capaz de materializar el diez por ciento del aprovechamiento tipo del área de reparto”, cesión que puede sustituirse por la correspondiente compensación económica en los supuestos expresamente previstos en la propia Ley autonómica. El Juzgado proponente de la cuestión apunta que los preceptos legales cuestionados imponen deberes de cesión a todos los propietarios de suelo urbano siendo así que en la legislación estatal dictada al amparo del art. 149.1.1 CE los propietarios de suelo urbano consolidado quedan dispensados de dichos deberes. Por el contrario, en el art. 14.2, apartados a), b) y c), del mismo texto legal se enumeran diversos deberes de cesión, así como de equidistribución [apartado d)] para los “propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada”. Recuerda el TC que acerca de la constitucionalidad del art. 14 LRSV ya se pronunció en la STC 164/2001; en primer lugar, se achacaba a este precepto legal el que contuviera “una opción urbanística y territorial” al diferenciar entre suelo urbano consolidado y no consolidado. Reproche que no fue acogido puesto que “ya dijimos en la STC 61/1997, FFJJ 14 b) y 15 a), que la clasificación del suelo puede tenerse por instrumento técnico idóneo para la igualación esencial entre los propietarios urbanos, por lo que en principio no excede del art. 149.1.1 CE... Pues bien, la distinción del art. 14 LRSV entre suelo urbano consolidado y no consolidado sirve, exclusivamente, para definir las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios. Del art. 14 LRSV no resulta un deber de distinguir e incluir en el planeamiento esas dos categorías. Menos aún contiene el art. 14 LRSV criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no. En estos términos es claro que la regulación estrictamente patrimonial del art. 14 LRSV en nada limita ni condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas” (FJ 19); tampoco fue apreciada quiebra alguna del principio de igualdad ya que “la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el urbano consolidado) no constituye discriminación alguna entre personas y por circunstancias subjetivas, que es lo prohibido por el art. 14 CE, sino distintas regulaciones abstractas del derecho de propiedad urbano” (FJ 20). Finalmente, el TC declaró que lo dispuesto en el art. 14 LRSV se incardina dentro de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE para el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; de una parte, porque no existe extralimitación competencial desde el momento en que “los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece —en los límites de la realidad— cada Comunidad Autónoma” (STC 164/2001, FJ 20); de otra, teniendo en cuenta que “el art. 47 CE ordena la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos; y según resulta de la STC 61/1997, FFJJ 6 a) y 17 c), el art. 47 CE no atribuye competencias sino que fija un objetivo común para los distintos entes pú-

blicos. Por ello, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deberán, en el marco de sus competencias, procurar la participación de la comunidad en aquellas plusvalías urbanísticas. La identificación y valoración de plusvalías urbanísticas es... una tarea instrumental en el ejercicio de las distintas competencias a través de las cuales se puede cumplir el fin redistributivo del art. 47 CE. Por eso el Estado, al fijar las condiciones mínimas para la igualación de los propietarios (art. 149.1.1 CE), debe tomar en consideración qué propiedades se benefician con más intensidad de las plusvalías urbanísticas. Esa identificación y valoración de las plusvalías es, en todo caso, instrumental para el ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE y no impide una identificación y valoración distinta de cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias. Añadimos, por último, que para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad) el Estado dispone de un amplio margen de configuración. El art. 47 CE no impide, en este sentido, que la participación en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo. De esta forma, la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, cuya realidad no corresponde dilucidar a este Tribunal, no excluye a priori una norma estatal que alivie de cesiones de aprovechamiento a sus propietarios” (ibidem). En la STC 54/2002, el TC declaró que “el art. 14.2 c) LRSV... únicamente prevé deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano ‘no consolidado por la urbanización’. En cambio, el art. 14.1 LRSV se limita a establecer, como deberes específicos de los propietarios de terrenos en suelo urbano ‘consolidado’, el de completar a su costa la urbanización hasta que alcancen la condición de solar y el de edificarlos en los plazos establecidos por el planeamiento. Ello implica, como se razonó en el FJ 20 de la STC 164/2001 que, conforme a dicha norma, los propietarios de suelo urbano ‘consolidado’ no soportan (a diferencia de los propietarios de suelo urbano ‘no consolidado’) deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación. De otro lado, todas las partes personadas en este proceso constitucional coinciden en tal interpretación que, en última instancia, resulta también de los antecedentes normativos: tanto el art. 2.1 del Real Decreto-ley 5/1996 como el art. 2.1 de la Ley 7/1997, antecedentes directos del art. 14.1 LRSV, establecían expresamente que a los propietarios de suelo urbano no incluido en unidades de ejecución correspondía todo el aprovechamiento urbanístico proyectable sobre sus fincas (ora el fijado directamente por las normas urbanísticas, ora el resultante de un instrumento de equidistribución como el ‘área de reparto’). Tenemos, así, que la norma de ‘condiciones básicas’ del art. 14.1 LRSV, dentro del amplio margen de configuración de que dispone el Estado y en línea con las determinaciones expresas de sus antecedentes normativos, determina que todos los propietarios de suelo urbano ‘consolidado’ de España patrimonializan el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar” (FJ 5), añadiéndose que “la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano ‘consolidado’ no admite modalización alguna de origen autonómico. Pues si la igualación de todos los propietarios de suelo urbano ‘consolidado’ reside tanto en los deberes positivos a que se ha hecho referencia como en la inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico -y sentado que aquella es una opción estatal

válida, según razonamos en el FJ 4-, la imposición de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico por las Comunidades Autónomas frustraría el fin igualador buscado por los arts. 149.1.1 CE y 14.1 LRSV. Con lo expuesto en nada se cuestionan ni limitan, claro es, las competencias de cada Comunidad Autónoma para precisar, en su ámbito territorial y 'en los límites de la realidad' qué debe entenderse por suelo urbano 'consolidado' (STC 164/2001, FFJJ 19 y 20), ni cuál sea la fórmula de determinación del aprovechamiento urbanístico que rija en su territorio (STC 164/2001, FJ 22)" (*ibidem*). Por su parte subrayará el TC que esa doctrina le condujo en la STC 54/2002, a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del artículo único, apartado 1 de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, por la que se modificaba la Ley 3/1997, de determinación de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, en la medida en que dicho precepto legal imponía a los propietarios de suelo urbano consolidado un deber de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo o, en el supuesto de obras de rehabilitación, del incremento del aprovechamiento urbanístico. A fin de determinar si la doctrina expuesta es decisiva para la resolución de la presente cuestión de inconstitucionalidad considerará el TC preciso dilucidar, en primer lugar, si la interpretación que de los preceptos legales cuestionados ha realizado el órgano judicial incurre en el error que le achacan de consuno los Letrados de las Cortes y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha comparecientes en este proceso constitucional. Aun siendo cierto que la literalidad del art. 69.2 de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha no permite excluir radicalmente de su ámbito de aplicación a los terrenos situados en suelo urbano no consolidado, no es menos cierto que en dicho ámbito de aplicación queda indudablemente comprendido el suelo urbano consolidado al tratarse de una categoría en la que no es preciso llevar a cabo una actividad de ejecución sistemática del planeamiento, finalidad a la que sirve la delimitación de unidades de actuación (art. 69.1). A esta misma conclusión conduce la lectura conjunta de los arts. 45 y 69.2 de la Ley autonómica. Conforme al primero de estos preceptos, merecen indubitadamente la consideración de suelo urbano consolidado los terrenos que ya han adquirido la condición de solares "por haber sido urbanizados en ejecución del planeamiento territorial y urbanístico y de conformidad con sus determinaciones", así como aquéllos que cuenten con los servicios precisos para alcanzar la condición de solar y en los que no se dé alguna de las circunstancias previstas en el art. 45.2 A). Pues bien, a la vista de lo expuesto reitera el TC que el deber de cesión del art. 69.2 a) 2, donde se define el contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo, resulta aplicable a los terrenos situados en suelo urbano consolidado. Apuntará el TC que la ausencia de cuestionamiento de la adecuación de lo dispuesto en el art. 45 de la Ley no altera en modo alguno la conclusión alcanzada, en cuanto este precepto legal contiene los criterios de distinción del suelo urbano consolidado y no consolidado, cuyo establecimiento corresponde a la Comunidad Autónoma, según se declaró en

la STC 164/2001, FJ 20. El reproche que se formula contra la labor del legislador autonómico no estriba en la definición de esos criterios de distinción sino únicamente en la imposición de unos deberes de cesión a los propietarios de suelo urbano consolidado en contra de lo previsto, con carácter de condición básica *ex* art. 149.1.1 CE, en el art. 14 LRSV. Por lo que se refiere al art. 51 de la Ley, considera el TC deber señalar que su carácter de mero catálogo de deberes cuya exigibilidad depende del grado de ejecución del planeamiento no desvirtúa la duda de constitucionalidad formulada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete; en concreto, porque el cumplimiento del deber de cesión del art. 51.1.2 e) viene establecido en el propio art. 62 a) de la Ley, también en el suelo urbano consolidado. La acotación del contenido normativo de los preceptos cuestionados obliga a concluir, conforme a la doctrina constitucional antes sintetizada, que dichos preceptos entran en contradicción con el art. 14.1 LRSV, que dispone, como condición básica *ex* art. 149.1.1 CE que todos los propietarios del suelo urbano consolidado puedan patrimonializar el 100% del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar (STC 54/2002, FJ 5), ello determinará la estimación parcial de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Mas antes, considera el TC deber señalar que las razones que llevan a declarar la inconstitucionalidad de los preceptos objeto específico de su estudio conducen a extender dicha declaración, *ex* art. 39.1 LOTC, a algunos de los artículos cuestionados por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete, al apreciarse la existencia “una relación de conexión o consecuencia entre los preceptos declarados inconstitucionales y aquellos otros a los que la inconstitucionalidad se extiende o se propaga”, requisito imprescindible que debe concurrir para que proceda la aplicación del art. 39.1 LOTC (SSTC 11/1981, FJ 27; 196/1997, FJ 4, y 194/2000, FJ 4; igualmente, ATC 39/2002, FJ 4). Así sucede en el caso del art. 51.1.2 d), en conexión con el art. 69.2 a), puesto que el art. 14 LRSV excluye, como condición básica de ejercicio del derecho de propiedad en suelo urbano consolidado, el deber de cesión de suelo dotacional; se apreciará asimismo esa conexión en el art. 69.2 a) 3, habida cuenta de que el mismo versa sobre el deber de cesión de suelo dotacional y engloba en su ámbito de aplicación al suelo urbano consolidado. Otro tanto ocurre con el art. 71.3, en conexión con el art. 69.2 a) 2, e incluso con el apartado a) 3 de este mismo precepto, pues el coeficiente reductor se aplica para la cesión de suelo dotacional, también en suelo urbano consolidado. Idéntica conexión existe con el art. 69.2 a) 1, en cuanto impone un deber de cesión de suelo dotacional para fines específicos para que los terrenos situados en suelo urbano consolidado puedan alcanzar la condición de solar, deber que entra en abierta contradicción con el art. 14 LRSV, donde se deslinda, como condición básica de ejercicio del derecho de propiedad *ex* art. 149.1.1 CE, el deber de completar la urbanización por los propietarios de suelo urbano consolidado (art. 14.1) y los deberes de cesión de suelo dotacional para los propietarios de suelo urbano no consolidado (art. 14.2). Finalmente, el TC declarará in-

constitucional el art. 69.2 b) en cuanto sea consecuencia de la conclusión alcanzada respecto de los arts. 69.2 a) 2 y 3. Esta declaración no puede extenderse al art. 69.2 c), habida cuenta de que este precepto no regula deber de cesión alguno sino que establece la afección de los terrenos obtenidos por la Administración municipal como consecuencia del cumplimiento de ese deber “a los destinos previstos por el planeamiento territorial y urbanístico”. Se trata de una regla sobre el fin al que sirven estos bienes y no de los obligados a la cesión, una regla cuyo sentido, por otro lado, no sufre alteración por la exclusión de los propietarios de suelo urbano consolidado del deber de cesión. Concluirá el TC declarando la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 51.1.2 d) y e), 69.2 a) 1, 2 y 3, y b), y 71.3 de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, en la medida en que imponen deberes de cesión en suelo urbano consolidado contraviniendo con ello la condición básica establecida en el art. 14 LRSV. Por último, precisará el TC el alcance de esa declaración de nulidad, siguiendo en este punto la doctrina recogida en la STC 54/2002, FJ 9. Según declaró entonces el TC, en supuestos como el presente y atendiendo a la pluralidad de valores constitucionales que concurren “debemos traer a colación, a la hora de precisar el alcance en el tiempo de nuestra declaración de nulidad, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al que responde la previsión contenida en el art. 40.1 LOTC, según el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes ‘no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada’ en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Ahora bien, la modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad no se limita a preservar la cosa juzgada. Más allá de ese mínimo impuesto por el art. 40.1 LOTC debemos declarar que el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también reclama que —en el asunto que nos ocupa— esta declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz pro futuro, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme. En efecto, al igual que dijimos en las SSTC 45/1989, de 20 de febrero (FJ 11), 180/2000, de 29 de junio (FJ 7), sobre la Ley riojana 2/1993, de presupuestos, y 289/2000, de 30 de noviembre (FJ 7), sobre la Ley balear reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, entre otras, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas; no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes”. Como se advirtió en aquella misma resolución, esta conclusión se refuerza si se tiene en cuenta, además, que dotar de eficacia *ex tunc* a una declaración de nulidad distorsionaría gravemente la actividad de gestión urbanística desarrollada al amparo de la norma que se declara inconstitucional, tanto por los municipios de Castilla-La Mancha como por los particulares, trascendiendo, incluso, las previsibles consecuencias económicas adversas que la revisión de las cesiones obligatorias ya firmes supondrían para los municipios, con el consiguiente riesgo de quiebra del principio de suficiencia financiera de las haciendas locales a que se refiere el art. 142 CE.

## VII. ECONOMÍA Y HACIENDA

### B. Presupuestos.

#### 1. Sentencia 223/2006, de 6 de julio (BOE de 4 de agosto). Ponente: Jiménez Sánchez (Recursos de inconstitucionalidad acumulados).

*Preceptos constitucionales:* 134; 162.1.a)

*otros:* 32.2 LOTC

*Objeto:* Arts. 111.1 y 121.4 del reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara en sesión de 29 de mayo de 1997, publicado en el “Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura” de 9 de junio de 1997, por posible infracción del art. 61 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

*Materias:* Presupuestos Generales del Estado: régimen jurídico y su aplicabilidad en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Aumento de gastos y disminución de ingresos y exigencia de prestación de conformidad del Gobierno para su tramitación.

Se trata de dilucidar si la reforma introducida afecta a las prerrogativas del Gobierno que se derivan del art. 134.5 CE o, por el contrario, si los preceptos impugnados, en realidad lo que pretenden es evitar el abusivo ejercicio por el Gobierno de su facultad de veto o de la draconiana exigencia de la prestación de conformidad para la tramitación de iniciativas que supongan incremento de gasto o disminución de ingresos. En relación con la competencia de los órganos de la Comunidad Autónoma para poder impugnar una Ley autonómica propia, discurrirá el TC en el FJ 2. El art. 32.1 LOTC reconoce una legitimación incondicionada para impugnar normas con rango de ley a una serie de sujetos entre los que no figuran los ejecutivos y legislativos autonómicos; a éstos sólo se les confiere, en el apartado 2 del mismo artículo, una legitimación limitada al caso de las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley del Estado. El hecho de que un apartado 3, no incluido en el texto promulgado de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, les reconociera también legitimación para impugnar leyes de la propia Comunidad Autónoma acreditada, por lo demás, que se consideró en su momento necesario incluir en la Ley un apartado específico a fin de establecer la legitimación que ahora se quiere admitir. No habiendo entrado, finalmente, en vigor ese apartado, su inexistencia en Derecho supone que la regla de los apartados 1 y 2 excluye una interpretación extensiva de su alcance. En consecuencia procede inadmitir el recurso de inconstitucionalidad.

dad núm. 3394/97 por falta de legitimación para plantearlo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. En relación a otros de los recursos planteados recordará el TC que el contenido del art. 61.b) EAE, es ahora el que se encuentra en la nueva redacción del Estatuto en el art. 60.b), a cuyo tenor “[l]a conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”. También de carácter procesal se contienen consideraciones del TC en el FJ 3 de la Sentencia concluyendo la competencia del TC para contrastar la norma autonómica desde la perspectiva del bloque de la constitucionalidad y su conformidad –o no– con la norma estatutaria. Entrando en el fondo del asunto, en el FJ 4 se leerá: la cuestión a resolver es si la atribución al Pleno de la Asamblea de la facultad de rechazar por notoriamente infundada la oposición del Gobierno a la tramitación de una enmienda o de una proposición de ley que alteren las previsiones presupuestarias en relación con los créditos y los ingresos es o no contraria al art. 60 b) EAE. Y haciendo una concisa crónica de la práctica de esta prerrogativa del Gobierno dimanante de lo establecido en el art. 134.6 CE, la Sentencia advierte que habiéndose debatido si esta disconformidad debía o no ser motivada, se procede requerir informe a los letrados de la Cámara; no obstante en el interín se formalizó la reforma de los preceptos de la Cámara que ahora son objeto del recurso. Teniendo en cuenta que con el régimen ahora vigente, no sólo se prevé la eventualidad de una discrepancia entre el ejecutivo y el legislativo en relación con la circunstancia de que una enmienda o una proposición supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos, sino que se dispone que su resolución sea obra de la voluntad del Pleno. Otra novedad introducida por la reforma, consistente en que todas estas previsiones sólo se refieren al ejercicio presupuestario en curso, no es objeto de discusión por los ahora recurrentes, quienes entienden que únicamente se ha hecho explícita una previsión implícitamente contenida ya en el propio Estatuto de Autonomía de Extremadura. Para afrontar la cuestión –FJ 5– la Sentencia resumirá su posición en las anteriores 27/1981; 76/1992; y 3/2003, para concluir, con un cierto carácter novedoso: *Razones todas que son predicables respecto de los presupuestos y de las relaciones entre Gobierno y Parlamento tanto en el ámbito nacional como en el autonómico*. Carácter novedoso porque ignora (en el doble sentido del término) su propia doctrina, por ejemplo, de la STC 116/1994. Mas otra novedad no menos subrayable (porque es la primera vez que se interpreta así la norma por el TC) se contendrá en esta decisión del TC: La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que

las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta. Éste es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno. Propondrá un pequeño matiz en el ejercicio intelectual del desarrollo de su planteamiento el TC cuando en el FJ 6 plantee que de lo que se trata es de determinar, de acuerdo con el art. 60.b) EAE, cuándo una proposición o enmienda supone aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Para afrontar esta cuestión acudirá a su propia doctrina en la STC 196/1990, FJ 6: [a] *“este Tribunal no le corresponde el control de cualesquiera alteraciones o irregularidades que se produzcan, dentro del ámbito parlamentario, en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo”*. Pero sí le es propio y privativo declarar si las reformas de las normativas parlamentarias introducen o no alteraciones sustantivas respecto del régimen de relación institucional definitorio o característico del modelo establecido por las disposiciones constitucionales o estatutarias que fijan el marco esencial al que deben sujetarse aquellas normativas. La reforma reglamentaria impugnada priva al Ejecutivo extremeño de la facultad de veto que le atribuye el Estatuto de Autonomía de Extremadura, y somete su ejercicio hasta ella, políticamente libre, a una condición que no puede deducirse del texto del propio Estatuto: la de que, en caso de la producción de una discrepancia sobre si una enmienda o proposición de ley afecta al equilibrio presupuestario, será el Pleno de la Cámara quien la resuelva. La reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura lleva pura y simplemente a privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad que tiene reconocida en el art. 60 b) EAE, facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado *“parlamentarismo racionalizado”* por parte tanto del Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas. Basta, para comprender el alcance de la operación que realizan los preceptos reglamentarios impugnados que en caso de desacuerdo de la Mesa de la Cámara, por entenderla manifiestamente infundada, con la disconformidad del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura respecto a la tramitación de una enmienda o proposición de ley de la cual se afirma que supone aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso, será el Pleno de la Cámara el que resuelva la discrepancia suscitada en un debate de totalidad. Ello supondría que Mesa y Pleno se erigen en jueces de si concurren o no las circunstancias que permiten al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura oponerse a la tramitación de iniciativas normativas que alteren el equilibrio presupuestario. Considerará el TC que ello supone

modificar la regla prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que en su artículo 60 b) establece que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, sin prever los límites a dicha potestad que se derivan de las normas recurridas. Tales normas, por tanto, alteran el sistema de relaciones entre la Junta y la Asamblea previsto estatutariamente, sistema de relaciones que, respecto al necesario respeto a los compromisos económicos asumidos mediante la aprobación por dicha Asamblea del presupuesto de la Comunidad Autónoma, elaborado y ejecutado por el Consejo de Gobierno de la Junta, y examinado, enmendado, aprobado y controlado por la Asamblea [art. 60 a) EAE], es claro en el sentido de que solamente se podrán alterar dichos compromisos con el consentimiento del Ejecutivo autonómico, quedando facultado éste, con toda libertad, para oponerse a las iniciativas que pretendan modificarlos, y sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía, equilibrio de poderes diseñado en línea con las interpretaciones más recientes del régimen parlamentario (a las que responde, sin duda, el diseño de la forma de gobierno en la Comunidad Autónoma de Extremadura), en las que se ha pretendido reforzar la posición de los ejecutivos y, singularmente, de sus presidentes, en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento. Las discrepancias con las prioridades presupuestarias del ejecutivo pueden expresarse, en ese marco, mediante la potestad de enmienda y aprobación de los presupuestos y, en último caso, con el uso de los instrumentos de exigencia de responsabilidad previstos estatutariamente. Una vez aprobados, y durante su ejecución, que corresponde en exclusiva al Gobierno, no pueden, sin el consentimiento del Ejecutivo, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos. El órgano facultado estatutariamente para decidir si se produce o no dicha alteración es el Gobierno, al que se le supone, en general, dotado de la confianza de la Cámara tras su obtención mediante los mecanismos de investidura; y al que ha de reconocerse, en particular tras la aprobación de los presupuestos, el apoyo necesario para poder desarrollar el programa económico anual expresado en aquéllos. Dentro del período de vigencia de un presupuesto siempre podrá la Asamblea, en caso de discrepancia grave, retirar la confianza parlamentaria al Gobierno utilizando al efecto los instrumentos de censura que están a su disposición. Lo que no es compatible con un “*sistema parlamentario racionalizado*”, como el previsto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, es pretender gobernar mediante decisiones parlamentarias puntuales que alteren los términos de la relación de confianza establecida entre Asamblea y Consejo de Gobierno en el campo presupuestario, que es don-

de se expresan con mayor claridad las prioridades de la acción política en general y de la gubernativa en particular. En consecuencia las normas reglamentarias repetidamente citadas son inconstitucionales y consiguientemente nulas, en tanto en cuanto se oponen a lo expresamente dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, norma institucional básica de dicha Comunidad Autónoma, conforme establece el art. 147.1 CE.

**VOTO PARTICULAR (Conde Martín de Hijas al que se adhieren Delgado Barrio y García-Calvo y Montiel):** Se discrepa del Fallo en lo que se refiere a la determinación de la falta de legitimidad del recurrente que se contiene en el FJ 2 de la Sentencia. Se considera que esa legitimación negada encuentra su fundamento en el art. 162.1.a) CE. Se denuncia que la Sentencia hace supuesto de lo que es cuestión al no afrontar el 162.1.a) y remitirse a lo establecido en el 165 CE. No resulta así, a juicio del disidente, exégesis aceptable del art. 162 CE la de que, existiendo en uno de sus apartados una expresa remisión a la ley orgánica, y en el otro una regulación lógicamente completa y normativamente cerrada en sí misma, respecto a ésta pueda considerarse viable una especie de remisión implícita o apertura posible a un complemento del precepto constitucional por la ley orgánica. Sería, en su caso, otro precepto diferente el que abriera la vía a ese complemento, lo que nos lleva al examen de lo dispuesto en el art. 165 CE, citado en la Sentencia. La exégesis lógica del precepto, a juicio del disidente, lleva más bien a una conclusión contraria a la proclamada en la Sentencia en el pasaje antes transcrito; esto es, a la de que en caso de apreciar en el art. 32 LOTC una restricción del sentido normativo del art. 162.1 a) CE, la misma no será “*conforme a la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE*”. En conclusión, limitándose el disidente al Derecho vigente tal y como está establecido, en el que el elemento primordial es la Constitución y el subordinado la Ley Orgánica, la interpretación de ésta en sentido constitucional, tal y como propone el Ministerio Fiscal, ha de llegar a la conclusión de que la legitimación otorgada al recurrente en el art. 162.1 a) CE no viene explícitamente excluida en el art. 32 LOTC, y debe serle reconocida.