

NOTAS DE JURISPRUDENCIA(*)

Tribunal Constitucional (*)

II. DERECHOS Y LIBERTADES

A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

1. Sentencia 133/2011, de 18 de julio (BOE de 17 de agosto). Ponente: Asua Batarrita (Conflicto de competencia).

**Preceptos constitucionales: 17; 24
otros:**

Objeto: Recursos de amparo contra la Sentencia de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 26 de febrero de 2009, confirmatoria íntegramente de la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona, núm. 411-2007, de 1 de octubre, por la que se condena a los actores, respectivamente, como autor y cooperador necesario de tres delitos contra la Hacienda pública en materia de impuesto sobre el valor añadido.

Materias: Derecho a la tutela judicial efectiva; presunción de inocencia. Derecho a la libertad personal. Modo de cómputo del plazo prescriptorio con fijación de la fecha del *dies a quo* en los supuestos de inicio del procedimiento penal.

El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia por la que se condena a los señores Escamilla Ballester y Dalmau Albert, res-

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO. Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Sevilla.

(*) Desde que se ha normalizado la productividad del TC tras la STC 31/2010, al tiempo que se ha reducido la periodicidad de la Revista, resulta extraordinariamente difícil dar noticias de todas las Sentencias y Autos del TC que tienen interés, con el formato que veníamos utilizando. De ahí que a partir de este número hayamos tomado la decisión de diferenciar las decisiones que entendemos de primerísimo interés, de aquellas otras que sólo vienen a continuar una tendencia o a consolidar una doctrina. Para las primeras seguiremos, como hasta ahora, haciendo resúmenes cada vez más amplios, como es el caso, en este número, de la STC 134/2011. Para las segundas, sin embargo, nos limitaremos a hacer la ficha y a proporcionar datos de localización y del sentido de su resolución. Esperamos haber acertado con esta decisión; el tiempo nos lo mostrará.

pectivamente, como autor y cooperador necesario, de tres delitos contra la Hacienda pública en materia de impuesto sobre el valor añadido correspondiente a los ejercicios 1997, 1998 y 1999. Se denuncia, en primer lugar, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a libertad personal (art. 17 CE), por considerar que no se ha apreciado la prescripción de la responsabilidad criminal del ejercicio 1998, con infracción del art. 132.2 CP y de la doctrina constitucional sobre el particular. Uno de los recurrentes alega que respecto de él también concurría la prescripción de la responsabilidad criminal correspondiente al ejercicio 1997, sin que tampoco haya sido apreciada por los órganos judiciales; en segundo lugar, denuncian los recurrentes la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al entender que la condena se habría producido sin indicios suficientes, tanto en cuanto a los hechos como en cuanto a su participación en los mismos; por último, entienden que se ha producido también la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la segunda instancia (art. 24.1 CE), no sólo por la falta de respuesta a una eventual vulneración de la presunción de inocencia, sino también por el rechazo de la Audiencia Provincial a la realización de una nueva valoración de la prueba. Por su parte, el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal consideran, en primer lugar, que procede inadmitir el recurso de amparo respecto de la alegación relativa a la tutela judicial efectiva por la negativa de la Sección Décima de la Audiencia Provincial a realizar una nueva valoración de la prueba barajada por el Juez *a quo*, y por su falta de respuesta a la totalidad de los motivos alegados en el recurso de apelación, habida cuenta que, a juicio de aquéllos, dicho motivo incurre en una falta de agotamiento por no haberse promovido previamente el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241.1 LOPJ y, por tanto, debe ser inadmitido con arreglo a lo previsto en el art. 50.1 a) LOTC, en relación con el art. 44.1 a) LOTC. El Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal consideran que deben estimarse los recursos de amparo en lo que se refiere a la prescripción de la responsabilidad criminal correspondiente al ejercicio 1998, de conformidad con la doctrina del TC sentada en las SSTC 63/2005 y 29/2008, y, en consecuencia, anularse las resoluciones judiciales en este extremo; se propondrá por el Abogado del Estado la retroacción de actuaciones para que la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona resuelva lo procedente; y el Ministerio Fiscal considerará innecesaria tal retroacción, dada la inexistencia objetiva de todo acto de intermediación judicial; el Ministerio público considera

que hay que estimar el recurso de amparo también con relación a la prescripción de la responsabilidad criminal del ejercicio 1997 alegada, con anulación de las resoluciones judiciales también en este extremo, pero esta vez con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la Sentencia por la Sección Décima de la Audiencia Provincial, para que se pronuncie sobre la idoneidad del Auto de admisión de querrela el día 24 de enero de 2003, a efectos de interrumpir la prescripción de ese ejercicio respecto del citado recurrente en amparo; en último lugar, solicitan tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal la desestimación del otro motivo del recurso de amparo, a saber, la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al considerar suficiente la prueba existente y razonable la valoración judicial de la misma. Comenzará el TC su análisis por el relativo a la vulneración del derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva, que se atribuye a la Sentencia dictada en la segunda instancia en razón a la supuesta falta de examen y respuesta a los motivos dirigidos a sustentar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia. A juicio de los recurrentes en amparo se habría producido la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la segunda instancia (art. 24.1 CE), al no haberse realizado una nueva valoración de la prueba y haberse limitado el órgano de apelación a confirmar como correcta la realizada, no sólo en un tiempo record que induce a pensar que las actuaciones no han podido ser examinadas, sino además en el caso de un ellos se contesta remitiendo a la respuesta dada al otro recurrente; considera el TC que esta queja incurre en la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 a) LOTC]; el principio de subsidiariedad del recurso de amparo consagrado en el art. 44.1 a) LOTC exige como presupuesto para la denuncia de las violaciones de derechos fundamentales por actos u omisiones de órganos judiciales a través del recurso de amparo constitucional, que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales; apreciará el TC que no se ha observado ese principio ya que los actores no promovieron, frente a la Sentencia firme a la que se imputa la lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el art. 241.1 LOPJ, medio que resultaba idóneo para que, en su caso, obtener la reparación de la infracción constitucional alegada (por todas, STC 44/2011, FJ 5. La segunda cuestión es la relativa a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a la libertad personal

(art. 17 CE), por considerar que no se ha apreciado la prescripción de la responsabilidad criminal de los ejercicios 1997 y 1998, con infracción del art. 132.2 CP y de la jurisprudencia constitucional sobre el particular. Para llevar a cabo el examen de esta queja, cuya especial trascendencia constitucional [art. 50.1 b) LOTC] deriva *ex* STC 155/2009, FJ 2, del desconocimiento manifiesto del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional por los órganos jurisdiccionales; recordará el TC que el art. 132.2 CP, en la redacción vigente al momento de cometerse los hechos que han dado lugar a las Sentencias recurridas, disponía que la prescripción “*se interrumpirá, quedando sin efecto el tiempo transcurrido cuando el procedimiento se dirija contra el culpable*”; recordará el TC que este precepto ha sido interpretado en el sentido de entender que la querrela o denuncia de un tercero *es una ‘solicitud de iniciación’ del procedimiento* (SSTC 63/2005, FJ 8; y 29/2008, FJ 10) pero *no un procedimiento ya iniciado* (STC 29/2008, FJ 10), razón por la cual aquella querrela o denuncia no tiene por sí sola eficacia interruptiva del cómputo del plazo prescripción; será criterio del TC que la interrupción requiere un “*acto de interposición judicial*” [STC 29/2008, FJ 12 c)] o de “*dirección procesal del procedimiento contra el culpable*” (STC 63/2005, FJ 5); en consecuencia, la interpretación de aquel precepto legal en el sentido de que “*la simple presentación de una denuncia o querrela, sin que medie ningún acto de interposición judicial, interrumpe el plazo de prescripción, no respeta las exigencias de tutela reforzada, al no tomar en consideración, ni las exigencias derivadas de la seguridad jurídica, ni el fundamento de la institución, ni la implicación del derecho a la libertad (art. 17.1 CE)*” [STC 59/2010, FJ 2 a)]; “[*l]a determinación de la intensidad o calidad de dicha actuación judicial para entender interrumpido el lapso prescriptivo de las infracciones penales corresponde a la jurisdicción ordinaria*” [STC 59/2010, FJ 2 c)]. Considerará el TC que en el caso analizado, el *dies a quo* para el cómputo de la prescripción era el 30 de enero del 1999 y el *dies ad quem* el 30 de enero de 2004, conforme al plazo de prescripción de cinco años previsto en el art. 131.1 CP aplicable al presente caso; se apreciará que la querrela de la Administración tributaria (solicitud de iniciación del procedimiento) se presentó con fecha de 23 de enero de 2003, esto es, antes de que concluyese el plazo de prescripción respecto al ejercicio de 1997, y el primer acto de interposición judicial con virtualidad interruptiva fue el Auto de 24 de enero de 2003, de incoación de diligencias previas y de admisión de querrela; sin embargo, la ampliación de la querrela al ejercicio del año 1998 se solicitó mediante escrito fechado el 19 de enero de 2004, ampliación que fue admitida por Auto de 2 de febrero de 2004, esto es, una vez ven-

cido el plazo de prescripción de cinco años correspondiente al ejercicio fiscal 1998; el órgano judicial ante la discrepante doctrina del TS y del TC en la materia, considera prevalente la doctrina del Supremo y, por ello, tomó en consideración la fecha del escrito de ampliación de la querrela de 19 de enero de 2004 como momento de interrupción de la prescripción y no la del Auto de admisión de 2 de febrero de 2004; por su parte, la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona señala abiertamente que *no comparte* la doctrina de la STC 63/2005, que califica como *aislada*, y fija el *dies ad quem* en el día 24 de enero de 2003, esto es, el día de presentación de la querrela, momento en el que, a su juicio, se dirige la acción penal contra los acusados y en el cual no había transcurrido el plazo legal de prescripción de cinco años. Considerará el TC que al momento de dictarse la Sentencia impugnada -el 26 de febrero de 2009-, ya había doctrina constitucional aplicable, debiendo recordarse que el art. 5.1 LOPJ, dentro del título preliminar y bajo el rótulo *Del Poder Judicial y del ejercicio de la potestad jurisdiccional* dispone expresamente que *[l]a Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos*; no cabe duda, sostendrá el TC, que ambas resoluciones judiciales al considerar no prescrita la responsabilidad criminal respecto al ejercicio 1998, con base en la idoneidad de la denuncia como acto interruptivo del cómputo del plazo de prescripción de la acción penal, se oponen frontalmente a la interpretación realizada por el TC del alcance del art. 132.2 CP; ello supone para el TC una clara quiebra del mandato recogido en el citado art. 5.1 LOPJ de la que deriva la consiguiente lesión de los derechos de los demandantes a la tutela judicial efectiva consagrada en el art. 24.1 CE (SSTC 29/2008, FJ 10; 147/2009, FJ 2; 195/2009, FJ 6; y 206/2009, FJ 3; considerará el TC que lo determinante en este caso para considerar vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) no es que la interpretación realizada por los órganos judiciales sobre el cómputo de prescripción resulte contraria al art. 24.1 CE, en relación con el art. 17.1 CE, como se mantuvo en la ya citada STC 63/2005; por el contrario, lo realmente relevante es que, sin perjuicio de que pueda o no compartirse la doctrina sentada en la STC 63/2005 los órganos judiciales eran conocedores de la existencia de una decisión clara del TC sobre el particular en la que se había considerado contraria a la CE la interpretación finalmente asumida y, a pesar de ello, deciden cons-

cientemente no aplicar dicha doctrina constitucional. Considera el TC que ello implica una contravención del mandato tajante del art. 5.1 LOPJ cuyo incumplimiento determina que las resoluciones judiciales impugnadas deban reputarse vulneradoras del art. 24.1 CE. Es criterio del TC que no puede estimarse, sin embargo, la concurrencia de la prescripción de la responsabilidad criminal correspondiente al ejercicio 1997, alegada por el señor Dalmau Albert, dado que el escrito de querrela del Ministerio Fiscal, fechado el 23 de enero de 2003 no sólo se dirigía contra los señores Escamilla Ballester y F. M. B., sino que expresa y textualmente señalaba que *se dirige igualmente contra las demás personas que estando o habiendo estado vinculadas a la razón social de dicha mercantil, hubieren participado en los hechos ... y más en concreto contra [A. R. N.], administrador único en principio meramente formal de Infoscreen, S.L., desde el 10 de julio de 1996, y contra Luis Dalmau Albert ... administrador único en principio meramente formal de Glenter, S.A., y de Glenter HK, S.A., desde el 6 de agosto de 1996, si se dedujera posteriormente de la instrucción base bastante para imputar a los mismos o a terceras personas en los citados delitos por haber participado en la administración y gestión efectiva y real de dichas mercantiles, y por tanto haber tenido el dominio de los hechos objeto de esta querrela*. No obstante esta petición, a renglón seguido, en el mismo escrito de querrela se solicitaba, en calidad de imputados, la declaración de los señores Escamilla Ballester y F. M. B., y en calidad de testigos, las de los señores A. R. N. y Dalmau Albert; un aparente error que el órgano judicial detecta y que explica que en el Auto de incoación de diligencias previas y de admisión de querrela requiera al Ministerio Fiscal para que clarificase si la anterior querrela se dirigía también contra los señores A. R. N. y Dalmau Albert o si se interesaba su declaración como testigos, a lo que respondió el Ministerio Fiscal mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2003 precisando que ambos debían declarar en calidad de imputados. Considera el Tc que si la querrela del Ministerio Fiscal se presentó el día 23 de enero de 2003 dirigiéndose directa y expresamente también contra el recurrente en amparo, señor Dalmau Albert, en su calidad de administrador único meramente formal de las entidades Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., dictándose el Auto de incoación de diligencias previas y de admisión de querrela el día 24 de enero de 2003, dentro del plazo de prescripción correspondiente al ejercicio de 1997, no cabe duda de que su responsabilidad criminal no se había extinguido al momento de dictarse el acto de intermediación judicial; será criterio del TC que no desdice esta conclusión el hecho de que la querrela del Fiscal se dirigiese contra el recurrente como imputado y luego solicitase su declaración como testi-

go, pues ello se debió a un mero error, como así entendieron los órganos judiciales, corregido posteriormente mediante escrito del Fiscal de 14 de marzo de 2003, siendo el Auto de 24 de enero de 2003 el que tiene virtualidad interruptiva del cómputo del plazo de la prescripción y no el de fecha de 14 de marzo de 2003, dictado como consecuencia del escrito del Fiscal, en el que se cita a declarar al demandante de amparo como imputado y no como testigo; considerará el TC que no es posible soslayar que tanto en la originaria querrela del Ministerio Fiscal como en el posterior Auto de admisión con fecha de 24 de enero de 2003 se identifica nominalmente al actor como posible autor del delito, de manera que había un proceso que, al haberse consolidado mediante un acto de intermediación judicial dictado dentro del plazo de prescripción, tuvo efectos interruptivos del cómputo del plazo de prescripción. El TC no puede estar de acuerdo con la afirmación del Ministerio Fiscal cuando afirma que los órganos judiciales han excluido la concurrencia de la prescripción sin entrar a valorar si el citado Auto de 24 de enero de 2003, como acto de intermediación judicial, tenía o no virtualidad interruptiva de la prescripción; es criterio del TC que basta con acudir al fundamento de Derecho primero de la Sentencia núm. 411/2007, del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona, para comprobar cómo se hace una valoración expresa de la resolución controvertida señalando que *[e]xaminada la querrela por esta Juez, en la misma se describen unos hechos susceptibles de ser calificados como delitos, figurando como imputados las tres personas contra las que luego dirige la acusación el Fiscal, Escanilla, [F. M. B.] y Dalmau*”, sucediendo que *“el Fiscal propone por error como testigo a Luis Dalmau Albert”* y, señalando a renglón seguido, que *“[d]ecimos que por error, dado que el propio Juzgado de Instrucción así lo constata en el Auto de admisión de la querrela de fecha 21 de enero de 2003 pidiendo al Fiscal que clarifique. Se llega por el TC a la conclusión de que esta Juez considera que este acusado figuraba ya como imputado en la querrela que fue presentada y admitida dentro de plazo, razón por la cual se desestima la petición de declaración de prescripción del delito relativo al ejercicio 1997 de IVA que se imputa a este acusado. Del mismo modo sucede en el fundamento de Derecho primero de la Sentencia de 26 de febrero de 2009, de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona, precisamente con relación a la alegación efectuada en tan sentido por el señor Dalmau Albert; debe rechazarse, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) con relación a la condena por un delito de defraudación a la Hacienda pública del impuesto sobre el valor añadido correspondiente al ejercicio 1997. La segunda vulneración que alegan los recurrentes en amparo*

es la del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al considerar que no existe una prueba de cargo bastante, sino meras conjeturas o sospechas de la defraudación, habiéndose producido la condena sin indicios suficientes, tanto en cuanto a los hechos como en cuanto a su participación en los mismos. A este criterio se oponen el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal quienes no sólo consideran suficiente la prueba existente, sino razonable la valoración judicial de la misma, por lo que solicitan la desestimación de las demandas en este aspecto. Conforme a la doctrina del TC nuestra doctrina, a falta de una prueba directa de cargo, la prueba indiciaria es válida para enervar el derecho a la presunción de inocencia siempre que exista una mínima actividad probatoria realizada con las garantías necesarias, referida a todos los elementos esenciales del delito, de la cual quepa inferir razonablemente los hechos y la participación del acusado en los mismos (por todas, SSTC 1/2009, FJ 4; 108/2009, FJ 4; y 25/2011, FJ 8); la prueba indiciaria puede sustentar un pronunciamiento condenatorio, sin menoscabo del derecho a la presunción de inocencia, siempre que (1) el hecho o los hechos bases (o indicios) estén plenamente probados; (2) los hechos constitutivos del delito se deduzcan precisamente de estos hechos base completamente probados; (3) se pueda controlar la razonabilidad de la inferencia, para lo que es preciso, en primer lugar, que el órgano judicial exteriorice los hechos que están acreditados o los indicios; en segundo lugar, se explique el razonamiento o engarce lógico entre los hechos base y los hechos consecuencia; y, finalmente, el razonamiento esté asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común (por todas, STC 25/2011, FJ 8). Afirmará el TC que es necesario precisar a continuación que no es su función adentrarse en la valoración de la actividad probatoria practicada en un proceso penal conforme a criterios de calidad o de oportunidad, sino únicamente la de controlar la razonabilidad de la inferencia a partir de la cual los órganos judiciales concluyeron la culpabilidad de los recurrentes, de modo que sólo podrá considerarse vulnerado el derecho a la presunción de inocencia cuando esa inferencia *sea ilógica o tan abierta que en su seno quepa tal pluralidad de conclusiones alternativas que ninguna de ellas pueda darse por probada* [SSTC 109/2009, FJ 3; 70/2010, FJ 3 b); y 25/2011, FJ 8]; según la Sentencia del Juzgado de lo Penal ha quedado acreditado que la entidad Traxrom Dasta, S.L., en los años 1997, 1998 y 1999 comercializaba productos informáticos y electrónicos que adquiriría mayoritariamente en países de la Unión Europea (adquisiciones intracomunitarias exentas en origen y neutras en destino porque al mismo

tiempo que devengan IVA, se deduce el mismo IVA como soportado para luego venderlos en España. Esta entidad ocultó (ni registró, ni declaró) parte de las adquisiciones intracomunitarias, simulando (registró y declaró) compras interiores a Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., que daban cobertura formal a las operaciones de aquélla, al declarar compras comunitarias y ventas a su único cliente Traxrom Data, S.L. Aunque Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., declararon las operaciones intracomunitarias y las ventas internas a efectos de IVA, no ingresaron las cuotas resultantes; de esta manera Traxrom Data, S.L., ocultó las cuotas de IVA devengadas en las adquisiciones intracomunitarias, deduciéndose las cuotas de IVA soportadas en las adquisiciones interiores; las proveedoras comunitarias que fueron consultadas no dieron la información solicitada porque la entidad Traxdata, Ltd., estaba en quiebra, Traxdata Graphics, Ltd., había destruido la información, Trax Writer, Ltd., estaba ilocalizable y Kodak, Ltd., había cambiado el programa informático; de esta manera, considera la titular del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona, de un lado, al señor Escamilla Ballester responsable penal como administrador de Traxrom Data, S.L.; a su vez, Maresme, S.L., controlaba el 95 por 100 del capital de Traxrom Data, S.L.; el recurrente en amparo estaba autorizado en las cuentas de Glenter, S.A., y Glente HK, S.A.; el señor Dalmau Albert también responsable penal como gestor efectivo de Glenter, S.A., y Glenter HK, S.A., autorizado en sus cuentas y quien dirigía ambas entidades; ambos recurrentes eran dos personas expertas en el ámbito mercantil y no sólo ocultaron sino que utilizaron como ardid la simulación, utilizando varias sociedades y aportado documentación falsa. Por su parte, la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona considera que hubo una auténtica prueba de cargo de carácter incriminatorio practicada en el plenario con oralidad, publicidad, contradicción de la acusación y defensa, y con la intermediación del Juez, que ha dictado Sentencia con una motivación razonada de las pruebas practicadas que formaron su convicción de culpabilidad; se subrayará asimismo que no cabe confundir la inexistencia o nulidad de la prueba aportada, con la discrepancia de la parte en su valoración; se considerará que no existe un error en la valoración de la prueba, pues el resultado al que se llega (trama simulada de empresas) no es ilógico, sino plenamente plausible, sin que la defensa haya podido desvirtuarlo; de la misma manera, considera que tampoco existe un error en la determinación del método de cooperación necesaria en la defraudación fiscal, sin que la defensa haya podido demostrar que las apreciaciones fuesen erróneas. Tras la des-

cripción de las operaciones objetos del juicio, considerará el TC que desde la perspectiva del control externo que le corresponde realizar se puede afirmar que, de la operativa relatada han quedado acreditados suficientes indicios de los que cabía inferir, como resultado lógico, la concurrencia de la conducta penalmente típica y la implicación de los acusados en la misma, en el sentido de considerar que los recurrentes en amparo articularon una trama dirigida a defraudar el IVA en las operaciones intracomunitarias, utilizando para ello sociedades interpuestas; considerará el TC que debe rechazarse vulneración alguna del derecho a la presunción de inocencia pues a la vista de los indicios existentes las decisiones condenatorias de los órganos judiciales presentan las características exigibles de razonabilidad. La motivación contenida en las resoluciones ha engrazado de forma congruente los indicios referidos en relación con los hechos constitutivos del delito, por lo que la inferencia no resulta incoherente ni excesivamente abierta; rechazada la lesión del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) de los recurrentes en amparo, al existir una prueba de cargo válida suficiente, pero apreciada la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al haberse efectuado una interpretación del instituto de la prescripción penal lesiva de este derecho, en cuanto que con ella se abrió la posibilidad de condena de los actores por un delito contra la Hacienda pública por el ejercicio 1998, se estima parcialmente el presente recurso de amparo; sin embargo, esta estimación alcanza única y exclusivamente a la responsabilidad penal derivada del delito cometido en el ejercicio 1998 y no así a la de los delitos correspondientes a los ejercicios 1997 y 1999, pues respecto de estos no ha operado el instituto de la prescripción y existe una prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, razón por la cual, considerará el TC que deben anularse tanto la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona como la de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona, únicamente en cuanto se refieren al ejercicio 1998. El TC decide inadmitir la queja relativa a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la segunda instancia y otorgar parcialmente los amparos solicitados por don José Antonio Escamilla Ballester y don Luis Dalmau Albert, respectivamente; en consecuencia reconoce su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y declara la nulidad parcial de la Sentencia núm. 411/2007, de 1 de octubre, del Juzgado de lo Penal núm. 9 de Barcelona (dictada en el procedimiento abreviado núm. 482-2006), y de la Sentencia de la Sección Décima de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 26 de febrero de 2009 (recaí-

da en el recurso de apelación núm. 90-2008), exclusivamente en relación con el delito de defraudación a la Hacienda pública referido al ejercicio 1998, desestimando el recurso en todo lo demás.

Voto particular (Aragón Reyes): En ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 LOTC se discrepa de la fundamentación jurídica y el fallo de la Sentencia que otorga parcialmente el amparo; aunque se comparte, en principio, con la Sentencia, que el incumplimiento manifiesto del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional por los órganos judiciales, como ha ocurrido en este caso, supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva garantizada por el art. 24.1 CE, ello sólo cabe ser apreciado cuando el propio Tribunal desea mantener esa doctrina, no, obviamente, cuando esté dispuesto a modificarla, en este segundo supuesto, es claro que no debe sancionarse la actuación judicial que da ocasión al Tribunal, precisamente, para realizar dicha modificación. De lo contrario, el TC, cuya actuación no es de oficio, difícilmente podría dar cumplimiento a su función, de la que forma parte, sin duda, la revisión de su propia jurisprudencia. Entenderá el discrepante que la doctrina sobre la prescripción penal, sentada por el Tribunal desde la STC 63/2005, debe ser modificada, el recurso de amparo no debiera haber sido resuelto por la Sala, sino avocado al Pleno (art. 13 LOTC) para que éste efectuase tal modificación; la Sentencia no lo ha hecho así, al sostener la mayoría de la Sala que aquella doctrina debe mantenerse; dicha doctrina, iniciada por la STC 63/2005, y después confirmada por Sentencias posteriores (SSTC 29/2008, y 59/2010, entre otras), deduce de la Constitución un concepto sustantivo de prescripción penal según el cual ésta no se interrumpe por la presentación de la denuncia o la querrela, sino sólo a partir de un acto de intermediación judicial; en consecuencia, considera inconstitucional la interpretación del texto que entonces tenía el art. 132.2 CP que conduzca al primer entendimiento, proclamando constitucional sólo la interpretación de dicho precepto que conduzca al segundo. Tal doctrina, sentada por la Sala Segunda de este Tribunal no se comparte por el discrepante por tres razones principales: porque desvirtúa por completo el tenor literal del texto del art. 132.2 CP, porque no cabe, a mi juicio, deducir de la Constitución ese sentido unívoco de la prescripción penal y porque, en consecuencia, el entendimiento y aplicación de la prescripción corresponde hacerlo a la jurisdicción ordinaria (tal como había sido doctrina constante del TC antes de la STC 63/2005. Ciertamente es que no resultan admisibles situaciones de falta de diligencia del órgano judicial

en la admisión a trámite de la denuncia o querrela; pero la respuesta a tales situaciones no puede ser la de desvirtuar el instituto de la prescripción, sino la adopción de medidas encaminadas a asegurar la pronta intervención judicial, que es cabalmente lo que se ha hecho mediante la reforma introducida por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, en el art. 132.2 CP; producida la modificación del texto del art. 132.2 CP por la Ley Orgánica 5/2010, en el sentido contrario al de la doctrina establecida por el TC, es decir, aclarando que, como había sostenido el TS respecto del texto anterior del art. 132.2 CP, la prescripción se interrumpe por la presentación de la denuncia o la querrela, el mantenimiento de la jurisprudencia constitucional al respecto parece conducir a entender que esa modificación legislativa incurriría en inconstitucionalidad; considerará el discrepante que ni está a favor del mantenimiento de la doctrina de este Tribunal sobre la prescripción penal ni de acuerdo, en consecuencia, con el otorgamiento del amparo.

IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO

B. Las Cortes Generales.

VII. ECONOMÍA Y HACIENDA

B. Presupuestos.

1. Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre (BOE de 11 de octubre). Ponente: Pérez Vera (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66, 88 y 134.2 y 7

otros: arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94 y 109 del Reglamento del Congreso, y los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado

Objeto: Arts. 1 (con excepción de lo dispuesto en su apartado segundo), 2, 3, 4 (con excepción de lo dispuesto en su apartado 2), 5 (con exclusión del apartado primero del número uno), 6, 6 bis, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 18 (con excepción de la nueva redacción del apartado 1 del art. 96 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, dada por el apartado 24 y de los porcentajes anuales contenidos en el apartado 2 del art. 108 de la

Ley 39/1988, en la redacción dada por el apartado 33), 19, 20, 21.1, 21.2, 21.5, 24 a 30, 32 a 52, 54 a 57, 59 a 84, 86 a 99, y 102 a 111; disposiciones adicionales primera a quinta, sexta (último párrafo), novena, undécima a vigesimosegunda, vigesimocuarta, vigesimosesta, vigesimoctava a trigésima, trigésima tercera a cuadragésima primera, cuadragésima tercera y cuadragésima cuarta; disposiciones transitorias primera, tercera, quinta, sexta a undécima, decimotercera a decimoquinta, y decimoséptima; disposiciones derogatorias primera a cuarta, y séptima; y disposiciones finales primera a tercera, todos ellos de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social

Materias: Arbitrariedad de los poderes públicos; Competencia legislativa; competencia presupuestaria. Derecho de enmienda y limitaciones. Contenido de la LPGE y peculiaridades. Reserva de ley en materia presupuestaria. Contenido esencial y eventual de la LPGE. Alcance de las limitaciones del 134.7

Consideran los Diputados recurrentes, con carácter general, que la Ley 50/1998 es inconstitucional y nula por ser contraria a los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución; a los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94 y 109, todos ellos del Reglamento del Congreso de los Diputados y a los arts. 49, 104, 106 y 133, todos ellos del Reglamento del Senado, por los siguientes motivos sucintamente expuestos: **(1)** porque no es posible la existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, opere sobre la totalidad del ordenamiento jurídico; **(2)** porque la ley impugnada sólo funciona como una ley en sentido formal, al reducirse a una simple autorización del legislador; **(3)** porque la introducción de enmiendas en el Senado por el grupo mayoritario sin conexión alguna con el texto del proyecto de ley inicial supone una limitación del derecho de las minorías y aparta al Congreso de la función legislativa que le corresponde; **(4)** porque se trata de una ley de difícil conocimiento, aun estando formalmente publicada; **(5)** porque el proyecto de ley no iba acompañado de unos verdaderos antecedentes; **(6)** porque el texto del proyecto de ley se aprobó en Comisión y no en el Pleno; **(7)** porque el texto del proyecto de ley se aprobó por el procedimiento de urgencia, en lugar de por el procedimiento común; **(8)** porque el texto del proyecto de ley se tramitó en la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados, sin solicitar informe previo a otras comisiones permanentes competentes por razón de las diferentes materias contenidas en el mismo; y, en fin, **(9)** porque intervinieron en el debate de la citada Comisión Diputados que no eran

miembros de la misma, sin que constase su sustitución formal o informal. Más concretamente, los Diputados recurrentes denuncian la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes artículos y disposiciones: **(a)** Por contradecir el art. 134.7 CE, al modificar tributos sin la existencia de una previa ley sustantiva que así lo prevea: los arts. 1 (con excepción de lo dispuesto en su apartado segundo, la nueva redacción del apartado sexto del artículo 26 de la Ley 43/1995 dada por el apartado cuarto, apartado quinto y apartado duodécimo), 2, 3, 4 (con excepción de lo dispuesto en su apartado dos), 5 (con exclusión del apartado primero del número uno), 6, 6 bis, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 18 (apartados decimocuarto, vigésimo, vigésimo segundo, vigésimo tercero, vigésimo cuarto, con excepción de la nueva redacción del apartado primero del art. 96 de la Ley 39/1988, vigésimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo séptimo, vigésimo octavo, vigésimo noveno, trigésimo, trigésimo primero, trigésimo segundo, trigésimo tercero, con excepción de los porcentajes anuales contenidos en el apartado 2 del artículo 108 de la Ley 39/1988, trigésimo cuarto y trigésimo quinto), 21.2 y 5, 24, 25, 27, disposiciones transitorias quinta, octava, novena, decimocuarta, disposición derogatoria séptima y disposición final tercera; **(b)** por vulnerar el art. 134.2 CE, al regular materias no directamente relacionadas con la ejecución de los presupuestos o con la política económica del Gobierno: los arts. 18 (apartados primero al decimotercero, decimoquinto al decimonoveno, vigésimo primero, trigésimo sexto y trigésimo séptimo), 19, 20, 21.1, 26, 28 a 30, 32 a 52, 54 a 57, 59 a 84, 86 a 99, 102 a 111, disposiciones adicionales primera a quinta, sexta, último párrafo, novena, undécima a vigésima segunda, vigésima cuarta, vigésima sexta, vigésima octava a trigésima, trigésima tercera a cuadragésima primera, cuadragésima tercera, cuadragésima cuarta, disposiciones transitorias primera, tercera, sexta, séptima, décima, undécima, decimotercera, decimoquinta, decimoséptima, disposiciones derogatorias primera a cuarta y disposiciones finales primera y segunda; y **(c)** por violar los arts. 9.3 y 134.7 CE, al no superar un juicio de arbitrariedad: el art. 107. El Letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, en lo que se refiere al ámbito constitucional de competencias de las Cortes Generales y de la Cámara a la que representa, así como a la regularidad del procedimiento seguido para la aprobación de la Ley 50/1998 ha solicitado la desestimación del recurso por los motivos que han quedado expuestos en el antecedente noveno; lo mismo sucede con el Letrado de las Cortes Generales, en representación del Congreso quien, respecto de la violación de las normas del procedimiento legislativo en lo

que afecta al Congreso de los Diputados, único aspecto sobre el que se ha pronunciado, ha solicitado también la desestimación de recurso con base en las alegaciones recogidas en el antecedente décimo segundo; el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, ha solicitado igualmente la desestimación del recurso al considerar que ni concurren las infracciones que con carácter general se imputan a la ley impugnada, ni tampoco ninguna de las que a título particular se atribuyen a algunas de sus disposiciones, por las razones que han sido expresadas en el antecedente décimo primero. Considera el TC que conviene precisar que el hecho de que algunos de los preceptos o disposiciones de la Ley 50/1998 hayan podido ser eventualmente modificados o derogados no priva de objeto al presente recurso, recordará el TC su doctrina a tenor de la cual en relación con la pérdida de objeto de los procesos constitucionales ya ha señalado que no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación (por ejemplo, SSTC 233/1999, FJ 3; 148/2000, FJ 3; 190/2000, FJ 2; 16/2003, FJ 2; 68/2007, FJ 4); en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por el TC para apreciar si la misma conlleva la exclusión de toda la aplicabilidad de la ley, pues si así fuera, *no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)*; carecería de sentido que, en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, el TC se pronunciase *sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento ..., de modo total, sin ultraactividad* [por todas, SSTC 160/1987, FJ 6 b); 385/1993, FJ 2; 196/1997, FJ 2; 194/2004, FJ 4; 329/2005, FJ 2; y 68/2007, FJ 4]; sin embargo, a fin de excluir *toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar*”, pudiera resultar útil o conveniente su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (SSTC 385/1993, FJ 2; y 68/2007, FJ 4). Considerará el TC necesario pronunciarse con relación a la Ley 50/1998 porque una parte importante de los motivos alegados por los Diputados recurrentes afectan al procedimiento legislativo de aprobación de la ley y a su contenido posible, por lo que la eventual derogación o modificación de alguna de

las normas contenidas en esta disposición legal no incidiría en el control de los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido al momento de su aprobación, con lo cual subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa; recordará el TC su doctrina al respecto: *es función esencial de esta jurisdicción garantizar 'la primacía de la Constitución' (art. 27.1 LOTC) y asegurar en todo momento, sin solución de continuidad, el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se encuentren o no en vigor cuando se declara su inconstitucionalidad. Es la pureza misma del ordenamiento jurídico la que se ventila en esta sede jurisdiccional, y ello ha de decidirse en términos de validez o invalidez ex origine de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo constitucional* (SSTC 137/2003, FJ 2; 108/2004, FJ 4; y 189/2005, FJ 2, aunque con relación al control de los requisitos del decreto-ley). Los recurrentes consideran que leyes como la que es objeto de este recurso no son sino *expresión patológica de un fenómeno patológico del ordenamiento jurídico constituido por la legislación de coyuntura*, el primer bloque de vulneraciones que le imputan se fundamenta en la imposibilidad constitucional de la existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, opere sobre la totalidad del ordenamiento jurídico; el hecho de que la ley impugnada haya sido aprobada a través del correspondiente procedimiento legislativo no puede servir como justificación constitucional suficiente de su existencia, de la misma manera que tampoco es admisible el uso de cualquier técnica legislativa, a riesgo de infringir los principios democrático (art. 1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); no es posible, siempre según los recurrentes, que la ley impugnada modifique setenta y seis leyes, siete decretos legislativos y seis decretos-leyes, por el solo hecho de ser una ley posterior; para rematar sus afirmaciones considerando que cuando el constituyente quiso reconocer la existencia de leyes con una función y objeto específico, así lo hizo (como sucede, por ejemplo, con la ley de presupuestos generales del Estado, en adelante PGE y, sin embargo, no previó una ley como la impugnada, por lo que, aun no habiéndola prohibido, ello no quiere decir que la permita al tratarse de una ley cuyo único fundamento es la titularidad por las Cortes de la potestad legislativa; apostillarán, finalmente con cita de doctrina del TC que *convendrá observar, una vez más, que en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estricta-*

mente jurídicos (STC 11/1981, FJ 7); de este modo, observará el TC la reprobación que hacen los recurrentes en punto al uso de este tipo de leyes es un juicio de evidente valor político, pero no convierte *per se* a la norma, desde el punto de vista jurídico-constitucional, en contraria a la Constitución al no haber sobrepasado ninguno de sus límites explícitos o implícitos; el recurso al uso de disposiciones legislativas como la controvertida dotadas de una gran heterogeneidad, tramitadas además por el procedimiento de urgencia, puede afectar en cierta manera al ejercicio efectivo del derecho a la participación política de los poderes estatuidos; sin embargo, la eventual existencia de esa afectación, derivada de la forma en la que las Cortes Generales optan por desarrollar su competencia legislativa, en el caso objeto de debate no se ha demostrado sea sustancial; por ello no puede imputarse a tal plasmación de la competencia legislativa de falta de legitimación democrática ni en su ejercicio ni en su resultado, razón por la cual, aunque la opción elegida pueda ser eventualmente criticable desde el punto de vista de la técnica jurídica, en modo alguno lo es desde la perspectiva constitucional; como ya se señaló en la STC 76/1983, no cabe duda de *que las Cortes Generales, como titulares ‘de la potestad legislativa del Estado’ (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución* (FJ 4); no obstante considerará el TC que existe un límite que deriva del texto constitucional con relación a las disposiciones legislativas, aunque éste no es absoluto, que no es otro que el que previene frente a su singularidad, como antónimo de su generalidad; por ello, afirmará el TC, las leyes tienen que tender a la generalidad, tanto formal como materialmente, siendo la excepción las *leyes singulares* o *leyes de caso único*, esto es *aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro*” (SSTC 166/1986, FJ 10; y 48/2003, , FJ 14; en el mismo sentido, ATC 291/1997); ello supone que *el dogma de la generalidad de la ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos*”, aunque esas leyes singulares no vengán a constituir el ejercicio normal de la potestad legislativa, *sino que se configuran como ejercicio excepcional de esta potestad* (STC 166/1986, FJ 10); “[e]n la Constitución Española no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular, si bien consagra principios, que obligan a concebir dichas Leyes con la naturaleza excepcional (STC 166/1986, FJ 11);

será criterio del TC que el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, al no existir tampoco en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo; apreciará el TC que el único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa *[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí* [art. 5.2 c)]; al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el texto constitucional -como hacen los Diputados recurrentes- supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido; una vez descartada ya la existencia de prohibición alguna en el texto constitucional a la existencia de las leyes complejas [como se denominó, por ejemplo, en la STC 126/1987, a la Ley 5/1983, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que contenía *normas relativas a las operaciones financieras del sector público, normas de contratación y normas tributarias* (FJ 5)], multisectoriales o de contenido heterogéneo, resta por determinar si existe algún límite a su uso o contenido, debiendo responderse a esta cuestión también de forma negativa, pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta; se señalará a este respecto que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado, sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad *stricto sensu*, tanto más cuanto que una y otra norma legal son obra del legislador democrático; en definitiva una posible deficiencia técnica en la configuración formal de la ley, no permite inferir, en criterio del TC, una infracción de la Constitución, aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, habida cuenta que

el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer al TC *no lo es de técnica legislativa* [SSTC 109/1987, FJ 3 c) y 195/1996, FJ 4], ni de *perfección técnica de las leyes* (SSTC 226/1993, FJ 4), pues el control del TC *nada tiene que ver con su depuración técnica* (SSTC 226/1993, FJ 5; y 195/1996, FJ 4); concordará el TC con el criterio del Abogado del Estado: la Ley 50/1998 es una ley ordinaria que no está necesitada de ninguna previsión constitucional para ser dictada ni se ve constreñida tampoco por ningún mandato constitucional; como lo hará con el representante del Senado: la ley ordinaria, como ley que emana de las Cortes Generales, puede entrar a regular cualquier materia no expresamente asignada a otro tipo legislativo, y es que, del bloque de la constitucionalidad no se deriva ni impedimento alguno para que se puedan aprobar lo que califica como *leyes transversales*, ni exigencia de ninguna clase que imponga que cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente, dado que las formas de manifestarse la voluntad de las Cámaras sólo tendrán un carácter limitado cuando así se derive del propio texto constitucional; en consecuencia, concluirá el TC, ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo. Entrará ahora el TC a analizar la imputación de los recurrente de que este tipo de leyes suponen una alteración del sistema de fuentes pues, a su juicio, su relación con otras leyes no se basa ni en el principio de jerarquía ni en el de competencia, sino simplemente en el de ser una ley posterior; considerará el TC que su análisis debe discernir entre la relación de la Ley 50/1998 y la LPGE dada la específica regulación constitucional de esta última, y las relaciones entre la misma Ley 50/1998 y las leyes ordinarias a las que afecta; afirmará el TC que la relación entre la LPGE y las restantes leyes ordinarias, entre las que se cuenta la ley impugnada, se desenvuelve en términos del principio de competencia; la LPGE es una norma directamente vinculada a la Constitución que le ha encomendado una regulación en términos exclusivos por lo que su contenido queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica; se considera así por el TC que se encuentra en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho se explica con el criterio de la competencia; en efecto, en indudable conexión con la potestad legislativa ordinaria del Estado (art. 66.2 CE), con la reserva de ley en materia tributaria (art. 31.3 CE), con la asignación equitativa del gasto público (art. 31.2 CE) y con la competencia exclusiva del Estado en materia de *hacienda general* (art. 149.1.14

CE), el art. 134.1 CE atribuye a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de los presupuestos generales del Estado mediante una ley ordinaria *de contenido constitucionalmente definido* (por todas, SSTC 76/1992, FJ 4; 274/2000, FJ 4; y 3/2003, FJ 4), a la que no sólo confiere una función específica -la de incluir “la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal” (art. 134.2 CE)- sino también una finalidad constitucionalmente definida: la de ser un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno (entre muchas, SSTC 27/1981, FJ 2; 234/1999, FJ 4; 274/2000, FJ 4; 67/2002, FJ 3; y 3/2003, FJ 4); si bien es cierto que *puede hablarse en propiedad de la existencia en la Constitución de una reserva de un contenido de ley de presupuestos* (STC 3/2003, FJ 4), en la medida que la Constitución atribuye a una ley específica la regulación de los Presupuestos Generales del Estado, también lo es que dicha materia sólo puede ser regulada por la LPGE; así apreciará el TC que el núcleo de la LPGE y el núcleo de las restantes leyes ordinarias están presididos por el principio de competencia o de especialidad correspondiendo, por tanto, a disposiciones normativas diferentes delimitar su contenido; en efecto, aunque el propio texto constitucional prevé en su art. 134.5 la posibilidad de que el Parlamento modifique los presupuestos a iniciativa del Gobierno *[e]s claro que, por la propia naturaleza, contenido y función que cumple la ley de presupuestos, el citado art. 134.5 CE no permite que cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma legal, supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE* (STC 3/2003, FJ 5); en este sentido ya el TC había dicho que *la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la ley de presupuestos -la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año-, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales* (STC 3/2003, FJ 9); de ahí traerá el TC la consecuencia siguiente: la ley ordinaria que, no respondiendo a la previsión del art. 134.5 CE, tenga como objeto el contenido reservado a la ley de Presupuestos por el art. 134.2 CE incurrirá en vicio de inconstitu-

cionalidad, no por contradecir la ley del mismo rango, sino por invadir una materia que constitucionalmente le ha sido vedada al estar atribuida privativamente por el propio texto constitucional a otra disposición normativa; en concreto, a la LPGE [así sucedió, por ejemplo, con la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero (STC 3/2003, FJ 11)]; el TC apreciará que ninguna de las de las disposiciones impugnadas de la Ley 50/1998, reviste una naturaleza presupuestaria que deba integrar necesariamente el contenido esencial o propio de las leyes de presupuestos por lo que, desde este punto de vista, no merece reproche alguno de constitucionalidad. Considerará el TC que la doctrina expuesta sólo es de aplicación a aquellas normas como la LPGE, a las que la Constitución atribuye una reserva de contenido, por consiguiente no tratándose de materias reservadas por la Constitución a leyes específicas, su existencia se basa en la estricta aplicación del criterio de sucesión temporal de leyes *lex posterior derogat priori*, de modo tal que cualquier ley posterior del mismo rango puede abordar su regulación; criterio cuya aplicación no se ve en nada afectado por el contenido heterogéneo de la Ley 50/1998, que en modo alguno modifica su rango o naturaleza; apreciará el TC que en las relaciones entre la Constitución y las restantes disposiciones normativas opera el criterio de sucesión temporal citado, y no sólo por la condición de *ley superior* de aquella sino también por la de ser una *ley posterior* (STC 4/1981, FJ 5), que *da lugar a la derogación de las leyes y disposiciones anteriores opuestas a la misma* (STC 9/1981, FJ 3), ningún óbice constitucional existe para aplicar el mismo criterio de sucesión temporal a las relaciones entre leyes del mismo rango y naturaleza, de modo que tal y como recuerda *la regla general prevista en el art. 2 del Código civil* “sólo se derogan “por otra norma posterior (STC 34/2005, FJ 5); derogación que no sólo *tendrá el alcance que expresamente se disponga* sino que *se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior* (art. 2.2 Cc.), y ello con independencia del contenido más o menos homogéneo o heterogéneo de la ley posterior; en consecuencia, continuará el TC, el contenido heterogéneo de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico, por lo que debe rechazarse que haya alterado el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución. Analizará el TC, seguidamente el reproche de los recurrentes en el sentido de que tal tipo de leyes, infringen el principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías (arts. 1.1 y 66, ambos de la Constitución); ba-

sando dichas afirmaciones en el hecho de que el proceso legislativo ordinario es la vía para la participación de las minorías, al exigir el principio democrático que la minoría pueda hacer propuestas y expresarse sobre las de la mayoría; consideran que al actuar la mayoría parlamentaria como Gobierno en sede parlamentaria está desconociendo su función, al ignorar a la otra parte del Parlamento; según los recurrentes, se confunde la elaboración normativa de la ley por el Parlamento con la elaboración normativa de esa misma ley por el Gobierno, de modo tal, que puede considerarse a la Ley 50/1998 sólo como una ley en sentido formal ya que la función del legislador se reduce a dar una simple autorización; el TC rechazará esta argumentación sobre la base de imputaciones genéricas supuestamente atentatorias de principios constitucionales; la ley es el fruto de la potestad legislativa del Estado que la Constitución atribuye a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), a través de sus Cámaras: el Congreso y el Senado (art. 66.1 CE), siendo la expresión máxima de la voluntad popular a la que aquellas están llamadas a representar (art. 66.1 CE), el principio constitucional democrático, *manifestación de la soberanía popular* (STC 119/1995, FJ 3), al que los Diputados recurrentes apelan, y, que el texto constitucional consagra en su art. 1.1, es el que legitima la actuación legislativa del Estado y se convierte en la pauta de su ejercicio; la Constitución, como expresión auténtica de la voluntad soberana de pueblo español, ha consagrado un sistema parlamentario en el que en la formación de voluntad de sus Cámaras se prioriza al Congreso sobre el Senado (art. 90 CE); apreciará el TC que la iniciativa de ese procedimiento legislativo corresponde -entre otros órganos constitucionales- al Gobierno (art. 87.1 CE), a través de la aprobación de un proyecto de ley en Consejo de Ministros (art. 88 CE), quien lo someterá al Congreso de los Diputados (art. 88), siendo considerado, después, por el Senado (art. 90.1), para, tras su aprobación como ley por las Cortes Generales, ser sancionada y promulgada por el Rey (art. 91) y publicada en el “Boletín Oficial de Estado” (STC 179/1989, FJ 2); apreciará asimismo el TC cómo la Constitución ha atribuido, de un lado, al Congreso de los Diputados la elección del candidato a la Presidencia del Gobierno para su nombramiento por el Rey (art. 99 CE), y, de otro, al Presidente del Gobierno, la elección de los miembros del Gobierno, también para su nombramiento por el Rey (art. 100 CE); de esta manera, es factible que la misma mayoría parlamentaria que ha elegido al candidato a la Presidencia del Gobierno sea también la que acepte o rechace las propuestas que el Gobierno articula a través de los proyectos de ley que, en un momento

dado, somete a la consideración de las Cortes; el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1) impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional; el sistema establecido conduce inevitablemente a una tensión característica derivada de la doble condición de los grupos parlamentarios como instrumentos al servicio del ejercicio democrático, de un lado, para la aprobación de los proyectos de ley presentados a las Cámaras, y de otro, para promover el nombramiento de quien preside el Gobierno y, por tanto, de quien articula sus propuestas a través de esos proyectos; esa tensión, o conexión funcional, como viene a señalar el representante del Senado, no desvirtúa el procedimiento legislativo y, en consecuencia, no convierte en inconstitucional el sistema, ni tampoco a las facultades constitucionales que lo integran, tanto más cuanto que la aplicación de principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, es el instrumento por el que ha optado nuestra Constitución para encauzar la voluntad de los ciudadanos, de esta forma se canaliza el ejercicio de la soberanía popular participando los ciudadanos en los asuntos públicos a través de sus representantes elegidos mediante las elecciones (STC 157/1991, FJ 4); los grupos parlamentarios y el principio mayoritario son, entonces, vitales para el funcionamiento del sistema democrático y de la supremacía del Parlamento, convirtiéndose precisamente así, uno y otro, en la garantía del principio democrático participativo que informa la Constitución, *manifestación, a su vez, de la soberanía popular*” (STC 167/2001, FJ 5) y *que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados* (STC 12/2008, FJ 5).; *nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas* [SSTC 5/1981, FJ 21 A); 127/1994, FJ 3 A) a); y 124/2003, FJ 11], de modo tal que el procedimiento legislativo se ha ordenado con arreglo al denominado principio mayoritario que constituye una *afirmación del principio democrático, respecto del cual toda mayoría cualificada ... debe mantenerse en términos de excepción a la regla* (STC 212/1996, FJ 11), al ser excepcional *la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su votación y decisión parlamentaria* [SSTC 160/1987, FJ 2; y 127/1994, FJ 3 A)], como así ha sucedido en el procedimiento legislativo de la Ley 50/1998, razón por la cual debe rechazarse la primera objeción que desde esta óptica hacen los recurrentes a la norma impugnada. Procederá el TC al análisis del moti-

vo impugnatorio consistente en la inconstitucionalidad de la Ley 50/1998 también por violar el derecho de enmienda previsto en el art. 90.2 CE, los recurrentes habían señalado que en la tramitación parlamentaria de la Ley 50/1998 se añadieron, en ambas Cámaras, importantes enmiendas aprobadas con el apoyo del grupo mayoritario; en relación con este extremo, consideran que la introducción de enmiendas en el Senado por el grupo mayoritario supone una restricción objetiva al derecho de la minoría, pues dichas enmiendas no permiten más que su discusión pero impiden la participación de las minorías para presentar otras enmiendas de sentido distinto a las de la mayoría; para los Diputados recurrentes este problema se evitaría de haberse previsto la medida objeto de enmienda en el proyecto de ley o de haberse introducido la enmienda por el grupo mayoritario en el Congreso; se señala que la posibilidad de introducir en el Senado enmiendas al texto aprobado por el Congreso de los Diputados, de conformidad con el art. 90.2 CE, no es un derecho absoluto, sino que debe cohonestarse con el principio democrático que se ve vulnerado a través de la limitación del derecho de las minorías y la identificación del derecho de la mayoría con el Gobierno, de modo tal que las enmiendas senatoriales, en la medida que sólo pueden ser aceptadas o rechazadas por el Congreso, suponen apartarlo de la función legislativa a que se refiere el art. 66.2 CE, lesionándose el art. 23.2 CE, al impedir a los Diputados recurrentes el ejercicio de su facultad de enmienda. Considera el TC que para dar respuesta a este motivo es necesario analizar la posición que ocupa el derecho de enmienda dentro del ejercicio de la potestad legislativa que la Constitución atribuye a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), para lo cual, considera el TC que no sólo debe acudir a las disposiciones que sobre el particular recoge el texto constitucional, sino también a aquellas otras que puedan estar integradas en el denominado *bloque de la constitucionalidad* y que, por tanto, se erigen en parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley (STC 247/2007, FJ 6); entre esas disposiciones se encuentran las de los reglamentos parlamentarios, *que en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes y, por ello, en tales casos, son condición de la validez constitucional de estas últimas* (STC 227/2004, FJ 2) de acuerdo con esta línea jurisprudencial, el TC afirmará que, aunque el art. 28.1 LOTC no mencione los reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, *no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el*

carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras [SSTC 99/1987, FJ 1 a); y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5]; añadirá el TC una segunda consideración, en el ejercicio de la autonomía reglamentaria que la Constitución reserva a las Cámaras (art. 72 CE) les corresponde una *función ordenadora de la vida interna de las Asambleas* (SSTC 227/2004, FJ 2; y 49/2008, FJ 15), *para regular su propia organización y funcionamiento* [SSTC 141/1990, FJ 2; 40/2003, FJ 2 a); 208/2003, FJ 4 b); 89/2005, FJ 2 c); 90/2005, FJ 2 c); 78/2006, FJ 3 a); y 242/2006, FJ 4], para ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan [SSTC 203/2001, FJ 2; 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 2 a); 208/2003, FJ 4 b); 89/2005, FJ 2 b); 90/2005, FJ 2 b); 141/2007, FJ 5; y 49/2008, FJ 15], así como para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno (SSTC 234/2000, FJ 12; y 49/2008, FJ 15); sobre este parámetro de control, procederá el TC a recordar que el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa, siendo éstas *el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes* [STC 78/2006, FJ 3 a)], al haber diseñado nuestro texto constitucional *un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa* (STC 76/1994, FJ 3); el procedimiento ordinario de elaboración de las leyes que sirve de instrumento al ejercicio de esa potestad no es de objeto indeterminado, pues el texto constitucional atribuye la iniciativa o la propuesta de iniciativa y, por tanto, confiere el derecho a su ejercicio, a una serie de legitimados [al Gobierno, al Congreso y al Senado (art. 87.1 CE), a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 87.2 CE) y a la iniciativa popular (art. 87.3 CE)], únicos habilitados para promover la tramitación y aprobación de disposiciones legislativas a través de las cuales articular la voluntad del pueblo; los proyectos de ley del Gobierno (art. 88 CE) y las proposiciones de ley de los restantes legitimados (art. 89.1 CE), como forma de articular la iniciativa legislativa son, pues, el *“instrumento para poner en movimiento el procedimiento legislativo, ... forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expreso partido sobre la oportunidad de regular mediante ley una determina materia”* (STC 124/1995, FJ 3, con relación a las proposiciones de ley), con ello la Constitución está atribuyendo a aquellos legitima-

dos el derecho a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa” [STC 38/1999, FJ 3 B), con relación a las iniciativas legislativas de origen parlamentario]; en suma, la iniciativa legislativa no sólo es una forma de participación de los legitimados en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, sino también un instrumento eficaz en sus manos que les permite obligar a que el Parlamento se pronuncie sobre la oportunidad o no de regular una determinada materia [SSTC 124/1995, FJ 3; y 38/1999, FJ 3 B)]; la materia y el objeto del procedimiento lo delimita el autor de la iniciativa legislativa, cumplidos los requisitos reglamentariamente exigidos para su admisión a trámite [SSTC 124/1995, FJ 2; y 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2 B)], el procedimiento debe contraerse al mismo y actuarse en su marco, sin perjuicio, de que a través del ejercicio del derecho de enmienda los representantes de los ciudadanos puedan incidir en el texto de la iniciativa, rechazándolo, alterándolo o modificándolo; en ningún caso, el derecho de enmienda al articulado puede desnaturalizar la oportunidad, principios o espíritu del proyecto o proposición de ley, una vez superado el debate de las enmiendas a la totalidad [arts. 109, 110 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), y 106 del Reglamento del Senado (RS)] o, en su caso, una vez superado el debate de toma en consideración (arts. 125 a 127 RCD y 108 RS). Apreciará el TC que la Constitución sólo hace referencia explícita a la facultad de enmendar del Senado (art. 90.2 CE), es en los Reglamentos del Congreso de los Diputados (de 10 de febrero de 1982) y del Senado (texto refundido de 3 de mayo de 1994) donde se desarrolla esta fase procedimental; la facultad de presentar enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley, de acuerdo con los reglamentos de las Cámaras, se extiende a la totalidad o al articulado (art. 110.2 RCD y 107.2 RS), y corresponde tanto a los Grupos Parlamentarios como a los Diputados y Senadores que las integran (art. 110.1 RCD y 107.1 RS), perteneciendo dicha facultad al núcleo de su función representativa parlamentaria; cuando las enmiendas sean a la totalidad, sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios y deberán versar sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley (art. 110.3 RCD), y, cuando sean al articulado, podrán ser de supresión, modificación o adición (art. 110.4 RCD); si, con carácter general (excepción hecha de cuando el Senado actúa como Cámara de primera lectura ex art. 74.2 CE), las enmiendas del Congreso versarán sobre el texto de los proyectos o proposiciones de ley que constituyen el objeto de la iniciativa legislativa (art. 110.1 RCD), las del Senado se referirán al texto de los proyectos

o proposiciones de ley aprobados por el Congreso de los Diputados y remitidos por éste al Senado (arts. 90.2 CE, 104.1 y 107.1 RS); descrito el marco normativo por el que se regula el ejercicio de la facultad de enmienda, acudiré el TC a su doctrina sobre la regularidad constitucional de dicho ejercicio atendiendo, básicamente, a la STC 119/2011; apreciaré el TC que, aunque se había señalado que *no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley*” [STC 99/1987, FJ 1 b)] y que los arts. 90.2 CE y 107 RS *no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados* (STC 194/2000, FJ 3), sin embargo, también había afirmado que uno de los requisitos de los que debe revestirse el ejercicio de la facultad de enmendar es el de que *versen sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar*, de modo tal que haya una *correlación entre proyecto y enmienda*” (STC 23/1990, FJ 5); correlación material entre la enmienda y el texto enmendado *es inherente al carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado*, no bastando para cumplir con este requisito una *genérica correlación material entre la enmienda y el texto enmendado*, al ser necesario no sólo *que se inscriban en el mismo sector material*, sino también *que verse sobre el mismo objeto que el del texto enmendado* o, lo que es lo mismo, que haya una *relación de homogeneidad* entre las enmiendas y el texto enmendado y que aquéllas sean *congruentes* con éste (ATC 118/1999, FJ 4); la reciente STC 119/2011, revisando y clarificando esta doctrina ha analizado las diferentes resoluciones dictadas en la materia, tanto en procesos de control de constitucionalidad de disposiciones con rango de ley como en recursos de amparo, concluyendo, en primer lugar, y con carácter general, que desde la perspectiva constitucional cabe extraer una *exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar* que derivaría del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, habida cuenta que *la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad*, razón por la cual, *[l]a enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa* (FJ 6); por lo que se refiere a la participación del Senado en el procedimiento legislativo, se partirá de la ideas de que *la intención del constituyente es que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar, en el Congreso*, por lo que *parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima rela-*

*ción de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso”, ya que [e]sta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa del Senado y el procedimiento legislativo general, por tanto, incluso en los supuestos en que el reglamento de la Cámara legislativa correspondiente ... guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo (FJ 6), para concluir que para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración, sin olvidar que esta valoración debe hacerse en el seno de un procedimiento, el procedimiento legislativo en el que las dos Cámaras no están situadas en una misma posición, ya que el Congreso y el Senado no actúan ni en el mismo momento ni son exactamente las mismas sus facultades formales dentro del proceso de adopción de la ley (FJ 7); analizado el régimen jurídico y la doctrina constitucional sobre el derecho de enmienda, partirá el TC de la idea de que el derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe ejercitarse en relación con ésta, cuya oportunidad y alcance sólo podrá cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se tratara, o en el debate de la toma en consideración, en el caso de las proposiciones de ley; toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que una vez que una iniciativa ha sido aceptada por la Cámara como texto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado; con ello se evita que a través del procedimiento parlamentario se transmute el objeto de las propuestas presentadas por quienes están así legitimados para ello, aprovechando el procedimiento legislativo activado para la introducción *ex novo* de materias ajenas al mismo; en consecuencia, no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma; cuando el ejercicio del derecho de enmienda al articulado no respete dicha conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado se estará afectando, de modo contrario a la Constitución, al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), quien tiene la prerrogativa de decidir qué materias serán sometidas al conocimiento, debate, y, en su caso, aprobación de las Cortes Generales; tal desviación en el ejercicio del derecho de enmienda parcial*

afecta al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras; tal sería la consecuencia si con tal alteración se pone en tela de juicio la participación de las minorías en dicho procedimiento, lo que, a su vez, podría provocar un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que eventualmente pudiera contradecir el valor del pluralismo político sobre el que se fundamenta el ordenamiento constitucional del Estado democrático y que debe presidir necesariamente la tramitación de toda iniciativa legislativa (art. 1.1 CE); ha sido reiteradamente sostenido que no toda infracción de los reglamentos de las Cámaras y, por tanto, no toda violación del procedimiento legislativo, convierte en inconstitucional al resultado normativo final; atendido el carácter instrumental que tienen las reglas del procedimiento legislativo respecto de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el principio democrático y el pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo sólo podrá viciar de inconstitucionalidad la ley *cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras* [SSTC 99/1987, FJ 1 a); y 103/2008, FJ 5]; estos valores y principios han de ser respetados también en la tramitación de las leyes que tengan un contenido heterogéneo, si bien en este caso la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad; y es que la pluralidad de las materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que éste queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria; no cabe descartar que, en determinadas circunstancias, el uso indebido del derecho de enmienda en una Cámara pueda constituir también una limitación ilegítima al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos y, en consecuencia, tanto de su derecho a ejercer la función parlamentaria (art. 23.2 CE), como del derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), si es que priva a los representantes de los ciudadanos de ejercer con plenitud las funciones propias del cargo para el que han sido democráticamente designados. Hay que tener presente que uno y otro derecho *encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático* (STC 210/2009, FJ 1), de la misma manera que,

como hemos señalado anteriormente, no toda violación del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional al resultado normativo final, tampoco *toda infracción de los reglamentos de las Cámaras, per se, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional*” (STC 36/1990, FJ 2), pues los posibles vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo sólo pueden constituir el objeto idóneo de un recurso de amparo cuando se trate de *preservar el derecho fundamental de participación* de quienes están legitimados en el mismo (ATC 135/2004, FJ 7), y no así, por ejemplo, ante vicios de una *insuficiente entidad* (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2) o cuando aun existiendo un vicio se han respetado los derechos de participación política de los parlamentarios y grupos parlamentarios (ATC 659/1987, FJ 2); reiterará el TC las referencias a la STC 119/2011 subrayando cómo en ese caso se consideró lesionado el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) de una serie de Senadores, no sólo por haberse negado la Mesa del Senado *a valorar la existencia de homogeneidad entre la enmiendas propuestas y la iniciativa a enmendar*, sino también por haberse constatado *la absoluta falta de homogeneidad* entre unas y otra (enmiendas de modificación del Código penal que no guardaban relación material alguna con el contenido de la Ley de arbitraje remitida por el Congreso de los Diputados); en este caso ello supuso tanto *violentar la posición institucional del Senado* como lesionar *el derecho de los Senadores recurrentes a ejercer sus funciones en el marco del procedimiento legislativo establecido por la Constitución* al ver restringidas sus posibilidades de deliberación sobre un nuevo texto que planteaba una problemática política por completo ajena a la que hasta el momento había rodeado al debate sobre la Ley de arbitraje, frente a la que no pudieron tomar una postura que se concretase en propuestas de enmienda o veto; por tanto allí se concluyó que “[L]a calificación como enmiendas de lo que, por carecer de relación alguna de homogeneidad con el texto enmendado, suponía en verdad una iniciativa legislativa nueva, impidió a los recurrentes utilizar los mecanismos previstos en el art. 90.2 CE, que constituyen la esencia de su función representativa como Senadores (FJ 9); teniendo en cuenta esta doctrina, es claro que la vulneración aducida no puede conducir a declarar la inconstitucionalidad de la Ley 50/1998, como pretenden los Diputados recurrentes, dado que de haberse vulnerado la Constitución por este motivo lo habría sido exclusivamente en relación con aquellos preceptos que pudiesen adolecer del defecto denunciado; los Diputados recurrentes sólo aluden, sin identificar siquiera los preceptos a que dieron lugar, ni llegar a impugnarlos, a dos supuestos que podían es-

tar afectados por el vicio analizado (supuestos, además, dispares al referirse, uno a enmiendas introducidas en el Congreso y en el Senado sobre la participación de los entes locales en los tributos del Estado y el endeudamiento local, y el otro a una enmienda que introdujo correcciones técnicas en el art. 99 de la Ley 37/1998, de 16 de noviembre, de reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, presentada en el Senado); ahora bien, no es función de este Tribunal Constitucional la de investigar el contenido de la Ley 50/1998 a la búsqueda de los concretos preceptos respecto de los cuales se haya podido producir la situación denunciada en la demanda, por lo que debemos detener aquí nuestro análisis. La siguiente infracción que imputan los Diputados recurrentes a la Ley 50/1998 es la del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que se habría producido por ser la citada disposición legal una ley de contenido indefinido, sin objeto predeterminado, cuya publicación formal en el diario oficial correspondiente no implica que las normas que contiene sean ciertas ni conocidas, habida cuenta que se trata de una ley de difícil accesibilidad y, sobre todo, en la que es difícil establecer cuáles de sus normas afectan al conjunto de los ciudadanos, a grupos de ellos o a individuos en particular; acudirá el TC a su doctrina en relación al principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE que ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, FJ 5), o cómo la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, FJ 4); de tal modo, que si en el Ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4; 212/1996, FJ 15; 104/2000, FJ 7; 96/2002, FJ 5; y 248/2007, FJ 5); por lo que se refiere al principio de publicidad de las normas a que hace alusión el art. 9.3 CE, como elemento inherente al de seguridad jurídica (por todas, SSTC 104/2000, FJ 7; y 235/2000, FJ 8), constituye una garantía básica del Ordenamiento jurídico *que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes* (STC 3/2003, FJ 10), *antes de que*

pueda exigirse su cumplimiento general (STC 90/2009, de 20 de abril, FJ 5); esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento (SSTC 179/1989, FJ 2; 3/2003, FJ 10; y 90/2009, FJ 5); desde la señalada perspectiva la norma cuestionada no adolece de vicio de inconstitucionalidad: la norma se ha publicado en el BOE desde la estricta perspectiva constitucional que nos ocupa, la incertidumbre que los Diputados le imputan, no deriva tanto de la falta de claridad de sus mandatos o contenidos como de una eventual confusión, según señalan, sobre sus posibles destinatarios, tal reproche no deja de constituir una imputación genérica que no constituye base bastante para la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal que, como tantas veces hemos dicho, goza de una presunción de constitucionalidad que no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, y respecto de la que no caben las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente (STC 7/2010, FJ 7; y en sentido similar, STC 31/2010, FJ 2); no es suficiente para considerar inconstitucional la Ley 50/1998 el que se haya recurrido al expediente de utilizar un solo vehículo que ampare preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente; esta forma de proceder puede llegar a ser, en su caso, expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional [STC 225/1998, FJ 2 A)]; ya con anterioridad el TC sostuvo que el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa [SSTC 109/1987, FJ 3 c); y 195/1996, FJ 4], razón por la cual, no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes (SSTC 226/1993, FJ 4), habida cuenta de que el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica (SSTC 226/1993, FJ 5; y 195/1996, FJ 3), ni puede aceptarse que la Constitución imponga soluciones únicas y exclusivas suprimiendo por entero la libertad de configuración del legislador [STC 226/1993, FJ 4; y en el mismo sentido, STC 225/1998, FJ 2 A)]; el TC rechazará la denunciada vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Analizará ahora el TC

las infracciones denunciadas en relación con el procedimiento parlamentario; de un lado, la infracción de los arts. 88 CE y 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en relación con los antecedentes que no pueden calificarse como tales; en segundo lugar, la infracción de las reglas que sobre las comisiones legislativas permanentes establecen tanto el art. 75.2 CE, como los arts. 43 y 46 del Reglamento del Congreso de los Diputados, por cuatro motivos: (1) porque aun cuando la Constitución prevé la delegación en las comisiones de la aprobación de proyectos o proposiciones, no impone la necesidad de que dicha discusión deba producirse en las comisiones, al atribuir la competencia al Pleno; (2) porque aun suponiendo que la competencia principal de la ley de medidas fuese de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, del Congreso de los Diputados, nada impediría la solicitud de informe previo a todas y cada una de las comisiones permanentes que menciona el art. 46.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados por razón de la competencia respecto de las diferentes materias contenidas en el proyecto de ley (art. 43.3 RCD), siendo así que no se solicitaron ni se emitieron dichos informes; (3) en tercer lugar, porque estando prevista la sustitución -con carácter eventual- de los miembros adscritos a una comisión por los grupos parlamentarios para un determinado asunto, debate o sesión (art. 40.2 RCD), un buen número de diputados de los distintos grupos parlamentarios que intervinieron en el debate en la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda no eran miembros de ella, sin que conste la sustitución formal o informal; y (4) porque si el procedimiento legislativo se ha de tramitar con carácter general por el procedimiento común, siendo el procedimiento de urgencia excepcional, en el caso de la ley de medidas los plazos fueron más perentorios que para la tramitación de la LPGE. Apreciará el TC que sólo la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras” [SSTC 99/1987, FJ 1 a); y 103/2008, FJ 5]. Referencia al carácter sustancial de la infracción del que se deriva que no basta, como señalan con acierto el Abogado del Estado y el representante del Congreso de los Diputados, cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo. Por el contrario, desde la estricta perspectiva constitucional que nos es propia, tal inconstitucionalidad sólo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esen-

cialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que sólo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad. El TC negará las cuatro alegaciones por no entenderlas de suficiente entidad como para viciar el procedimiento de forma sustantiva. Afrontará ahora el TC la impugnación basada en la análoga naturaleza de esta Ley con la de PGE siéndole aplicable, por tanto, sus mismos límites materiales y, concretamente, los previstos en los apartados 2 y 7 del art. 134 CE; en definitiva pretenden extender a la Ley enjuiciada los límites de contenido esencial o necesario de la LPGE así como del contenido esencial. El TC niega esas limitaciones exclusivamente fijadas en la CE para la LPGE. Afirmará el TC la peculiaridades de la función presupuestaria a que se refiere el art. 66.2 CE y el carácter excepcional de sus limitaciones que únicamente son predicables de esta norma con cita de su doctrina en la STC 3/2003, FJ 3). Perfilará el TC la LPGE y sus peculiaridades, trayendo en su apoyo la muy conocida doctrina de las SSTC 72/1970 o 3/2003, para concluir que e trata, en definitiva, de una *ley de contenido constitucionalmente definido* '..., de manera que puede hablarse en propiedad de la existencia en la Constitución de una reserva de un contenido de Ley de presupuestos (STC 3/2003, FJ 4). Dicho lo que antecede, parece evidente que si la Constitución reserva a una determinada ley una función específica, atribuyéndole un contenido definido e imponiéndole una serie de condicionantes, sólo a esta ley pueden referirse las limitaciones que, desde la óptica constitucional, condicionan su alcance material y temporal, de modo tal que sólo salvarán su legitimidad constitucional aquellas disposiciones incluidas en la ley de presupuestos que encajen dentro de su contenido, por respetar su *necesaria conexión económica -relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno- o presupuestaria -para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto-* (SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; y 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4). Aunque la trascendencia de la autorización que contiene la ley de presupuestos generales hace que *determinadas regulaciones llevadas a cabo en la ley de presupuestos encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren* (SSTC 32/2000, FJ 6; 109/2001, FJ 6; y 238/2007, FJ 4), ello no impide que cuando se dé alguna de esas conexiones, puedan encontrar acogida en el contenido del instrumento presupuestario. Ahora bien, debe afirmarse taxativamente que las limitaciones materiales y tem-

porales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa (art. 66.2 CE). Debe rechazarse esta queja por no vulnerar la Ley 50/1998 ninguno de los principios que la Constitución consagra para los presupuestos generales del Estado en el art. 134 al no ser aquélla, como se ha dicho, la LPGE. El último bloque de vulneraciones planteadas por los Diputados recurrentes afectan al art. 107 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que modifica la disposición transitoria sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico y, concretamente, al sistema de pago y fijación de la cuantía de la indemnización que el Estado reconoce a determinadas empresas del sector eléctrico para compensarlas por los costes de transición de un monopolio a un mercado en competencia. El objeto de la impugnación del art. 107 de la Ley 50/1998 se limita entonces a la forma de abono de los denominados costes de transición a la competencia de las empresas del sector eléctrico, cuya cuantificación se hizo por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, sobre la cual le imputan los Diputados recurrentes tres vicios de diferente naturaleza, dos con alcance constitucional y, un tercero, con alcance comunitario. Entienden a este respecto, que puesto que no existe una obligación constitucional de indemnizar a las empresas del sector eléctrico los costes de transición a la competencia, revistiendo aquella compensación una naturaleza voluntaria, el reconocimiento de este derecho a percibir una compensación fija de forma incondicionada, al configurarse parte del mismo como una cantidad fija e inamovible, independiente de la existencia real o no de costes, o lo que es lo mismo, de un perjuicio concreto y real y, por tanto, al margen de cualquier exigencia de comprobación, convierte a la medida en injustificada y desproporcionada, vulneradora de la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE: apelará el TC a su doctrina sobre lo que debe entenderse por una norma en la que se pueda apreciar arbitrariedad: al examinar una norma legal desde este punto de vista, su análisis ha de centrarse en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (entre muchas, SSTC 47/2005, FJ 7; 13/2007, FJ 4; 49/2008, FJ 5;

y 90/2009, FJ 6). EL TC afirma que no se aprecia que la norma cuestionada establezca discriminación de ningún tipo, ni es esto lo que plantean los Diputados recurrentes; tampoco la disposición cuestionada *carece de toda explicación racional*, como incluso reconocen los Diputados recurrentes, no sólo al asociarla a la transición de las empresas del sector eléctrico a un mercado de competencia, sino al encajarla en el ámbito de libertad del legislador.; la auténtica cuestión debatida se ciñe a la forma del abono de las indemnizaciones respecto de la cual hay que señalar que responde a una opción política y económica perfectamente legítima, como lo sería la contraria, propuesta por el Grupo Parlamentario de los Diputados recurrentes; recordará en este sentido el TC su doctrina: el hecho de que en el ejercicio de la potestad legislativa el Parlamento asuma, en virtud del principio mayoritario, una u otra opción, no convierte la obra del legislador democrático en arbitraria; como ya ha afirmado reiteradamente el TC, no puede tacharse de arbitraria una norma que persigue una finalidad razonable y que no se muestra desprovista de todo fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución adoptada, pues *entrar en un enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aun cuando pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional* (por todas, STC 149/2006, FJ 6; y en un sentido parecido, STC 128/2009, FJ 3). La siguiente imputación que se hace al art. 107 de la Ley 50/1998 es la de que, en la medida en que la compensación de transición que ese precepto recoge tiene la naturaleza de una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza impositiva, se habría creado por una ley complementaria de la LPGE un tributo en contra de la prohibición prevista en el art. 134.7 CE. Recordará el TC su doctrina: *el art. 134.7 de la Constitución es una norma sobre producción de normas* (STC 27/1981, FJ 3) de cuya dicción literal se desprende con toda claridad que las reglas contenidas en el mismo *tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto de una fuente normativa del Estado*: la LPGE (SSTC 116/1994, FJ 5; 174/1998, FJ 6; y 130/1999, FJ 5), razón por la cual *del segundo inciso del art. 134.7 CE no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva* (SSTC 149/1994, FJ único; 174/1998, FJ 6; 130/1999, FJ 5; 180/2000, FJ 5; y 274/2000, FJ 5). Pues bien, de la misma manera que se ha entendido que el art. 134.7 CE contiene una limitación constitucional que no resulta de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas (entre otras, SSTC 116/1994, FJ 5; 174/1998, FJ

6, y 130/1999, FJ 5), ahora debemos precisar que esa limitación constitucional sólo es aplicable a la LPGE, por la singularidad que la caracteriza, en su contenido (previsión de ingresos y autorización de gastos) y finalidad (vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno), pero no es trasladable, por vía analógica, al resto de las disposiciones que dicte el Parlamento en el ejercicio de la potestad legislativa genérica que enuncia el art. 66.2 CE, desdoblada de su competencia específica para la aprobación de aquellos presupuestos. Recordará el TC que ha señalado en la STC 126/1987: “[l]a Ley a que se refiere en sus distintos apartados el art. 134 de la Constitución es aquella que, como núcleo fundamental, contiene la aprobación de los PGE, es decir, las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos para un ejercicio económico determinado, razón por la cual no puede entenderse que sea de aplicación a otras disposiciones legislativas que no sean las que contengan la aprobación de los PGE “la prohibición contenida en el art. 134.7 de la Constitución” (FJ 5). En suma, puesto que la Ley 50/1998, no es la LPGE a la que hace referencia el art. 134 CE, no le es de aplicación el límite previsto en su apartado 7, debiendo rechazarse la queja planteada. Finalmente se pretende por los Diputados recurrente la vulneración del art. 92 del TUE al considerar que las compensaciones establecidas en el citado precepto tienen la condición de “ayudas de Estado” prohibidas al tratarse de una ventaja general concedida por el Estado a unas determinadas empresas que, no sólo no encajan en ninguna de las excepciones previstas en la citada disposición comunitaria sino que, además, se han aprobado sin notificación previa y sin tener autorización de la Comisión o del Consejo. Los Diputados recurrentes no deducen de su queja, sin embargo, violación alguna de la Constitución Española sino, únicamente, de aquel precepto comunitario, lo que hace inviable *a limine* el estudio de la cuestión, al ser el Tribunal Constitucional Juez de la constitucionalidad de las normas pero no de lo que ha venido a denominarse como su *comunitariedad*. Se recuerda por el TC su afirmación de que *los Tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal* (SSTC 235/2000, FJ 11; y 12/2008, FJ 2; y en sentido parecido, SSTC 49/1988, FJ 14; y 28/1991, FJ 5). Más concretamente, y, con relación al Derecho comunitario, se ha dicho por el TC que *no nos corresponde controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo, pues este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del Ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*[STC 41/2002, FJ 2; y en sentido parecido, SSTC 28/1991, FJ 7; 64/1991,

FJ 4; 213/1994, FJ 3; y 120/1998, FJ 4 a)]. La contradicción entre una norma estatal y una norma europea es una tarea que este Tribunal ha excluido, en principio, de los procesos constitucionales [SSTC 64/1991, FJ 4 a); y 329/2005, FJ 6], habida cuenta que ni el Derecho comunitario originario ni el derivado *poseen rango constitucional y, por tanto, no constituyen canon de la constitucionalidad de las normas con rango de ley*” (SSTC 292/2000, FJ 3; y en el mismo sentido, entre otras muchas, STC 372/1993, FJ 7); siendo el vicio que la demanda imputa al art. 107 de la Ley 50/1998 exclusivamente la violación del *art. 92 del Tratado de la Unión Europea* (actual art. 107 del TFUE), y no a precepto alguno de la Constitución, no cabe sino rechazar también esta última cuestión. Se desestima *in toto* el presente recurso de inconstitucionalidad.

Dada la inusual extensión de esta Sentencia nos limitaremos a señalar los VVPP presentados, sin entrar en su resumen: Aragón Reyes y Ortega Álvarez

V. FUENTES

1. Sentencia 137/2011, de 14 de septiembre (BOE de 11 de octubre). Ponente: Sala Sánchez (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: art. 81, 9.3 45, 137, 149.1; 13 y 18.
otros:

Objeto: Artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes

Materias: Decretos-leyes: requisito habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad; límites materiales a su utilización. Límites competencias. Principio de autonomía Local. Mejora del medio ambiente.

Resolución: Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, por vulneración del art. 86.1 CE.

VVPP: Existen VVPP suscritos por los magistrados Delgado Barrio y Aragón Reyes

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

B. Corporaciones Locales.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 134/2011, de 21 de julio (BOE de 17 de agosto). Ponente: Pérez Vera (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: arts. 137, 140, 142, 149.1.11; 149.1. 13; 149.1.14; 149.1.18 y 156.1

otros: art. 3 LOFCA

Objeto: Arts. 3.2; 19; 20.2; 22.2; 23.2 y disposición adicional única, apartado dos -que modifica el art. 146.1, de la Ley reguladora de haciendas locales- de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria; y contra los arts. 2; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8; y disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro -en lo relativo a determinadas modificaciones introducidas en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas- de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Materias: Competencias del Estado en materia de ordenación de las relaciones financieras de ésta con las CCAA y las HHLL. Funciones y papel atribuido al CPFF.

La representación procesal del Parlamento de Cataluña considera que ambas leyes están estrechamente conectadas entre sí y plantea que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña (arts. 137 y 156.1 CE) y la de los entes locales (arts. 137, 140 y 142 CE), menoscabando asimismo la tutela financiera de aquella sobre éstos (art. 48.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC, 1979), sin que los títulos habilitantes que dan cobertura constitucional a las leyes recurridas justifiquen el alcance de su regulación. Tanto la representación procesal del Senado como el Abogado del Estado, consideran, por el contrario, que estas leyes no vulneran competencia alguna, al haber sido dictadas en el ejercicio de las competencias que al Estado le atribuye el art. 149.1.13 CE y complementariamente, para aspectos concretos, las reglas 11,

14 y 18 del mismo art. 149.1 CE. Comenzará el TC analizando cuestiones de orden procesal en la medida en que condicionan el alcance del examen de fondo de la cuestión suscitada. En primer lugar la de si es posible en un único recurso formalizar una doble impugnación; recordará el TC que esa cuestión ya ha sido resuelta, pues aunque siendo cierto que, en principio, cada norma *debe ser motivo de impugnación por separado*, resulta legítima la impugnación unitaria cuando dichas normas *responden a un mismo campo normativo material y están tan estrictamente imbricadas ... que difícilmente pueden concebirse una de ellas sin la otra*, de manera que la resolución a través de un solo proceso *cobra sencillez abordando conjuntamente ambas disposiciones, hasta tal punto que su tratamiento por separado resultaría poco justificado* (STC 29/1994, FJ 2), así lo entiende el TC en este caso pues ambas leyes se conciben de modo complementario; en segundo lugar, el TC advierte la necesidad de tener en cuenta la variedad de modificaciones habidas en relación con los dos textos normativos, modificaciones que afectan a los preceptos recurridos; al respecto recordará el TC su doctrina que señala que *en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por el Tribunal para apreciar si la misma conlleva ... la exclusión de toda aplicabilidad de la Ley [pues], si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional ... Por ello carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento ... de modo total, sin ultractividad* (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; y 385/1993, FJ 2) (STC 196/1997, FJ 2); no sin dejar de advertir, sin embargo, que en esta misma Sentencia y fundamento jurídico también se dijo que constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas, en cuyo caso el TC sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva, debiendo inevitablemente resolver los términos de un conflicto mientras la esfera respectiva de competencias no resulte pacífica y aunque la disposición sobre la que se trabó el conflicto resulte luego derogada o modificada. En definitiva, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preserva-

ción exige aún, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencias denunciada, su definición constitucional o estatutaria (STC 182/1988, FJ 1; 248/1988, FJ 2; y 167/1993, FJ 2; 329/1993, FJ 1; y 165/1994, FJ 2 (STC 196/1993, FJ 2)” (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2); además hay que tener en cuenta que en este tipo de procesos promovidos por causa de vulneración del orden constitucional de competencias la doctrina del TC ha insistido en que si *la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993, y 155/1996) (STC 147/1998, fundamento jurídico 5) (STC 128/2999, FJ 4); el TC considera, precisamente que este es el caso que se suscita, para concluir que el recurso de inconstitucionalidad promovido frente a la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 mantiene vivo su objeto que queda delimitado en los términos expuestos en el FJ 1 de la Sentencia que extractamos; el objeto del presente proceso queda delimitado en los términos expuestos en el precedente fundamento jurídico 1; finalmente advertirá el TC que la controversia debe ser analizada asimismo teniendo en cuenta las normas del nuevo Estatuto aprobado con posterioridad a la admisión a trámite de este recurso de inconstitucionalidad, por lo que, de acuerdo con su doctrina (STC 179/1998, FJ 2, con remisión a otras) las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que puedan ser de aplicación; cuatro será los motivos de inconstitucionalidad: (a) Infracción del alcance legítimo del art. 149.1.13 CE con la consecuencia de vulnerar la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña (arts. 137 y 156.1 CE); (b) establecimiento de un control indebido sobre el Parlamento de Cataluña que también menoscaba la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña; (c) Vulneración de la autonomía local garantizada (arts. 137 y 140 CE) y de la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE); (d) infracción de la competencia de la Generalitat para ejercer la tutela financiera de los entes locales. Sobre el primero de los reproches, considera el TC que la vulneración afectaría al art. 3.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, y a los arts. 2; 5, segundo inciso, 6.3 y 4; y disposición adicional única, apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. Comienza el TC señalando la relación existente entre las dos leyes recurridas y la normativa europea; el art. 104 del Tratado de la Comunidad Europea (actual art.*

126 del TFUE) estableció que *los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos*, especificando que *la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros*. Dicho precepto también concretó los aspectos de la disciplina presupuestaria que habían de ser observados para evitar un déficit excesivo (apartado 2), aludiendo a las medidas a adoptar por el Consejo en el caso de no seguirse sus recomendaciones sobre reducción del déficit (apartado 6 y siguientes). La resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997 sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento y los Reglamentos (CE) núms. 1466/1997, del Consejo, de 7 de julio, -relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas- y 1467/1997, del Consejo, de 7 de julio, -relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo- tienen como finalidad concretar el alcance del llamado Pacto de estabilidad y crecimiento; dicho Pacto, según la exposición de motivos del Reglamento CE núm. 1466/1997, *se basa en el objetivo de finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios y para un crecimiento sólido y sostenido que conduzca a la creación de empleo, de manera que se formulan orientaciones políticas firmes ... para ajustarse al objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o de superávit, al que todos los Estados se han comprometido, y para tomar las medidas presupuestarias correctoras que estimen necesarias para alcanzar los objetivos fijados en sus programas de estabilidad y convergencia, y se procede a completar el procedimiento de supervisión multilateral previsto en los apartados 3 y 4 del art. 103^o*; en este contexto, la exposición de motivos del Reglamento CE núm. 1467/1997 señala que *es necesario acelerar y clarificar el procedimiento del déficit excesivo contemplado en el art. 104 C del Tratado con el fin de evitar que se produzcan déficits excesivos de las administraciones públicas y, en caso de que se produjeran, con el fin de propiciar su rápida corrección*”, por lo que *es necesario establecer plazos para la aplicación del procedimiento ..., [c]onsiderando que, a la luz de lo anterior, en caso de que un Estado miembro participante no tome medidas que tengan como consecuencia corregir el déficit excesivo, parece factible y adecuado ... decidir las sanciones que pudieran resultar necesarias, con el fin de ejercer presión en el Estado miembro participante afectado para que tome las medidas al efecto*. Resalta el TC la relación existente entre las leyes objeto de esta controversia y el aludido Pacto de estabilidad y crecimiento que desarrolla el art. 104 C del Tratado de la Unión Europea; sobre esta base señalará el TC que *aunque se trate de disposiciones que articulan o aplican otras del Derecho derivado europeo ... las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de Derecho interno que es*

tablecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, y 236/1991), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que ... no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias, pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental” (STC 79/1992, FJ 1); a partir de esta idea general, advertirá el TC que *tampoco cabe ignorar ‘la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE’ (STC 252/1988, fundamento jurídico 2)” (STC 79/1992, FJ 1), pero deberemos tener en cuenta en todo caso que “la integración de España en la Comunidad Económica Europea no significa que por mor del art. 93 se haya dotado a las normas del Derecho comunitario europeo de rango y fuerza constitucionales, ni quiere en modo alguno decir que la eventual infracción de aquellas normas por una disposición española entraña necesariamente a la vez una conculcación del citado art. 93 CE (STC 28/1991, FJ 4) (STC 64/1991, FJ 4). Pasará el TC a incardinar estos preceptos objeto de la controversia en la materia que resulte más específica de acuerdo con el orden constitucional de competencias; así para el TC la Ley 18/2001 proclama en su disposición final segunda que se ampara en las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 18 CE (apartado 1) y, asimismo en las reglas 11 y 14 del mismo art. 149.1 (apartado 2); en cuanto a la Ley Orgánica 5/2001, es manifiesto señalar que ha de interpretarse siempre *de forma unitaria* con la Ley 18/2001; apreciará el TC que la habilitación más específica del Estado para dictar ambas leyes se encuentra en el art. 149.1.13 CE, sin olvidar que hay que tener en cuenta que los preámbulos de las normas constituyen un elemento importante a tener en cuenta en las operaciones de encuadramiento competencial (STC 193/1984, FJ 4), aunque el TC no resulte vinculado por los criterios contenidos en las normas sobre este extremo (STC 152/2003, FJ 7, con cita de la STC 144/1985, FJ 1); en cuanto al encuadramiento de normas vinculadas al Derecho comunitario, hay que prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la normativa comunitaria de modo que *puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial* (STC 13/1998, FJ 3); subrayará el TC que la estabilidad presupuestaria constituye un elemento*

esencial de la política económica comunitaria en materia presupuestaria, debiendo las instituciones comunitarias verificar *la conformidad de las políticas económicas [de los Estados] con las orientaciones económicas generales previstas en el apartado 2 del art. 103 [del Tratado]*” (exposición de motivos del Reglamento CE 1466/1997); en el mismo sentido, la exposición de motivos de la Ley 18/2001 afirma que en el contexto de la Unión Económica y Monetaria de 1999 *la política presupuestaria continuará jugando un papel clave en esta orientación de política económica*; desde esta perspectiva, no le cabe duda al TC de la virtualidad que ofrece en este caso la regla 13 del art. 149.1 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que es una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma (por todas, STC 197/1996, FJ 4) y también en materia presupuestaria; recordará el TC su doctrina señalando que el establecimiento de topes máximos al presupuesto en materias concretas *halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13. CE, como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA (STC 103/1997, Fj 1)*” (STC 62/2001, FJ 4), al tiempo que recordará que no puede tampoco desconocerse que ya ha destacado la conexión existente entre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y la competencia estatal exclusiva sobre la Hacienda general prevista en el art. 149.1.14 CE (por todas, STC 31/2010, FJ 130), para concluir que es clara la competencia estatal para dictar, *ex art. 149.1.13 y 14 CE*, las leyes controvertidas, sin perjuicio de la incidencia complementaria de otras atribuciones competenciales (así, las reglas 11 y 18 del mismo art. 149.1 CE), aunque se deberá valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156.1 CE); al tiempo, considera el TC que debe considerar también lo dispuesto en el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (arts. 201, 203.1, 213.1 y 214 EAC). A partir de estos presupuestos, procederá el TC a analizar los preceptos controvertidos desde la perspectiva de si exceden –o no– de la competencia que al Estado le atribuye el art. 149.1.13 CE. El art. 3.2 de la Ley 18/2001 define el principio de estabilidad presupuestaria *en relación con los sujetos a los que se refiere el art. 2.1 de esta Ley*, es decir, respecto de los grupos de agentes que integran el sector público, que, como señala la norma remitida, son la Administración General del Estado, las entidades de la Seguridad So-

cial, las Comunidades Autónomas y los entes locales, integrándose en cada uno de dichos agentes los entes públicos dependientes de cualquier naturaleza; la estabilidad presupuestaria la concibe el precepto como *situación de equilibrio o superávit*, computada según el sistema europeo de cuentas nacionales; se dirigirá el reproche a que tal definición se le aplique a la Generalitat de Cataluña en la elaboración y aprobación de sus presupuestos; estimará el TC que la definición de *estabilidad presupuestaria* se configura como una orientación de política económica general que el Estado puede dictar *ex art. 149.1.13*, aunque su ejercicio haya de respetar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas; considerará el TC que la autonomía política de las Comunidades Autónomas establecida en los arts. 2 y 137 de la Constitución no es sino la *capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia* (STC 13/1992, FJ 7), autonomía que también ofrece una vertiente económica importantísima. En otras varias [Sentencias] (63/1986, 201/1988, y 96/1990) el TC ha sostenido que ello implica la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias y, en especial, las que se configuran como exclusivas; *esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto* (STC 237/1992, FJ 6); es decir, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas *no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos* (STC 96/1990, FJ 14), al tiempo que se recuerda que también ya se ha precisado que suponen una limitación inadecuada de dicha autonomía financiera *las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional*” (STC 201/1988, FJ 4). Desde esta perspectiva de la posición del TC, el primer reproche que se dirige al art. 3.2 de la Ley 18/2001 es que conciba la estabilidad presupuestaria como situación de *equilibrio o superávit* cuando no la configura así el Derecho comunitario; según el TC tal reproche no puede prosperar, pues ya se advirtió que dicho Derecho no se erige en parámetro de constitucionalidad en nuestro orden interno, ya que *no corresponde a este Tribunal ... pronunciarse sobre la eventual incompatibilidad entre una norma de Derecho interno y el sistema normativo de la Unión Europea* (STC 28/1991, FJ 5; STC 64/1991)” (STC 147/1996, de 19 de diciembre); abunda en igual criterio el hecho de que el TC tampoco enjuicia el acierto de las decisiones técnicas adoptadas por los poderes públicos, sino si tales decisiones han si-

do dictadas en el marco de las competencias que la Constitución les atribuye, así como su adecuación al resto de sus prescripciones [SSTC 244/1993, FJ 3 c) y 197/1996, FJ 8, entre otras muchas]; considera el TC que importa señalar que éste en su STC 62/2001, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, señalando que existe para ello un doble fundamento; de un lado, porque la limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas *encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13) (STC 96/1990, FJ 3), y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (STC 237/1992, FJ 3). Por todo ello, nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la Ley de presupuestos, máxime cuando ésta, lejos de ceñirse a ser un mero conjunto de previsiones contables, opera como un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno [SSTC 27/1981, FJ 2; 76/1992, FJ 4 a), por todas] (STC 171/1996, FJ 2); de otro, porque la imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, el cual exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, FJ 2; 103/1997, FJ 1). Con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe, pues, justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica (STC 62/2001, FJ 4); la legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4); por ello, considerará el TC que la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001 debe ser desestimada, pues el precepto no contiene ninguna otra prescripción complementaria del límite general examinado que suponga una vulneración de la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, máxime cuando el art. 214*

EAC condiciona el establecimiento por la Generalitat de límites para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria a los dispuestos por la normativa estatal y de la Unión Europea. Entrará de inmediato el TC al análisis del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 que enuncia los principios rectores del orden presupuestario en el sector público - estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos- y lo hace por remisión a lo que sobre cada uno de dichos principios determina la Ley 18/2001; en la medida que de los señalados sólo resulta cuestionado el de estabilidad presupuestaria, una vez desestimada la impugnación del artículo 3.2 de la Ley 18/2001, que contiene el alcance de dicho principio de estabilidad, procede hacer lo mismo respecto del art. 2 de la Ley Orgánica 5/2001 y desestimar su impugnación. Por lo que se refiere al segundo inciso del art. 5, señalará el TC que se impugna con idéntica argumentación que el ya analizado 3.2, por lo que desestima, asimismo, la impugnación. Los apartados 3 y 4 del art. 6 LO 5/2001, prevé que, tras la aprobación por el Gobierno del objetivo de estabilidad, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas determine el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas, precisando que si no se alcanzara un acuerdo en el seno de dicho Consejo cada Comunidad deberá aprobar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario; considerará el TC que en su examen deberá tener en cuenta que el Parlamento de Cataluña no formula reproche alguno a los apartados 1 y 2 de este art. 6, que prevén -por su remisión al art. 8.1 de la Ley 18/2001- que el acuerdo del Gobierno de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para los tres ejercicios siguientes se adopte mediante informe previo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas; será a partir de esta fase procedimental previa, no impugnada, cuando empiezan a operar las prescripciones de los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001 que se discuten. Considera el TC que el acuerdo del Gobierno sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria tiene, según el art. 8.1 de la Ley 18/2001, una doble referencia, pues ha de fijarse el objetivo de estabilidad *para el conjunto del sector público*, de un lado, y *para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el art. 2.1 de esta Ley*”, de otro; el TC observará una distinción fundamental en el rol atribuido al CPFF: nótese, nos dirá, que mientras los apartados 1 y 2 del art. 6 de la Ley Orgánica 5/2001 se refieren a la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, mediante su informe, para la fi-

jación por el Gobierno del objetivo de estabilidad para *el conjunto de las Comunidades Autónomas*, los apartados 3 y 4 del mismo precepto, objeto de impugnación, prevén que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, mediante acuerdo, *determinará el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas*, de manera que si dicho Consejo *no alcanzase un acuerdo*, cada Comunidad deberá aprobar sus presupuestos *en situación, al menos, de equilibrio presupuestario*; en definitiva, concluirá el TC, lo que se cuestiona, por atentatorio a la autonomía política y financiera de la Generalitat, es tanto la capacidad del Consejo de Política Fiscal y Financiera para determinar mediante acuerdo el objetivo de estabilidad presupuestario de la Generalitat de Cataluña (apartado 3), como para, en ausencia de acuerdo, imponer a aquélla, al menos, el equilibrio en sus presupuestos (apartado 4); se remitirá el TC a lo ya expuesto en la relación entre el analizado art. 3.2. y los límites que se explicitan en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, límites o topes generales y no sólo específicos a los presupuestos de las Comunidades Autónomas; se trata ahora, precisa el TC, de apreciar si las prescripciones del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001, que conllevan la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de dichos límites o topes, infringen la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña; comenzará el TC remitiéndose a su doctrina que pone de relieve la conexión existente entre los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE que supone la competencia del Estado para *la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado* (STC 31/2010, FJ 130), especificando que la competencia de aquél se desenvuelv[e], con la coordinación del propio Estado, en un marco de cooperación entre éste y las Comunidades Autónomas (STC 31/2010, FJ 135); este marco multilateral de coordinación y cooperación propio de la materia *financiera* ha sido confirmado por la doctrina del TC, señalando, al examinar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, que las decisiones que deban garantizarla *han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia por el Estado y en el ámbito estatal de actuación, no siendo posibles decisiones unilaterales que ... tendrían repercusiones en el conjunto ... y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado* (STC 31/2010, FJ 130, con cita de las SSTC 104/1988, FJ 4; y 14/2004, FJ 7). Considerará el TC que esta doctrina es también predicable de los criterios de orden presupuestario, dada la relevancia que la política presupuestaria tiene como instrumento de la política económica; el

legislador orgánico tiene atribuida, entre otras funciones, funciones, la de establecer *las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado*” (art. 157.3 CE), y ha configurado al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma (art. 3.1 LOFCA), como el *órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera*, con la función de *coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado* [art. 3.2 a) LOFCA]; por su parte, el art. 201 EAC dispone que las relaciones tributarias y financieras entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el art. 157 CE; sobre este presupuesto argumental considerará el TC que ninguna vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña supone lo establecido en el art. 6.3 de la Ley Orgánica 5/2001, pues la fijación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas del *objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas* es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta, sin duda, a la *garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general* [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con la doctrina ya argumentada del TC, *con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema* (STC 31/2010, FJ 130). Con ello en absoluto quiebra la posibilidad de que la Generalitat realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera, aunque ambos aspectos de su autonomía deban plasmarse en los presupuestos de la Comunidad respetando el *objetivo de estabilidad presupuestaria* que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues las decisiones de éste se sustentan en las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de la Generalitat, según prevé el art. 156.1 CE; la misma argumentación cabe en relación con la impugnación del 6.4 de la LO 5/2001, concluyendo el TC que procede desestimar la impugnación del art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001. Procederá ahora el TC al análisis de la impugnación de la DA única apartados uno, tres y cuatro de la LO 5/2001 achacándosele como a los anteriores preceptos ya analizados la vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat; los apartados impugnados contienen diversas modificaciones de la LOFCA; así el

apartado uno modifica la letra b) del art. 2.1. LOFCA, y dispone que al Estado le corresponde la garantía del equilibrio económico y adoptar las medidas necesarias para alcanzar la estabilidad interna y externa y la estabilidad presupuestaria, entendiendo por tal la situación de equilibrio o superávit; de nuevo se reiterará el TC en los argumentos que le han permitido no apreciar vulneración alguna del equilibrio competencial al enjuiciar el art. 3.2. Ley 18/2001; recordará el TC su doctrina acerca de la competencia del Estado para *conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general* (STC 62/2001, FJ 4, con cita de las SSTC 171/1996, FJ 2; y 103/1997, FJ 1) así como su competencia para alcanzar *la gradual recuperación del equilibrio presupuestario*” (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a la STC 237/1992, FJ 3), de manera que la concepción de la estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit que tiene el precepto impugnado se aviene con las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.13 y 14 CE, competencias que se ejercen en el marco multilateral de coordinación y cooperación previsto por el legislador orgánico. Se desestima la impugnación. Se enfrenta ahora el TC a la impugnación del apartado 3 de la DA única que da nueva redacción al art. 14.3 LOFCA disponiendo la necesaria autorización del Estado para las operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o de cualquier crédito público por parte de las Comunidades Autónomas, con la precisión de que las operaciones de crédito que realicen las Comunidades Autónomas de acuerdo con los apartados uno y dos del art. 14 de la LOFCA necesitarán también autorización del Estado cuando *de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria*. La impugnación de este precepto se fundamenta exclusivamente, al igual que la de los restantes preceptos de este grupo, en el rechazo del alcance del principio de estabilidad presupuestaria; la impugnación está básicamente dirigida al extremo de que, en todo caso, esta autorización venga exigida cuando *se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria*; el TC se remitirá a doctrina anterior al recordar que las competencias de *cualesquiera Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública deben ser enmarcadas en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada constitución económica, a que este Tribunal Constitucional se ha referido en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero, (conflictos positivos de competencia núms. 63 y 191/1981 acumulados), y especialmente por lo que se refiere al ámbito más concreto de la actividad financiera pública, en el que debe encuadrarse el caso contemplado en el presente proceso, de-*

ben ajustarse al principio de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda estatal, formulado por el art. 156.1 CE (STC 11/1984, FJ 5); asimismo se acude a la misma decisión del TC para recordar que la LOFCA ha configurado una facultad estatal de acuerdo con los principios a que se ha hecho referencia en el fundamento anterior y, en especial, de acuerdo con los de coordinación de las haciendas de las Comunidades Autónomas con la del Estado y de exigencia de una política económica unitaria. A dichos principios y a otros formulados en la Constitución se refiere el art. 2.1 de la propia LOFCA. El art. 3.2 e) de la misma Ley Orgánica atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera, como órgano consultivo y de deliberación, competencia en materia de coordinación de la política de endeudamiento. Pero la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de endeudamiento, no se agota -como pretende la representación del Gobierno vasco- en la emisión de informes no vinculantes por parte de dicho Consejo, sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación -a cuya noción se ha referido este Tribunal Constitucional en Sentencia de 28 de abril de 1983 (conflictos positivos de competencia números 94 y 95/1982, fundamento jurídico segundo)-, exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración. De ahí que puedan ser consideradas las autorizaciones de emisión de deuda pública contempladas en el art. 14.3 LOFCA como medios al servicio de la coordinación indicada. Por otra parte, tales autorizaciones pueden ser consideradas además como decisiones de especial relevancia al servicio de una única política monetaria, cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado, en virtud del art. 149.1.11 de la Constitución” (STC 11/1984, FJ 6); doctrina reiterada al examinar el acceso al crédito por las Comunidades Autónomas en la STC 87/1993, FJ 3 b); teniendo en cuenta esos precedentes jurisprudenciales, la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las Comunidades Autónomas cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE (expresamente reconocido por el art. 213.1 EAC) al limitar el endeudamiento de la Generalitat a lo establecido en la normativa estatal, máxime cuando dichas operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 14.4 LOFCA); se concluye desestimar la impugnación del apartado tres de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001. Por lo que se refiere a la impugnación de la DA única.4 que dispone el carácter

anual de los presupuestos autonómicos en concordancia con los del Estado y su sometimiento al principio de estabilidad presupuestaria, además de otros aspectos técnicos, al tener idéntica línea argumentativa que las impugnaciones anteriores, por similares razones se concluye su desestimación. El segundo motivo de inconstitucionalidad de las leyes recurridas se deriva de que aquéllas establecen un control indebido sobre el Parlamento de Cataluña que menoscaba su autonomía financiera (el reproche afectaría al art. 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8 y a la disposición adicional única apartado dos de la LO 5/2001); es criterio de los recurrentes que el precepto impone a la Generalitat, en los casos en que los presupuestos se aprueban en situación de déficit y también cuando el déficit sea de resultado, la aprobación de un plan de saneamiento, atribuyendo al CPFF de las Comunidades Autónomas el control de la idoneidad de dicho plan; ello supone, en su opinión, un control indebido del Parlamento de Cataluña (STC 76/1983, FFJJ 12 y 14) por parte de dicho Consejo, ya que excede de lo previsto en el art. 153 CE, vulnerando así su autonomía financiera. Comenzará el TC trayendo en su apoyo la doctrina de la STC 4/1981: *el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado* (STC 4/1981, FJ 3); criterio reiterado en relación con las Comunidades Autónomas al afirmar que *la autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva* (Sentencia 4/1981 y 6/1982) (STC 76/1983, FJ 12); matizará esta doctrina ahora el TC al hacer referencia a la necesidad de distinguir entre la previsión de un control del Estado *genérico e indeterminado que, según reiterada doctrina de este Tribunal (desde la STC 4/1981, fundamento jurídico 3), resulta contrario al principio constitucional de autonomía ... [y] aquéllos que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las fa-*

*cultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación. Así interpretado, el precepto resulta acorde con el orden constitucional de competencia (STC 118/1996, FJ 19); sin olvidar que “no [se] puede pretender que la Administración estatal sustituya a la autonomía en materias de competencia de ésta” (STC 118/1996, FJ 18); recordará ahora el TC los numerosos supuestos en los que se ha hecho uso de esta doctrina; así, por ejemplo, en las SSTC 6/1982, FJ 9; 227/1988, FJ 20.b); STC 32/1983, SSTC 42/1983; 11/1984; 144/1985; sin olvidar en relación con la propia materia financiera como la Constitución prevé que las respectivas competencias del Estado han de ejercerse en un marco de coordinación y cooperación determinado que conlleva límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, límites que han de reputarse constitucionales cuando se deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la ley orgánica a la que aquélla remite (art. 157.3 CE); manifestación de ello, según ha quedado expuesto, es la específica modalidad de control del Estado de las operaciones de emisión de deuda pública de las Comunidades Autónomas, operaciones que han de ser autorizadas por aquél de acuerdo con la previsión de la LOFCA [STC 11/1984, FJ 6, reiterada para otras formas de acceso al crédito en STC 87/1993, FJ 3 b)]. El reproche a los apartados impugnados se centra en que el CPFF compruebe la idoneidad de las medidas contenidas en el plan y su adecuación al objetivo de estabilidad y en que requiera a la Comunidad la presentación de un nuevo plan si el primero no se considera satisfactorio; similar procedimiento ha de seguirse cuando el incumplimiento del objetivo de estabilidad se constate no ya en la elaboración del presupuesto, sino en su liquidación; partirá el TC de la legitimidad del establecimiento por el Estado del principio de estabilidad presupuestaria, y considerará atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación del mismo, el Estado imponga *ex art. 149.1.13 CE* la elaboración por las Comunidades Autónomas correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y consecuentemente la citada competencia del Estado, a cuyo través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras); en definitiva, la elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad y a ello no se opone la demanda; a idéntica consideración llega el TC en relación con el deber de la CCAA de enviar el plan para su control por el CPFF; la idoneidad de*

dicho plan tiene necesaria repercusión en la estabilidad presupuestaria del propio Estado y de las restantes Comunidades Autónomas, que puede resultar desvirtuada si no se constata esa idoneidad; insistirá, de nuevo, el TC en que *entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos y, en estos casos, en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia* (STC 76/1983, FJ 13); en este caso inciden de modo directo las competencias del Estado del art. 149.1.13 y 14 CE, pero también las de coordinación en materia financiera (art. 156.1 CE) y las de colaboración establecidas por el legislador orgánico (art. 157.3 CE), derivándose de todo ello que estamos ante medidas que por afectar al Estado en su conjunto *han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema* (STC 31/2010, FJ 130), generalidad y homogeneidad que se reflejan en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas; de nuevo se remitirá el TC a su doctrina sostenida en la STC 227/1988, FJ 20 d) que ya se reprodujo parcialmente al hilo de anteriores argumentaciones; sostendrá el TC que la apreciación por el CPPF de si el plan económico-financiero elaborado por las CCAA se adecua o no al objetivo de estabilidad presupuestaria se detiene allí, esto es, no comporta, en el caso de que la apreciación sea negativa, la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma para la elaboración del plan, sustitución que sería inconstitucional (STC 118/1986, FJ 18, entre otras muchas), sino que se traduce en un requerimiento a aquélla para que lleve a cabo su reformulación; técnica del requerimiento sobre la que el TC ya se había pronunciado considerándola legítima al entender que consiste en *comunicar la anomalía al órgano gubernamental competente a fin de que éste remedie el incumplimiento detectado* (STC 6/1982, FJ 9), no constituyendo sino un instrumento que permite al Estado *velar para que no se produzcan diferencias en la ejecución o aplicación del bloque normativo*”, ya que *“incluso en los mismos sistemas federales se reconoce una serie de atribuciones a las instancias federales que, en definitiva, se concretan en una función de vigilancia que la Federación ejerce sobre las actuaciones ejecutivas de los Estados miembros* (STC 76/1983, FJ 12); será criterio del TC que nos encontramos ante una función de coordinación que emana del propio órgano de coordinación y colaboración previsto por el legislador orgánico de acuerdo con la Constitución, pues la coordinación *persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones*”, de manera que a su través se establezcan relaciones que *“hagan posible la información recíproca, la homogenei-*

dad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias ... en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 194/2004, FJ 8, con remisión a la STC 32/1983, FJ 2); será criterio del TC que no vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas la necesaria elaboración por las Comunidades Autónomas del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el CPFF y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad; lo mismo ocurre cuando, concurriendo las circunstancias imprevistas a que se refiere el apartado 8 del art. 8, la propia Comunidad Autónoma remita un plan rectificativo al Consejo de Política Fiscal y Financiera; idéntico juicio le merece al TC la DA única.2 LO 5/2001: la atribución al CPFF de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo; en conclusión, procede desestimar la impugnación de los apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 8 del art. 8 y de la disposición adicional única, apartado 2 de la LO 5/2001. El tercer motivo de inconstitucionalidad, se referirá a la vulneración de la autonomía local garantizada y del principio de suficiencia financiera de los entes locales, respecto de los arts. 3.2, 19, 23.2 y la disposición adicional única, apartados dos, de la Ley 18/2001. Será el motivo de la impugnación la apreciación de que la adecuación de los presupuestos de los entes locales al objetivo de estabilidad presupuestaria impuesta por estos preceptos excede de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y vulnera la autonomía institucional de dichos entes (art. 137 CE) y su autonomía financiera, concebida como suficiencia (art. 142 CE), pues ambas competencias resultan vaciadas dados los términos de la imposición legal. En defensa de la adecuación constitucional plena de los preceptos impugnados se sostiene que el Estado *ex art.* 149.1.13 y 18 CE puede establecer el objetivo de estabilidad presupuestaria de los entes locales y también limitar el acceso de éstos al crédito. Como cuestión preliminar, el TC afrontará la cuestión de la naturaleza y alcance que tiene la autonomía local constitucionalmente garantizada, así como en la virtualidad de su autonomía financiera; por lo que se refiere a ésta, garantizada por los arts. 137, 140 y 141 supone *el derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen ... Para el ejercicio de esa participación ... los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonó-*

mica es posible” (STC 32/1981, FJ 2), no pudiendo las Comunidades locales “ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer ... Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia (STC 214/1989, FJ 1, con cita de la STC 32/1981, FJ 5); subrayará el TC cómo en la STC 214/1989 ya precisó el alcance que tiene el marco general de las competencias locales que se establece en los arts. 2, 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, señalando que dicho marco se sustenta, de un lado en el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos ... Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida -y no podía ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 214/1989, FJ 3); por lo que se refiere a la autonomía financiera de los entes locales, recordará haber afirmado que es el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada (STC 96/1990, FJ 7). En efecto, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) -hemos afirmado-, ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 237/1992, FJ 6). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (STC 48/2004, FJ 10); en consecuencia la autonomía financiera de los entes locales se manifiesta en la plena disponi-

bilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias propias”, lo que conlleva que la “libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto”, de manera que los criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas “son transportables al ámbito de la Administración local” (STC 237/1992, FJ 6); en atención a estas consideraciones será criterio del TC que no cabe duda de que las competencias del Estado establecidas en el art. 149.1.11, 13, 14 y 18 CE tienen virtualidad para examinar los motivos de infracción de la Constitución de los preceptos que ahora nos ocupan, precisando ya que la regla 13 del art. 149.1 CE tiene especial relevancia para examinar la vulneración en que pudiera incurrir la prescripción de estabilidad de los presupuestos locales y que las reglas 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE también han de tenerla para apreciar si se infringe la suficiencia financiera local en la medida en que no cabe desconocer la doble competencia del Estado, convergente aquí, sobre la Hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (arts. 149.1, 14 y 18 CE), ya que precisamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos estatales, como garantía de su autonomía, hace de tal sistema de dotación de recursos el soporte del funcionamiento de estas haciendas dentro del conjunto de la Hacienda general y, en consecuencia, le convierte en un elemento básico de esta (STC 237/1992, FJ 6); considerará, además, el TC que el art. 160.1 b) EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva sobre la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el art. 84, competencia que, a su vez, deberá respetar las competencias del Estado (STC 31/2010, FJ 100, con remisión al FJ 37); de acuerdo con este planteamiento entrará el TC a examinar si los arts. 3.2, 19, 23.2 y la disposición adicional única, apartado dos de la Ley 18/2001 incurren en el motivo denunciado de inconstitucionalidad. Los arts. 3.2 y 19 disponen, respectivamente, el alcance que tiene el principio de estabilidad presupuestaria para los entes locales y la obligación de que éstos ajusten sus presupuestos al cumplimiento de dicho principio; se reitera el TC en que la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE); al tiempo considera obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local determinándose la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su

autonomía política ni su autonomía financiera. Considera el TC que no puede apreciarse quebranto de la autonomía política de estos entes porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas; el derecho a intervenir de los entes locales en los asuntos que les atañen (STC 214/1989, FJ 1) no se pone en cuestión por el hecho de que se someta a las previsiones constitucionales, entre las que figura el establecimiento por el Estado de la ordenación, ex art. 149.1.13 CE, de los presupuestos de dichos entes; con tal límite, los entes locales pueden intervenir a través de sus propios órganos en los diferentes ámbitos materiales con el alcance que las leyes estatales o autonómicas hayan establecido (STC 214/1989, FJ 3), lo que reconoce el art. 19.2 de la Ley 18/2001; ambos preceptos tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales (STC 237/1992, FJ 6); se desestima la impugnación de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001; el art. 23.2 condiciona, en caso de desequilibrio presupuestario, la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda (art. 54 de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales) a que dicho desequilibrio desaparezca en tres ejercicios presupuestarios a través del plan económico-financiero que los entes locales están obligados a presentar en tal supuesto, de acuerdo con lo regulado en el art. 22; apreciará el TC que en la demanda no se hace cuestión de lo establecido en ese precepto, si bien por vía indirecta posteriormente el TC entrará a su examen. Procede ahora señalar, a los efectos del enjuiciamiento del art. 23.2, que la obligación prevista en el art. 22.1 de que los entes locales que no hayan satisfecho el objetivo de estabilidad presupuestaria elaboren un plan económico-financiero que permita la corrección de desequilibrio resulta legítima en términos constitucionales, de acuerdo con lo previamente afirmado por el TC en el precedente FJ 11°. Para abordar la impugnación del art. 23.2, partirá el TC de su doctrina sobre las autorizaciones de apelación al crédito por las entidades locales, a tenor de la cual *es igualmente compatible con la autonomía municipal la fijación de unos límites de endeudamiento de los entes locales y el que las operaciones, cuando se superen esos límites, se sometan a autorización* [STC 57/1983, FJ 4, con cita de la STC 4/1981, FJ 15 f)] ya el TC en esa misma Sentencia advirtió que con el endeudamiento y la apelación al crédito por los en-

tes locales se está incidiendo en *la ordenación del crédito y la economía en su conjunto, de modo que para evitar alteraciones del equilibrio económico financiero es necesario que el Estado articule los distintos componentes del sistema, mediante la fijación de límites de endeudamiento y otros condicionamientos a las entidades locales. Los títulos prevalentes serían entonces el competencial en materia de crédito y de actividad económica, concluyendo que las competencias del Estado no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable. Este que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento. Con lo que el acto de autorización puede significar en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las entidades locales por un endeudamiento excesivo, destacan los aspectos que afectan al conjunto, y, desde esta estimativa, son invocables los títulos competenciales del art. 149.1.11 y 13 (STC 57/1983, FJ 7); se remitirá a su ya mantenida doctrina en el examen del art. 54 LRHL (en la actualidad, art. 53), que en su apartado primero somete las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante deuda o cualquier otra apelación al crédito público a la autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a la competencia estatal garantizada por los arts. 149.1.11 y 13 CE en cuanto pueden incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico (STC 57/1983). Por su parte, el apartado segundo atribuye dicha autorización a los órganos de la Comunidad Autónoma que tengan atribuida competencia en la materia cuando de la concertación de créditos y concesión de avales en general se trate, garantizando así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, su competencia en materia de tutela financiera reconocida por el art. 48.1 EAC, que se proyecta sobre aquellas operaciones de endeudamiento que no trascienden el interés local (STC 56/1983). A la vista de ambos apartados, parece evidente que el impugnado art. 54.3 LHL no hace sino configurar el necesario margen autónomo de endeudamiento que también ha de ser reconocido a las corporaciones locales por imperativo del principio constitucional de autonomía local en el marco de la competencia básica estatal del art. 149.1.18 CE, por lo que ningún reproche de inconstitucionalidad cabe efectuar contra el mismo” (STC 233/1999, FJ 21); apreciará el TC que el apartado 2 del art. 23 no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito, y considerará que se halla ante una prescripción de ordenación financiera de las operaciones de crédito y emisión de deuda de los entes locales que encuentra le-*

gítima cobertura en las reglas del art. 149.1.11 y 13 CE, de acuerdo con la doctrina reproducida y que no conlleva vulneración de la autonomía de dichos entes ni de su suficiencia financiera, ya que ambas están sometidas a los límites que conllevan las señaladas competencias del Estado; por tanto, concluirá el TC, se debe desestimar la impugnación del art. 23.2 de la Ley 18/2001. La modificación operada en el art. 146.1 de la LRHL por la DA única, apartado dos L 18/2001, establece los criterios a que deben someterse *los estados de gastos e ingresos* y las *bases de ejecución* de los Presupuestos de los entes locales con la finalidad de atender al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Será criterio del TC que en *los estados de gastos* del Presupuesto local queden debidamente especificados *los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones* y que *los estados de ingresos* del mismo Presupuesto contengan *las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio*, son precisiones, al igual que las de las bases de ejecución del Presupuesto, que encuentran su razón de ser en la ordenación de los Presupuestos locales que el Estado puede establecer *ex art. 149.1.14 y 18 CE*, pues *puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de la Administraciones públicas ex art. 149.1.18 CE, precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 LHL, esto es, el de la Hacienda general del art. 149.1.14 CE. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las haciendas de las Corporaciones locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE (STC 233/1999, FJ 4, con cita de las SSTC 96/1990, 237/1992, 331/1993, y 171/1996); a la luz de estas consideraciones, considera el TC que las determinaciones normativas de los Presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras espe-*

cificaciones técnicas que no vulneran las autonomía local ni su suficiencia financiera, en cuanto no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos; en consecuencia, procede desestimar la impugnación de la DA única.2 Ley 18/2001. Finalmente se plantea el TC la cuestión de la impugnación de los arts. 20.2 y 22.2 Ley 18/2001, a los que la demanda atribuye la vulneración de la tutela financiera que a la Generalitat le corresponde ejercer sobre los entes locales. Aducirán los impugnantes la doctrina del TC sobre la tutela financiera de las Comunidades Autónomas respecto de los entes locales (SSTC 65/1983, 57/1983, y 233/1999) y la intervención del Estado respecto de dichos entes que han de complementarse, de manera que la tutela financiera del Estado sobre aquéllos no puede anular a la de la Generalitat, como ocurrió en el supuesto examinado en la STC 179/1985; se rechaza por la Abogacía del Estado dicha impugnación manifestando que los arts. 20.2 y 22.2 se han dictado al amparo del art. 149.1.11, 13 y 14 CE, de modo que la tutela del Estado ejercida a través de aquellos preceptos carece de la amplitud que tenía en el supuesto de la STC 179/1985, pues se ciñe exclusivamente a la verificación del objetivo de estabilidad presupuestaria; en la misma línea la representación procesal del Senado argumenta que en absoluto pueden vulnerar la tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales unos preceptos que concretan los criterios para alcanzar por parte de dichos entes el principio de equilibrio presupuestario, principio que respeta su autonomía institucional. Considerará el TC que, con carácter previo a su enjuiciamiento de los arts. 20.2 y 22.2 Ley 18/2001, debe examinar el alcance que tiene la competencia de la Generalitat para ejercer la tutela financiera de los entes locales, prevista en el art. 218.5 EAC; se remitirá el TC a lo ya afirmado sobre este competencia autonómica: es innegable que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el art. 149.1.18 [SSTC 57/1983, FJ 5 y 233/1999, FJ 4 c), entre otras muchas]; la omisión de la referencia a la ley estatal en el art. 218.5 EAC no puede entenderse como un desconocimiento de las competencias del Estado del art. 149.1.18 CE, dada la previsión del apartado 2 del propio artículo que ... *atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, previsión a la que queda también sometida, como es obvio, la tutela financiera sobre los gobiernos locales a que se refiere este apartado 5* (STC 31/2010, FJ 140); considerará el TC evidente y claro que la Generalitat puede

ejercer la tutela financiera de los entes locales respetando los criterios básicos que el Estado establezca *ex art.* 149.1.18 CE; considerará el TC que esta consideración debe completarse con la consideración realizada por la STC 57/1983, a la que remite la STC 31/2010, que sostuvo que *otra cuestión es si, por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta -a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento- al control estatal* (STC 57/1983, FJ 5), cuestión a la que dicha Sentencia respondió afirmando que los títulos estatales de ordenación económica y del crédito determinaban la intervención del Estado; las anteriores consideraciones del TC le llevan a plantearse si dichas intervenciones del Estado se acomodan a la Constitución; apreciará el TC que el art. 20.1 -que no ha sido impugnado- atribuye al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, la fijación del objetivo de estabilidad para las entidades locales; la fijación de este objetivo requiere el informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, según el apartado 2 de este precepto, siendo la señalada intervención de la Comisión Nacional de Administración Local el objeto del reproche que formula la demanda, ya que las Comunidades Autónomas no están integradas en dicha Comisión.; recuerda el TC que ya se pronunció sobre la configuración de la Comisión de Administración Local como órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local, afirmando que *nada obsta a que constitucionalmente la LRBRL haya podido articular dicha Comisión como un organismo de relación directa entre el Estado y las entidades locales en cuya composición queda excluida la presencia de las Comunidades Autónomas*, toda vez que el carácter bifronte del régimen local permite que *el Estado pueda entablar relaciones directas con las entidades locales, tal como ya se declaró por este Tribunal Constitucional en la STC 84/1982 (fundamento jurídico 4) y ello porque la configuración constitucional del régimen local no permite calificarlo como intracomunitario o extracomunitario. Y si bien es aconsejable que esas posibles relaciones entre el Estado y las entidades locales no supongan, en la medida de lo posible, la exclusión de las Comunidades Autónomas, lo cual viene apoyado, además, por el principio de colaboración interadministrativa, no menos cierto es que también debe atenderse a la propia eficacia y operatividad de esos órganos de colaboración que aglutinan a diversas instancias políticas y administrativas* (STC 214/1989, FJ 29); la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se inscribe en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y que se proyecta sobre el triple nivel territorial de nuestro ordenamiento: estatal, autonómico y local, a esta consideración del TC se añade por éste que del mismo modo que en el pro-

ceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas se produce la intervención del CPFF donde están representadas las Comunidades Autónomas, la audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio por el Estado de su propia competencia y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales; será decisión del TC que en atención a estas consideraciones procede desestimar la impugnación del art. 20.2 Ley 18/2001. Afronta ahora el TC el análisis del art. 22 que regula la corrección de las situaciones de desequilibrio del Presupuesto de los entes locales, tanto si el desequilibrio se produce en la aprobación de aquél como en su liquidación; la corrección se realiza mediante la aprobación por el ente local de un plan económico-financiero que debe remitirse al Ministerio de Hacienda, que llevará a cabo el seguimiento de la corrección de desequilibrio; las relaciones directas -sin intervención de la Generalitat, por tanto- entre el Estado y los entes locales, tampoco vulneran en este caso la tutela financiera de aquélla sobre estas últimas; llegará el TC a la misma conclusión, en atención a lo establecido en el FJ 15, reconociendo la legitimidad de la regulación estatal que prevé el sometimiento a autorización de las operaciones de crédito que realicen los entes locales e, incluso, la autorización misma por el Estado de esas operaciones, en razón a la especial incidencia que tiene la apelación al crédito en el equilibrio económico y financiero y, por tanto en el conjunto de la economía; abunda en esa conclusión el hecho de que tanto la obligada elaboración del plan económico-financiero como la intervención del Ministerio de Hacienda son manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que, como ya ha sido señalado en el FJ 11, puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado; en todo caso, el precepto al salvaguardar la tutela financiera de la Generalitat en esta materia, permite su intervención siempre que la misma no interfiera la competencia estatal; concluirá el TC que el art. 22.2 Ley 18/2001, no conculca la tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales y, por tanto, procede desestimar la impugnación. El TC decide desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 18/2001 diciembre, general de estabilidad presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

Véase la STC 157/2011 mediante la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad in-

terpuesto contra los arts. 3.2, 6.2, 7.1 y 7.3 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Sobre la misma cuestión se han producido durante 2011 un gran número de pronunciamientos del TC: Véanse las SSTC 186; 187; 188; 189; 196; 197; 198; 199; 203 y 207.

2. Sentencia 140/2011, de 14 de septiembre (BOE de 11 de octubre). Ponente: Pérez Vera (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 149.1; 149.1.13

otros:

Objeto: Apartados 1 y 4 del art. 5 y la disposición final primera de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales

Materias: Orden de distribución de competencias: bases y coordinación general de la actividad económica.

Resolución: Se desestima el presente recurso de inconstitucionalidad

3. Sentencia 156/2009, de 18 de octubre (BOE de 15). Ponente: Aragón Reyes (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.30; 149.2.

otros:

Objeto: Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999.

Materias: Condiciones de extensión, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Servicio de la cultura: deber y atribución esencial; deber de facilitar la comunicación cultural entre las CCAA.

Resolución: Se estima el conflicto positivo de competencia núm. 843-2000 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999, y en consecuencia declarar que dicha resolución vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña

VVPP: Eugeni Gay Montalvo, Pérez Tremps, Asua Batarrita y Ortega Álvarez

4. Sentencia 158/2011, de 19 de octubre (BOE de 15 de noviembre). Ponente: Pérez Tremps (Conflictos positivos de competencia acumulados).

Preceptos constitucionales: 149.1.13, 16 y 23
otros:

Objeto: Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y con el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 324/2000, respectivamente.

Materias: Competencias del Estado y de las CCAA: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Resolución: 1. En relación con el conflicto positivo de competencia núm. 3899-2000, planteado frente al Real Decreto 324/2000 de 3 de marzo:

- a) Inadmitir el conflicto promovido respecto de su art. 1.
- b) Declarar que el conflicto ha perdido objeto respecto de sus arts. 3 B) 3 y 5; y 5. Dos A) 1 g).
- c) Desestimar el conflicto en todo lo demás.

2. En relación con el conflicto positivo de competencia núm. 2621-2001, promovido contra el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre:

- a) Inadmitir el conflicto planteado respecto de los arts. 2 y 6 del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo.
- b) Desestimar el conflicto en todo lo demás.

5. Sentencia 159/2011, de 19 de octubre (BOE de 15 de noviembre). Ponente: Pérez Vera (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.18;
otros:

Objeto: Arts. 3.3, 22 a 32 y la disposición adicional segunda del Real Decre-

to 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

Materias: Cooperación económica del Estado con las inversiones de las administraciones locales.

Resolución: Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 6454-2003, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente al Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales y, en consecuencia:

- a) Declarar que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña, con el alcance expresado en los fundamentos jurídicos 7 y 8, los siguientes preceptos: el párrafo primero del art. 3.3; los apartados 2, 3 y 4 del art. 22; el apartado 1 del art. 23; el primer párrafo del art. 25; el art. 26; el primer inciso del art. 27.1; la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas contenida en el art. 28.1; el art. 29; el art. 30; la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas contenida en el art. 31.2; y el art. 32.
- b) Desestimar el conflicto en todo lo demás.

6. Sentencia 184/2011, de 23 de octubre (BOE de 21 de noviembre). Ponente: Ortega Álvarez (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 133.1 y 2, 140, 142 y 149.1.14 y 18 CE
otros:

Objeto: art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán, por posible vulneración de los arts. 133.1 y 2, 140, 142 y 149.1.14 y 18 CE

Materias: Establecimiento de tributos por las CCAA. Autonomía municipal. Principio de suficiencia financiera. Competencia exclusiva del Estado: Hacienda general y deuda del Estado. Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Resolución: Estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2622-1999 planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y, en su consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso segundo del apartado 2 del art. 59 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán, con los efectos declarados en el fundamento jurídico 7 de esta Sentencia.