

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (*)

SUMARIO: I. CONSTITUCIÓN. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. DERECHOS Y LIBERTADES. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS. IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. FUENTES. VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía B.2. Competencias. VII. ECONOMÍA Y HACIENDA. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

II. DERECHOS Y LIBERTADES

A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

1. Sentencia 8/2005, de 17 de enero (BOE de 17 de febrero). Ponente: Jiménez Sánchez (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 24.1

otros:

Objeto: Auto de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, que revoca el dictado por el Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Santa Cruz de La Palma, y mantuvo el régimen de custodia de un hijo menor.

Materias: Derecho a la tutela judicial efectiva: motivación de sentencias.

Se trata de determinar si la falta de motivación de un Auto Judicial puede llegar a vulnerar el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, así co-

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

mo el derecho a un proceso con todas las garantías y a utilizar los medios de prueba pertinentes que se encuentran recogidos en el art. 24.2 CE., amén de otros como el principio de igualdad, legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica y de protección a la infancia de conformidad con los Tratados Internacionales (art. 39.4 CE). Se planteó ante el Juzgado una modificación en el régimen de guarda y custodia en atención a las reiteradas e injustificadas dificultades puesta por la madre del niño a que se cumpliera el régimen de visitas judicialmente acordado. Se considera probado que la madre ejerce una desviada influencia sobre su hijo induciéndole a pensar que el abono de los alimentos por su padre depende de que el hijo no se separe de la madre. Ser considera probado la buena relación del hijo con su padre y hermanos, pareciendo que el interés del menor aconseja atribuir su custodia al padre, al no haber surtido efecto las advertencias a la madre, incluso la imposición de multas coercitivas, dada su conducta reincidente.. Frente a esta decisión del Juzgado de instancia, la Audiencia revoca su decisión sin mayor razonamiento que concluir que no concurren razones para concluir una modificación del régimen de custodia, sino la adopción por el juzgado *a quo* de cuantas medidas sean necesarias para garantizar la ejecución de su acuerdo. Resulta constitucionalmente inadmisibles que frente a la serie de prueba y conclusiones verificadas por parte del juez de instancia, la Audiencia, sin mayor razonamiento, niegue que hayan sobrevenido circunstancias justificativas de una modificación del régimen de custodia del menor, sin mayor aparato argumentativo, ni valoración de las pruebas realizadas. La revocación no se atiene a los derechos esgrimidos en el recurso ya que no se expresan las razones que conducen a tal decisión. Se otorga parcialmente el amparo solicitado.

2. Sentencia 18/2005, de 1 de febrero (BOE de 3 de marzo). Ponente: Casas Baamonde (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 24.1; 24.2.

otros:

Objeto: Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 8 de Madrid y de su Audiencia Provincial condenatorias por dos delitos contra la Hacienda Pública.

Materias: Derecho a la tutela judicial efectiva. Derecho a no declarar contra sí mismo. Derecho a la defensa. Presunción de inocencia. Derecho a un proceso con todas las garantías. Prueba periciales de cargo: carga de la prueba.

Una primera línea de defensa consiste en afirmar que la decisión condenatoria había vulnerado el derecho a no autoincriminarse por parte del imputado, toda vez, que con solo los datos obtenidos coactivamente a lo largo

de un procedimiento inspector, la Sentencia había condenado al recurrente. Estos datos no se consideran probados por parte del TC, concluyendo la inexistencia de la vulneración denunciada. Los datos provienen de la investigación realizada respecto de un tercero la Empresa Incovensa, dirigiéndose los requerimientos de información, a lo largo del procedimiento inspector, sólo a esta empresa, amén de a terceros, clientes y proveedores de la misma. Considera el TC que es pacífico que la coacción legal consistente en la amenaza de imposición de sanciones sólo procedió en relación con INCOVENSA, nunca respecto del recurrente, su administrador. La documentación en que se basa la incriminación del recurrente fue facilitada en todo caso por el empresa a través de sus diversos representantes. La información incriminatoria se obtuvo de un tercero, por lo que malamente se puede sustentar la vulneración del derecho a no autoincriminarse. Se ha aducido asimismo la vulneración de las garantías en que se basa el derecho a la defensa, ya que se le ocultó la remisión del expediente al Ministerio Fiscal, se retuvo información por más de 15 meses. Se reitera el Tc en que el procedimiento únicamente se siguió contra Incovensa y que contra el recurrente se produjo un procedimiento abreviado en el que se aprecia el respeto de todas sus garantías procesales. Tampoco cabe apreciar que se hubieran producido dilaciones indebidas. Es al Juez instructor a quien corresponde el otorgamiento de la condición de imputado desde el momento en que considere verosímil o tenga fundadas sospechas de la comisión de un ilícito penal. Estas garantías se respetaron escrupulosamente y se cumplieron los requisitos a que ya se refirió el TC en su STC 149/1997, FJ 2; 19/2000, FJ 5; 118/2001, FJ 2). Por lo que se refiere a la vulneración de su derecho a la presunción de inocencia, Ésta no es posible apreciarla por cuanto las pruebas que fundamentan la condena no se han obtenido vulneración mediante de ninguno de los derechos constitucionales aducidos por el recurrente. No ha habido inversión de la carga de la prueba, ya que la Sentencia se ha fundado en la documentación probatoria aportada por la AT que no ha sido desacreditada en momento alguno por el recurrente. La necesidad de justificar la existencia de los gastos alegados por el recurrente no puede considerarse, en ningún caso, inversión de la carga de la prueba, sino más bien aplicación de la regla probatoria que se contiene en el entonces art. 114 LGT/1963. Tampoco se pueden admitir sus argumentaciones sobre la decisión acerca del valor probatorio de lo aportado: se produce una discrepancia sobre la valoración de la prueba pericial, que el recurrente utiliza para fundar su reproche de la arbitrariedad del juez en su apreciación. Nada más contrario a la realidad, la ponderación de las pruebas del juzgador no puede calificarse como ilógica, incoherente o arbitraria. El Juzgador ha apreciado libremente los medios de prueba y sus conclusiones en la fundamentación del Fallo, como quiere, entre otras, la STC 125/2002, FJ; o la 119/2003, FJ 2, no pueden considerarse arbitrarias. La Sentencia recurrida en amparo ha respetado las reglas de la lógica, por lo que su decisión no puede reputarse irracional, arbitraria o incoherente, y por tanto no resulta revisable por el TC por exceder su propia competencia (SSTC 124/2001; 137/2002).

B. Derechos y deberes de los ciudadanos.

1. Sentencia 10/2005, de 20 de enero (BOE de 17 de febrero). Ponente: Pérez Tremps (Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas)

Preceptos constitucionales: 14; 31.1; 133.3.

otros:

Objeto: Art. 9.7 del Decreto 3313/1966, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el TR de la Ley del IAE

Materias: Principio de igualdad ante la Ley; principio de igualdad tributaria; justicia tributaria; legalidad de beneficios fiscales.

Se ha cuestionado la constitucionalidad del art. 9.7 del D 3313/1966, por cuanto se exige a las Cajas de Ahorro de la sujeción a este tributo, aduciendo vulneración de los arts. 14; 31.1; 38 y 133.3 CE. Para atender al primero de los argumentos, en torno a la eventual vulneración del principio de reserva de ley en materia tributaria, sostiene el TC su consolidada doctrina de la inexistencia de los requisitos constitucionales a normas preconstitucionales, al tiempo que señala cómo su integración en un TR con rango de ley es suficiente para tener por cumplida dicha exigencia constitucional sobrevenida. Desde un punto de vista sustantivo la impugnación radica en sostener que la exención no puede extenderse a la actividad financiera y mercantil de las Cajas de Ahorro. Teniendo en cuenta que la desigualdad proscrita por la CE es la que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de justificación objetiva y razonable no parece difícil llegar a la conclusión de la ilegitimidad constitucional de la norma controvertida. Para alcanzar esta conclusión parece evidente que hay que considerar el carácter evolutivo de los fines y objetivos de estas entidades: desde su inicial configuración como entidades benéficas sociales, se ha pasado a su consideración como entidades de crédito dentro del sistema financiero (STC 49/1988, FJ 2), no constituyendo sus fines prioritarios los benéficos sino *los propios de una entidad de crédito* (FJ 6 STC 49/1988). Estas entidades en la actualidad entidades de créditos dedicadas a una *actividad de especial delicadeza y riesgo no sólo para quienes la realizan sino también para quienes operan con ellas y para la estabilidad económica en general* (STC 49/1988, FJ 12). Que parte de sus beneficios se destinen a obras sociales, no es óbice para considerar que su actividad lucrativa está sujeta al hecho imponible del IAE, por cuanto éste grava el *mero ejercicio* de actividades económicas, no cabiendo duda de clase alguna de que la actividad mercantil de las cajas de ahorro es una actividad económica de carácter empresarial. Desde los parámetros constitucionales de exigencia del tributo teniendo en cuenta el principio de

generalidad, igualdad y la capacidad económica de los llamados a contribuir, no cabe la menor duda que el mantenimiento de una exención como la que se discute, carente de la justificación que tuvo en su origen, implica la quiebra de esos elementos de justicia del sistema tributario. Esta conclusión se entiende, además avalada, por el Derecho comunitario; en efecto, es criterio del Tc que puede traerse a colación aquí la doctrina de la STJCE, de 15 de marzo de 1994, asunto C-387/1992, que consideró contrarias al Derecho comunitario por ser ayudas de Estado aquellas exenciones fiscales a favor de entidades públicas o privadas que las privilegian.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 33/2005, de 17 de febrero (BOE de 22 de marzo). Ponente: Pérez Vera (Conflicto de competencia).

Preceptos constitucionales: 93; 149.1.13^a; 149.1.23^a y 161.1.c).

otros:

Objeto: RD 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, y RD 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CEE) del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medio ambientales.

Materias: Régimen de Tratados Internacionales mediante los que se ceden competencias constitucionales. Planificación económica. Medio ambiente: legislación básica. Conflictos de competencia: competencias del TC. Competencia sobre medio ambiente y derecho comunitario europeo.

Se suscita en primer lugar la necesidad de deslindar con claridad el diverso fundamento entre las actuaciones en materia de seguridad industrial y de medio ambiente. Las normas cuestionadas se encuentran en dos Reales Decretos, que invocan, a su vez, diferentes títulos competenciales del Estado. En el primer caso se trata de las bases y coordinación de la actividad económica, es decir, en ejecución de la Ley de industria; en el segundo, en la le-

gislación básica sobre protección del medio ambiente. En realidad se trata de un debate en torno a la materia que regula el RD 2220/1995 que incorpora el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial ya que aquél que establece las normas para la aplicación del Reglamento comunitario, se apoya directamente en las competencias estatales de protección del medio ambiente. Sostendrá el TC que un análisis del alcance material de la normativa cuestionada conduce a descartar, el encuadre de la regulación concernida en la materia relativa a la seguridad industrial. Es doctrina consolidada del TC (SSTC 203/1992; 243/1994; 179/1998) que en la submateria de la seguridad industrial se incardinan las actividades públicas relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas, así como la determinación de las características técnicas de seguridad de los productos industriales, el control de su ejecución, así como el régimen de seguimiento de la producción (SSTC 313/1994; 21/1999). A partir de esta caracterización se concluye que el sistema diseñado por la normativa europea no tiene encaje en el marco de la seguridad industrial. Para que se pueda entender esa actividad incluida o enmarcada en el concepto industria sería preciso que se tratase de actividades encaminadas a la *ordenación de los sectores industriales y a la regulación de los procesos industriales o de fabricación*. (SSTC 203/1992; 243/1994; 179/1998; 190/2000); desde esta perspectiva, las materias controvertidas no tienen encaje preciso en la materia industria, a pesar de la evidente relación que tienen con ella. Trata el TC de reconducir la cuestión a la materia *medio ambiente* o a su protección, recordando que en su doctrina ésta *consiste en una acción de amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva* (art. 102/1995). En esta tesitura considera el TC que la materia recogida en la normativa comunitaria presenta una conexión más estrecha con la materia medioambiental que con la de industria; la política medioambiental que se plasma en el sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría, no se halla subordinada al desarrollo de otra actividad, sea de la naturaleza que fuere, adquiriendo sustantividad y especificidad propia. La conclusión es bien clara, para el TC nos encontramos ante una disposición de carácter básico en materia de medio ambiente. Se discute por la Comunidad Autónoma que la asignación de determinadas cuestiones ejecutivas al Estado puede ir en detrimento de la competencia de la Comunidad; entiende el TC que es un riesgo posible pero que no se deriva necesariamente de una correcta interpretación de la norma: en conclusión serán aplicables esos preceptos a las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales en tanto sean acordes con su naturaleza y con la incardinación material de sus funciones. De modo que las referencias en esos preceptos a las Administraciones públicas competentes en materia de *calidad y seguridad industrial* no resultan aplicables a las Comunidades Autónomas cuando actúen en el ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente. Similar respuesta cabe dar en relación con el art. 16.d): extender las funciones atribuidas al Consejo de

Coordinación de la Seguridad Industrial a las entidades de acreditación de verificadores medioambientales supondría una desvirtuación del sentido de las normas que no procedería desde perspectiva alguna. La conclusión es que el controvertido art. 51.1 no viola competencia autonómica en materia de medio ambiente al remitir el régimen de las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales a la regulación del Capítulo II de ese Reglamento. A similar conclusión hay que llegar en relación con lo establecido en la DA tercera del Decreto de 1995. Las funciones asignadas corresponden a ámbitos diversos del medioambiental; por el contrario el contenido y finalidad de la norma en que se inserta esta disposición adicional permite entender que lo allí dispuesto no tiene efectos en la esfera del medio ambiente y, por consiguiente, no puede incurrir en el exceso competencial que se le atribuye. Así interpretadas las normas controvertidas no vulneran la competencia de la Generalidad en relación con las entidades de acreditación de verificadores medioambientales. Por lo que se refiere al segundo bloque de preceptos cuestionados, se trata de determinar si los preceptos del RD de 1996 constituyen normas básicas en materia de medio ambiente o, al carecer de esa naturaleza, ha de concluirse que invaden competencias de la Generalidad de Cataluña. La actividad de reconocimiento y designación de las entidades de acreditación consiste en la constatación del cumplimiento de los requisitos que se les exigen para adquirir esta condición, lo que con toda evidencia pertenece o debe considerarse en el ámbito de la función ejecutiva. Esta cuestión ya ha sido resuelta por el TC en la S 243/1994, FJ 6. En aplicación de esta doctrina, ya se declaró la vulneración de las competencias autonómicas y debe entenderse de aplicación al supuesto objeto de la controversia. El hecho de que los actos de las CCAA puedan originar consecuencias más allá de sus límites territoriales no puede dar lugar a un despojamiento de sus facultades, como ya se declaró en la STC 126/2002. De otra parte, asimismo ya ha sido declarado que la ejecución de la normativa comunitaria habrá de ajustarse en todo caso, a los criterios constitucionales y estatutarios de distribución de competencias (STC 21/1999): e síntesis, o de forma apodíctica, se podría formular así, el ingreso de España en la UE no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias. Por todo ello, se concluye que lo dispuesto en el art. 2 del RD 85/1996, vulnera el orden constitucional de competencias.

VOTO PARTICULAR (Rodríguez Zapata-Pérez, al que se adhiere García-Calvo y Montiel): Se disiente del Fallo, que no de los fundamentos que lo sostienen, aunque sí de la forma en que se han seleccionado y de la combinación de los mismos para fundarlo. Aun admitiendo uno de los presupuestos lógico jurídicos de que se parte: la ejecución del derecho comunitario no puede producir una alteración de las reglas constitucionales de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, la existencia de lo que se ha llamado en alguna ocasión *conexión comunitaria* (STC 79/1992) obliga a realizar una precisión esencial, sin embargo, para la resolución de

este conflicto. Si se ponen en relación el segundo inciso del art. 93 y el 149.1.3, puede llegar a la conclusión de que el Estado debe conservar competencias de ejecución o, al menos, un ámbito de facultades de supervisión y garantía que se deben diferenciar dentro del bloque de competencias de ejecución que correspondan a las CCAA. Se trata de reivindicar aquí lo que se ha venido en denominar responsabilidad o última respuesta en materia de relaciones internacionales. En atención a la doctrina que se deriva de las SSTC 102/1995 y 194/2004 se podría haber considerado competencia del Estado la retención de las facultades extraordinarias de ejecución que se han discutido en este caso, como expresamente permite y contempla de modo positivo, por ejemplo, el FJ 8º de la primera de las dos sentencias citadas, en último lugar.

VII. ECONOMÍA Y HACIENDA

B. Presupuestos.

1. Sentencia 34/2005, de 17 de febrero (BOE de 22 de marzo). Ponente: Jiménez Sánchez (Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas).

Preceptos constitucionales: 9.3; 66.2; 81.1; 134.2;

otros:

Objeto: DA decimoctava.1 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de PGE para 1986.

Materias: Principio de seguridad jurídica; potestad legislativa del Estado y potestad y función presupuestaria de las Cortes; Ley de Presupuestos: contenido constitucionalmente predeterminado. Delito de contrabando en relación con géneros prohibidos mediante Ley de Presupuestos.

Las Audiencias Provinciales de Zaragoza y Sevilla la DA decimoctava.1 de la LPGE para 1986, desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, por presunta vulneración de la exigencia de LO, así como de los límites inherentes al contenido de la Ley de Presupuestos en atención a lo que se deriva de lo previsto en los arts. 66.2 y 134 CE. La primera de las objeciones en torno a la vulneración de la exigencia de LO consiste en apreciar que en la controvertida DA de la Ley de Presupuestos se tipifica un delito que lleva aparejada una pena privativa de libertad, siendo así que la CE exige que los elementos esenciales del tipo y de la pena sean establecidos en virtud de LO. Se trata de determinar si nos encontramos ante uno de los supuestos de co-

laboración entre la norma penal y la extrapenal constitucionalmente admisible como ha declarado ya el TC en otras ocasiones. Como ya se dijo en la STC 129/1998 basta el examen de la regulación contenida en la LO 7/1982, de 13 de julio, de contrabando, para comprobar que en el presente supuestos se cumplen aquellos presupuestos. La lectura de los arts. 1.1.4; 3.2.b) y 3.3 de la LO 7/1982 pone de relieve cómo el reenvío normativo existe de forma expresa, al remitirse a otras leyes para la determinación de los requisitos que de incumplirse determinaría la existencia del tipo, reenvío que es asimismo apreciable en el resto de los preceptos citados. Este tipo de reenvío está plenamente justificado en atención al bien jurídico protegido por la norma penal, siendo éste, en este caso, *el interés económico del Estado* (STC 120/1998, FJ 5). En estos supuestos la llamada a la normativa extrapenal, en que consiste, el denominado reenvío, es inexorable a la vista del objeto de la prohibición, en atención a su complejidad técnica y a la evolución de las técnicas del juego. La norma controvertida no ha hecho sino una aplicación de esta técnica al precisar los instrumentos que para la práctica de estos juegos de envite y azar quedan incluidos en la prohibición de la norma de contrabando. Por lo que se refiere a la expresa y necesaria mención de los concretos géneros prohibidos, éste no es imprescindible *puesto que tal elemento delictivo se obtiene a través del complemento extrapenal* (STC 120/1998). En conclusión, no observa el T vulneración alguna de la exigencia constitucional dimanante del art. 81.1 CE. Por lo que se refiere a las objeciones relacionadas con la función presupuestaria del art. 66.2 y el art. 134.2 y el contenido preordenado de la Ley de Presupuestos, se parte del reconocimiento de que el precepto carece de conexión con el contenido esencial e indisponible de la Ley de Presupuestos. Se trata de determinar si puede incluirse en el acunado contenido eventual o disponible de esta peculiar norma jurídica. Se considera que la norma guarda una estrecha conexión con la previsión de ingresos en la medida en que integra un tipo penal que protege, entre otros fines, el interés del Estado a asegurarse la recaudación de los tributos que gravan los juegos de suerte, envite o azar; en esta línea se considera una medida concreta de la política económico-social del Gobierno no sólo para la defensa y fomento de los intereses fiscales del Estado. Su inclusión en una Ley de Presupuestos está así suficientemente justificada y no vulnera las exigencias de los preceptos constitucionales esgrimidos. Finalmente se ha conectado la vulneración del principio de seguridad jurídica con la inconcreción de la vigencia definida o indefinida de esa DA, en atención a la vigencia anual de la Ley que la contiene. La STC 65/1990 ya había admitido la inclusión de una Ley de Presupuestos de disposiciones con vocación de permanencia, doctrina seguida, después, en los FFJJ 6, STC 32/2000/; 4, STC 274/2000; 6, STC 109/2001, aun cuando estas determinaciones deban encontrar su sede *natural* y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren, como recientemente ha indiciado la STC 32/2000, FJ 6. Se atribuye, por consiguiente, en principio, carácter indefi-

nido por lo que se refiere a su vigencia, a toda norma incluida en el contenido eventual de la Ley de Presupuestos.

VOTO PARTICULAR (Conde Martín de Hijas): Se disiente del Fallo de la Sentencia, así como de lo argumentado en su FJ 3. Se trata de disentir acerca de cómo se ha interpretado la doctrina previa del TC sobre el denominado contenido eventual de la Ley de Presupuestos. La estrecha relación que se pretende entre la norma controvertida y la previsión de ingresos, en este caso, sencillamente no existe. Para que una norma no directamente referible a la previsión de ingresos y gastos pueda incluirse en la Ley de Presupuestos, debe estar presente en ella, al menos en un plano inequívocamente discernible por su cercanía, la afectación a esos ingresos y gastos, cuestión que en absoluto se produce en la norma de autos. La interpretación que se hace en el FJ del que se disiente ha olvidado la finalidad de la doctrina del TC sobre este asunto que no es otra que la de restringir el contenido no estrictamente presupuestario de las Leyes de Presupuestos, por respeto a la función presupuestaria de las Cortes que se contempla en el art. 66.2. Los límites existentes a estas normas, no pueden, una vez admitida su existencia, premisa de la que parte la STC, ser interpretados de modo tan laxo que desactiven en la práctica la funcionalidad que los justifican, lo que con la interpretación de la STC es resultado que se produce de modo ineluctable.