

tencia «Unión Alimentaria Sanders contra España» de 7 de julio de 1989, entre otras muchas), pues, como afirma la STC 195/1997, el elevado número de asuntos no legitima el retraso en resolver, ya que «el hecho de que las situaciones de atascos se conviertan en habituales no justifica la excesiva duración de un proceso». El art. 24.2 C.E. protege ese derecho más allá del estricto respeto a los tiempos procesales para la tramitación de asuntos ante los Jueces y Tribunales del Poder Judicial en ese «plazo razonable» (según señala el art. 6.1 C.E.D.H.), cuya ponderación ha de hacerse sobre aquellos criterios.

En definitiva es el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas quien ha de marcar, como un *hortator*, el ritmo cronológico que hayan de observar los Jueces y Tribunales en el despacho de los asuntos, no al revés: aquéllos deben, por imperativo constitucional, finalizar los procesos abiertos dentro del plazo razonable que exige la Constitución (STC 195/1997). Por otra parte, precisamente que la causa del retraso fuera estructural debiera impedir, a su vez, la posibilidad de anticipar el señalamiento de un asunto retrasado entre miles, medida singular que remediaría una concreta dilación, la denunciada, a costa de perjudicar la situación relativa de otros asuntos preferentes por orden de antigüedad, infringiendo el mandato legal sobre el orden del despacho, aun cuando esta consideración no sea óbice para el otorgamiento del amparo, ya que no corresponde al Tribunal Constitucional entrar en las interioridades del funcionamiento del Poder Judicial (STC 20/1999). Finalmente, en el trance actual no es posible desconocer la semejanza que este caso guarda con otros resueltos muy recientemente y en los cuales se trataba del retraso sufrido en la tramitación de otros rollos de casación en la misma Sección de la correspondiente Sala del Tribunal Supremo (núms. 196, 211 y 1.675 del año 1994), que dieron lugar a otras tantas demandas de amparo y forman parte de los ocho recursos aportados por la demandante como término de comparación para su alegato sobre la sedicente violación del principio de igualdad.

Como recapitulación, lo dicho hubiera debido llevar derechamente a declarar en el fallo de la Sentencia que haber consumido seis años en la tramitación de un recurso de casación, aun cuando fuere por deficiencias estructurales, ha de ser calificado como dilación indebida desde la óptica del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, que resultó menoscabado por ello, sin que hubiera lugar a cualquier otro pronunciamiento al haber fenecido el proceso por Sentencia.

Dado en Madrid a diez de abril de dos mil.

**9229** *Pleno. Sentencia 104/2000, de 13 de abril de 2000. Recurso de inconstitucionalidad 2.300/93. Promovido por Senadores del Grupo Parlamentario Popular, contra la Ley 5/1993, de 16 de abril, de liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado correspondientes al ejercicio de 1990. Principios de autonomía local, suficiencia de las haciendas locales, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad del legislador y tutela judicial efectiva.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga

y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.300/93, promovido por doña María Rosa Vindel López, comisionada por ochenta y cinco Senadores del Grupo Parlamentario Popular, contra la totalidad de la Ley 5/1993, de 16 de abril, de liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones Locales en los Tributos del Estado correspondientes al ejercicio de 1990, por violación de lo establecido en los arts. 9.3, 24, 137, 140, 141 y 142 de la Constitución. Ha comparecido y alegado el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Por medio de escrito registrado en este Tribunal el 15 de julio de 1993, doña María Rosa Vindel López, comisionada por ochenta y cinco Senadores del Grupo Parlamentario Popular, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 5/1993, de 16 de abril, de liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones Locales en los Tributos del Estado correspondientes al ejercicio de 1990, por conculcar los arts. 9.3, 24, 137, 140, 141 y 142 de la Constitución.

2. Se argumenta en este recurso, tras realizar una comparación entre la cuantía de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado para el ejercicio de 1990, según la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, L.H.L.), y la que resulta de la aplicación de la Ley 5/1993 impugnada (arrojando una diferencia negativa para las arcas locales de 93.223.328.705 pesetas), que la disminución de los ingresos ocasionada por la aplicación de la Ley impugnada incurre en varias infracciones de la Constitución.

Aducen, en primer lugar, que la Ley 5/1993, de 16 de abril, ha hecho una incorrecta aplicación de la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, por la que se modificó la Disposición adicional duodécima L.H.L., estableciendo los criterios para fijar el «índice de evolución del gasto equivalente al del Estado» y su ponderación. A juicio de los recurrentes, la tacha constitucional en la que ha incurrido la Ley 5/1993 consistiría en la aplicación con efectos retroactivos de la reforma operada en la L.H.L. por la mentada Disposición adicional decimocuarta de la Ley 31/1991. Aplicación retroactiva que resulta proscrita por la Constitución. La Ley 5/1993 habría legislado sobre derechos adquiridos por las Corporaciones Locales y consolidados con ocasión de lo dispuesto en la L.H.L., no siendo admisible la interpretación restrictiva del término «derechos individuales» contenido en el art. 9.3 C.E., pues el apartado 2 de ese mismo precepto proclama el principio de realidad y efectividad de la libertad de los individuos y «de los grupos en que se integran». Se refuerza el argumento diciendo que los principios constitucionales de irretroactividad y de suficiencia financiera imponen que lo dispuesto en la L.H.L. no pueda verse afectado por otras normas posteriores, ya que esto vulneraría «derechos

tributarios adquiridos» (con cita textual de la STC 6/1983, FJ 2).

Se sostiene en el recurso de inconstitucionalidad que la privación de los medios económicos, resultante de la disminución de la cuantía de la participación en los tributos del Estado a consecuencia del nuevo cálculo impuesto por la Ley 5/1993, conculca la garantía institucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 C.E.) al privar a los entes locales de los recursos económicos suficientes para la gestión de los asuntos públicos que sean de su competencia, lo que constituye el núcleo esencial de su autonomía, indisponible para el legislador, tal y como resulta de su regulación constitucional en los arts. 137, 140 y 141 C.E., la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 4/1981 y 32/1981), los arts. 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, L.B.R.L.) y el art. 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 (ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988, «Boletín Oficial del Estado» de 24 de febrero de 1989). Al hilo de este alegato, se arguye la vulneración del «principio constitucional de suficiencia financiera», recogido en el art. 142 C.E., y desarrollado en los arts. 2 y 105.1 y 2 L.B.R.L., el art. 9 de la citada Carta Europea, en los apartados segundo y tercero de la Exposición de Motivos de la L.H.L. y la STC 4/1981 en su FJ 15. a. En opinión de quienes impugnan la Ley 5/1993, el recorte de la participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado, que dicha Ley efectúa, es contrario a la Constitución y al «bloque de constitucionalidad» compuesto por las normas aludidas por «vulnerar[los] en forma patente y manifiesta».

Se afirma también en el recurso de inconstitucionalidad la violación de los principios constitucionales recogidos en el art. 9.3 C.E. de legalidad, irretroactividad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad. A tal fin se aduce que la Ley 5/1993 debió limitarse a aplicar lo dispuesto en la L.H.L. respecto de la participación de los entes locales en los tributos del Estado, lo que no ha hecho. Por el contrario, la Ley impugnada modificó lo dispuesto en la L.H.L. sobre la fijación de la cuantía de la participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado, en su perjuicio, a pesar de que la L.H.L. venga en impedir que el legislador fije discrecionalmente con posterioridad dicha participación. Al hacerlo, no sólo se vulneraría el principio de legalidad sino que incurriría en arbitrariedad y se vulneraría la seguridad jurídica. Las leyes, como la L.H.L., una vez publicadas son objeto de aplicación, y no, dicen los recurrentes, de negociación entre el Estado y la Federación Española de Municipios y Provincias, o de «interpretación» por otras leyes, como, según se asevera en el recurso, declaró el Ministro de Economía y Hacienda en los debates parlamentarios de la Ley 5/1993. Ninguna razón, se alega, justifica una minoración de ingresos de los entes locales, que no sólo vendrían a quebrar sus legítimas expectativas, sumiéndoles en la incertidumbre, sino que, además, les obliga a recortes en los compromisos que hubiesen adquirido, produciéndose un enriquecimiento injusto de la Hacienda estatal y una discriminación para los entes locales.

Por último, se argumenta que la Ley impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin padecer indefensión (art. 24.1 C.E.) de las Corporaciones locales. Al practicarse la liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado mediante una Ley, que, además, es innecesaria al estar perfectamente fijados los criterios para efectuar tal operación y cálculo en la L.H.L., se ha conculcado el art. 24.1 C.E., al no ser los entes locales sujetos legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad contra normas con rango de Ley.

Los recurrentes piden que este Tribunal declare la inconstitucionalidad de la Ley 5/1993 y se ordene que la liquidación se practique con arreglo a lo dispuesto en la L.H.L., sin tener en cuenta la modificación de su Disposición adicional duodécima por la Ley 31/1991. Los recurrentes formularon en el cuerpo de su recurso de inconstitucionalidad otras dos solicitudes adicionales, relativas, una, al amparo del art. 84 LOTC y en salvaguardia del derecho a la tutela judicial efectiva sin padecer indefensión (art. 24.1 C.E.), consistente en la concesión de un trámite de alegaciones con el objeto de conocer las actuaciones seguidas una vez admitido a trámite este recurso y la legislación que se promulgue con anterioridad a que se dicte Sentencia, con el propósito de formular alegaciones complementarias; y la otra, interesando se recabase del Congreso de los Diputados, del Senado, del Gobierno de la Nación y del Ministerio de Economía y Hacienda, los expedientes y antecedentes relativos a la elaboración de la Ley impugnada.

3. Por providencia de 22 de julio de 1993, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno de la Nación al objeto de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, según lo dispuesto en el art. 34 LOTC, y publicar en el «Boletín Oficial del Estado» la presentación del recurso.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 9 de septiembre de 1993, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones. Mediante escrito registrado el 13 de septiembre, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y la remisión de copia del expediente de tramitación en el Senado de la Ley 5/1993.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 3 de septiembre de 1993, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, interesó su personación y la prórroga del plazo para formular las pertinentes alegaciones. Lo que este Tribunal acordó mediante providencia de 13 de septiembre de 1993.

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones por medio de escrito registrado en este Tribunal el 21 de septiembre de 1993. En las mismas interesa la desestimación del recurso de inconstitucionalidad dada la falta de fundamento del mismo con arreglo a las razones que siguen.

Afirma el Abogado del Estado que la impugnación en su totalidad de la Ley 5/1993 no se corresponde con los fundamentos materiales de la misma, que, en rigor, y al consistir la impugnación en los reparos de constitucionalidad que a los Senadores que suscriben el recurso les produce la aplicación por el legislador de la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, dicha impugnación se limita a lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 5/1993, que fija el «índice definitivo de evolución de la financiación de las Corporaciones Locales». A continuación sostiene el Abogado del Estado que la inconstitucionalidad de ese precepto se funda en el único motivo, a saber, el no haberse ajustado el Legislador a los criterios que sobre ese extremo había fijado ya la L.H.L. En consecuencia, la pretendida inconstitucionalidad de la Ley 5/1993 no deriva, en realidad, de su contradicción con la Constitución, sino con otra ley ordinaria, la L.H.L., lo que a

juicio del Abogado del Estado excede la función propia del recurso de inconstitucionalidad, no correspondiéndole a este Tribunal enjuiciar la compatibilidad entre dos normas con rango de ley dado que el juicio de constitucionalidad consiste en la confrontación de la ley con la Constitución y no con otra ley (SSTC 154/1988, FJ 6, y 142/1988, FJ 5). El recurso de inconstitucionalidad no es el cauce idóneo para formular lo que no son sino simples discrepancias políticas respecto de una norma con rango de ley (STC 239/1992, FJ 2). Es obvio, continúa razonando el Abogado del Estado, que el Legislador no está vinculado *pro futuro* en el ejercicio de su potestad legislativa por leyes promulgadas con antelación, pues semejante cosa es contraria a los principios proclamados por la Constitución en su art. 1, libertad, democracia y pluralismo, que se plasman a estos efectos en la libre configuración normativa del legislador.

La Ley 5/1993 persigue un doble propósito: conceder un crédito extraordinario con objeto de liquidar la definitiva participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado correspondientes al ejercicio de 1990, desempeñando esta Ley una función complementaria de la Ley de Presupuestos Generales del Estado; y fijar el índice definitivo de evolución de la financiación de las Corporaciones Locales para el ejercicio de 1990. A juicio del Abogado del Estado, en esta última función, el Legislador sólo está limitado por la Constitución, sin que le vinculen las reglas que al respecto haya podido fijar la L.H.L. Por otra parte, la Ley 5/1993, por el hecho de no respetar las reglas previamente fijadas por la L.H.L., no vulnera ni el principio de autonomía local (art. 137 y 141 C.E.) ni el de suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 C.E.). La Ley impugnada se encuadra en la regulación de las Haciendas Locales, con arreglo a lo que en ese extremo disponen los arts. 112.2, 125 y 127 y Disposición adicional duodécima L.H.L., que efectúa, además, una remisión a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991 para la fijación definitiva del porcentaje de la participación local en los tributos del Estado. Los arts. 65.2 y 67.2 de la Ley 4/1990 de Presupuestos Generales del Estado para 1990 ordenaron la liquidación definitiva de esa participación con arreglo a lo dispuesto en la L.H.L. una vez liquidados los Presupuestos para el año 1990. Esa liquidación se practicó en diciembre de 1991 en concepto de entrega a cuenta, que no de liquidación definitiva, a petición de la Federación Española de Municipios y Provincias, aplicando el índice que se fijaba en las Disposiciones adicionales décima y undécima L.H.L. La Ley 5/1993 es el fruto, dice el Abogado del Estado, de la negociación con la Federación aludida, a resultas de la cual se alcanzó un acuerdo en cuanto al índice de participación en los tributos del Estado para el ejercicio presupuestario de 1990 y a la obligación de un pago adicional a cargo del Estado mediante un crédito extraordinario, modificando en este sentido lo dispuestos en las Leyes de Presupuestos para 1990 y 1991.

El que esto fuese así, y que el resultado de la aprobación de la Ley 5/1993 haya sido un recorte en los ingresos de las Corporaciones Locales, sólo infringiría la Constitución si la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado hubiese privado a los entes locales de los «medios suficientes» para el ejercicio de sus competencias y funciones, haciéndolo imposible. Aduce el Abogado del Estado que el art. 142 C.E. establece la mencionada participación en los tributos del Estado como uno de los medios constitucionalmente posibles de financiación de las Corporaciones locales con el que, en el marco de la política económica nacional (art. 9.1 de la Carta Europea de Autonomía Local) y de las disponibilidades presupuestarias (STC 96/1990), se pretende dotar al conjunto de entes locales de fondos suficientes para el desempeño de sus funciones, y con

ello, para el ejercicio, en definitiva, de su autonomía, constitucionalmente también garantizada (STC 96/1990, FJ 7). Según los recurrentes el recorte sufrido en ese medio financiero, con ocasión de los nuevos índices del cálculo de su cuantía fijados por la Ley 5/1993, lesiona el principio de suficiencia financiera, lo que contrasta, el Abogado del Estado, con los resultados que arrojan los estudios sobre la porción que de la financiación de los entes locales representan los recursos provenientes de las arcas estatales (en torno a un 27 por 100, cuando la reducción de la cuantía de la participación en los tributos del Estado no llega al 10 por 100 respecto de la que resultaría de aplicar los índices de la L.H.L.). Lo cual pone de manifiesto la falta de fundamento de la impugnación de la Ley 5/1993.

La misma falta de fundamento percibe el Abogado del Estado en el reproche de que la Ley impugnada vulnera el principio constitucional de irretroactividad. Con arreglo a la jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 227/1988 y 210/1990), en puridad no puede hablarse de irretroactividad cuando la Ley regula de manera diferente y *pro futuro* situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor y cuyos efectos no se han consumado. La Ley 5/1993 no regula retroactivamente la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado para el ejercicio de 1990 por las Corporaciones locales, sino la articulación de los mecanismos precisos para efectuar semejante liquidación y poder asignar las pertinentes cantidades a Municipios y Provincias, pues dicha liquidación sólo era posible una vez liquidados los Presupuestos de 1989 (art. 112.2 L.H.L.) y alcanzado el correspondiente Acuerdo con la Federación Española de Municipios y Provincias, que, además, exigió la concesión de un crédito extraordinario al haberse agotado la autorización legislativa dispuesta en el apartado 2.17.c del anexo II de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

Tampoco se sostienen, en opinión del Abogado del Estado, las supuestas infracciones del principio de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad o la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin padecer indefensión (art. 24.1 C.E.). No resulta menoscabada la seguridad jurídica porque el Legislador modifique la legislación vigente, so pena de petrificar el Ordenamiento jurídico (SSTC 99/1987 y 70/1988), ni se ha acreditado en qué términos la Ley 5/1993 es arbitraria, cuando la Ley impugnada regula la tantas veces mentada liquidación conforme a lo acordado con la Federación Española de Municipios y Provincias dentro de las disponibilidades presupuestarias y en el marco de la política económica nacional. Igual de infundada considera el Abogado del Estado la queja relativa a la supuesta indefensión que padecerían los entes locales frente a la Ley al no estar legitimados para recurrir su inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, ya que semejante reproche, que el Abogado del Estado califica de insólito, no se dirige realmente contra la Ley 5/1993, sino contra la Constitución misma cuando en su art. 162.1 C.E. establece quiénes están legitimados para interponer dicho recurso sin enumerar a los entes locales.

7. Por providencia de 11 de abril de 2000, se acordó señalar el día 13 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna en este recurso de inconstitucionalidad la Ley 5/1993, de 16 de abril, sobre liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1990 («Boletín Oficial del Estado» núm. 92, de 17

de abril), en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 113 y 114 y en la Disposición adicional duodécima de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, L.H.L.), esta última en la redacción que le dio la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Estado para 1992.

El art. 2 L.H.L. establece, como uno de los recursos que integran la Hacienda de las Entidades Locales, «las participaciones en los tributos del Estado», cuya cuantía para el quinquenio 1989-1993, según el art. 112 L.H.L., se fijaría provisionalmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, en función de la financiación inicial definitiva establecida por la Disposición adicional décima (de 433.000 millones de pesetas) y de las previsiones de recaudación del Estado para 1989. Este importe se calculará —según el art. 113 L.H.L.— en función de los ingresos del Estado para 1989 definidos por la suma de la recaudación líquida obtenida por los capítulos I y II del Presupuesto de ingresos del Estado (excluidos los conceptos susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas y los que constituyen recursos de la Comunidad Europea), más la recaudación líquida obtenida por cotizaciones a la Seguridad Social y al desempleo, y multiplicado por el índice de evolución que prevalezca (determinado conforme a las reglas del art. 114 L.H.L.). Posteriormente y con carácter anual, los Presupuestos Generales del Estado incluirán los créditos correspondientes a la participación de los Municipios en los tributos del Estado, a fin de, una vez liquidados los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico, proceder a efectuar la liquidación definitiva de dicha participación conforme a los valores reales (art. 113.2 L.H.L.). No obstante, según el art. 114 L.H.L., el límite máximo del crecimiento de la financiación por esta vía será igual al incremento del producto interior bruto, y el límite mínimo nunca será inferior al que experimente el gasto equivalente del Estado. Y este índice de evolución del gasto equivalente entre el año base de 1989 y el del ejercicio objeto de liquidación se cuantificará en función de lo dispuesto en la Disposición adicional duodécima L.H.L., en la redacción que le dio la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992. Provisionalmente, y con fecha de 23 de diciembre de 1991, se practicó una liquidación a favor de las Corporaciones Locales, aplicando un índice de evolución del 1,1878 sobre la financiación del año base (a saber, 1989).

Dentro de este marco normativo hace su aparición la Ley 5/1993, fijando en su art. 1, el índice de evolución definitivo para el ejercicio 1990 en la cifra del 1,21209666; regulando, en el art. 2, la concesión de un crédito extraordinario con el fin de proceder a la liquidación definitiva; acogiendo en los arts. 3, 4 y 5 los criterios de distribución; para, finalmente, determinar, en su art. 6, una serie de «incrementos mínimos» que habrán de tenerse en cuenta para el cálculo de la citada liquidación definitiva del año 1990.

2. Antes de proceder al examen de las vulneraciones alegadas, y aunque los Senadores recurrentes impugnan la totalidad de la Ley 5/1993, es preciso descartar cualquier pronunciamiento por nuestra parte en relación con los arts. 2 a 6 de la misma, pues todas las críticas y tachas de inconstitucionalidad que se vierten en el presente recurso se contraen exclusivamente al art. 1, o lo que es lo mismo, a la fijación del índice de evolución definitivo para el ejercicio de 1990, único tema controvertido y verdadero objeto del litigio, por ser el causante, según los recurrentes, de la quiebra de la garantía institucional de la autonomía local y de la suficiencia financiera de los entes locales (arts. 137, 140 y 141 C.E.), así como de las infracciones restantes que se denuncian: de los principios de legalidad, segu-

ridad jurídica, irretroactividad de normas sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 C.E.); también conculcación del derecho a la tutela judicial efectiva sin padecer indefensión de las Corporaciones locales (art. 24.1 C.E.). En definitiva, y conforme a lo apuntado por el Abogado del Estado, el pronunciamiento que se haga en este procedimiento debe ceñirse sólo a la presunta inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley 5/1993, dejando fuera de nuestro enjuiciamiento los restantes preceptos de este texto legal, los cuales nada tienen que ver con la fijación del mencionado índice y sobre los que no se aduce motivo impugnatorio alguno.

3. Delimitado así el objeto del recurso es preciso efectuar una precisión ulterior. La razón última en la que los recurrentes basan sus reproches consiste en que la Ley impugnada aplicó indebidamente lo establecido por la Disposición adicional duodécima de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción que le dio la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (finalmente eliminada por la Disposición derogatoria única, apartado 5, de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social). Se fijó un «índice de evolución del gasto equivalente al del Estado» y las vías para su ponderación, distinto al inicialmente previsto en la L.H.L. y con el que debía calcularse la participación de los entes locales en los tributos del Estado (arts. 112, 113, 114 y 125, y Disposición adicional décima y undécima L.H.L.). Basta con acudir al «suplico» del escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad para comprobar que la pretensión de los recurrentes consiste en una nueva liquidación «con arreglo a los criterios establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales y en la cuantía que legalmente corresponde con arreglo a la últimamente citada Ley, sin tener en cuenta la modificación de su Disposición adicional duodécima operada por la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 31/1991».

Las alegaciones y tachas de inconstitucionalidad, a las que el presente proceso se contrae, serán estudiadas así exclusivamente desde la perspectiva de la Ley impugnada, a saber, la Ley 5/1993, y no desde aquella otra previa que le sirve de apoyatura, la cual no configura el objeto de este recurso. La reducción de los ingresos de las Corporaciones Locales por su participación en los tributos del Estado, de existir, sería consecuencia directa e inmediata de la modificación operada por la Ley 31/1991, y no de la Ley 5/1993 que no hace sino fijar, conforme a los criterios establecidos en aquella Ley, el índice definitivo de evolución de la financiación de las Corporaciones Locales. La Ley 5/1993 se limita, en definitiva, a calcular el mentado índice, por lo que no cabe plantearse la posibilidad de que haya modificado la L.H.L., pues nada dispone sobre la forma de calcular el índice de participación, sino que, en aplicación de los criterios establecidos en la propia L.H.L. (conforme a la redacción dada por la Ley 31/1991), procede a su concreción sin más.

4. Hechas las precisiones anteriores, y entrando a conocer ya de cada uno de los vicios de inconstitucionalidad que los Senadores recurrentes atribuyen a la Ley 5/1993, se apunta, en primer lugar, la vulneración por el citado texto normativo de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia de las entidades locales (arts. 137 y 142 C.E.).

A juicio de los recurrentes, si los arts. 137 y 140 C.E. atribuyen a los municipios autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y dicha garantía institu-

cional de la autonomía local «es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre» (STC 32/1981, de 28 de diciembre), la privación de parte de los recursos económicos señalados por la Ley no sólo afecta al núcleo esencial de la autonomía, indisponible para el legislador, sino que provoca su quiebra al no dotarse a las entidades locales de los recursos económicos suficientes para la gestión de los asuntos públicos. Es más —siguen diciendo—, la garantía constitucional de la autonomía local comporta la dotación a las entidades locales de los recursos financieros suficientes para el legítimo ejercicio de sus competencias en orden a la gestión de sus intereses (art. 142 C.E.), sin lo cual no puede hablarse de verdadera autonomía (no pasaría de ser una mera declaración formal). Principio constitucional de suficiencia que, en el caso de las entidades locales, ha sido recogido en los arts. 2 y 105.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (L.B.R.L.); en el art. 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local (C.E.A.L.), hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 e incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988; y, finalmente, desarrollado por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Por ello, acaban concluyendo, los recortes de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado referidas al ejercicio de 1990, operados por la Ley impugnada, son inconstitucionales por vulnerar en forma patente y manifiesta la Constitución y el bloque de constitucionalidad.

Y sobre este particular, hay que comenzar diciendo que el principio de autonomía (para «la gestión de sus respectivos intereses», según el art. 137 C.E.) que preside la organización territorial del Estado, configura uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), ofreciendo una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8). 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 (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7 y 14; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6; 132/1992, de 28 de septiembre, FJ 8; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 y 3; 68/1996, de 18 de abril, FJ 10; y 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 166/1998, de 15 de julio, FJ 10; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E. (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2B; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22; y ATC 382/1993, de 1 de diciembre, FJ 4).

Aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos (en el art. 142), sin embargo, tiene un primer límite «en el marco de las disponibilidades presupuestarias» (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7). Si a esto le unimos que la autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto (como capacidad para gastar, y si acaso, a la de las transferencias de ingresos procedentes de la Hacienda estatal y que constituyen un derecho de crédito frente a ésta a favor de los entes locales) que

con relación al ingreso —como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos—, llegamos a la conclusión de que la autonomía financiera está primordialmente conectada, de un lado, con la capacidad del sistema tributario como fuente principal de los ingresos de derecho público, pero, de otro lado, y dada la insuficiencia de éste, a través de la participación en los ingresos del Estado.

5. Ahora bien, si el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos (directos o por transferencia), el marco legal del ejercicio de la autonomía financiera, en lo que a los entes locales se refiere, es la L.H.L., como ámbito de actuación en el desarrollo y consecución de la autonomía local (de modo parecido, STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2). En este sentido, si la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dotó parcialmente de contenido a la estructura local española, posteriormente, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, procedió a su desarrollo, al no haberse culminado por la primera la ordenación del sector local de forma íntegra, por cuanto la materia relativa a la actividad financiera sólo pudo ser regulada en algunos de sus aspectos generales. Tanto una como otra norma configuraron un marco legal dirigido a dotar a las entidades locales, no sólo de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 C.E.), sino también de un sistema de recursos dirigidos a la consecución de su suficiencia financiera (art. 142 C.E.), integrado, fundamentalmente por la existencia de una serie de tributos propios y por la participación en los del Estado (art. 2 L.H.L.).

Ha sido la L.H.L. la que ha concretado —como opción del legislador en un momento dado— los recursos financieros de las entidades locales en orden a la consecución de su suficiencia como medio de alcanzar la autonomía constitucionalmente proclamada para la gestión de sus intereses. Según la reciente STC 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 31), reiterando la doctrina expuesta en la STC 96/1990, de 24 de mayo (FJ 7): «Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones Locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 C.E.) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 C.E.) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado».

Dentro del anterior esquema puede afirmarse entonces que la Ley 5/1993 no vulnera el principio de suficiencia financiera de las Corporaciones locales, sencillamente, porque se limita a concretar el índice de evolución del gasto definitivo para el ejercicio 1990 conforme a los postulados de los arts. 112 a 114, y disposición adicional duodécima L.H.L. (esta última en la redacción que le dio la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992). Es, además, una Ley que se enmarca dentro de un quinquenio de financiación a través de la participación en los presupuestos generales del Estado (1989-1993), por lo que no se aprecia en qué manera puede afectar por sí misma y de forma individualizada a esta participación quinquenal. De hecho, este es un resultado que los recurrentes no han probado que se produzca (en idénticos términos, STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22), no bastando la mera invocación en la demanda para que este Tribunal deba pronunciarse sobre el mismo, siendo preciso que en el cuerpo del recurso se con-

tenga la argumentación específica o los razonamientos que fundamenten su presunta contradicción con la Norma Fundamental (en sentido similar, SSTC 98/1989, de 1 de junio, FJ 5; 146/1994, de 12 de mayo, FJ 7.B; 214/1994, de 14 de julio, FJ 3; y 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1).

Resulta oportuno insistir en que, cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es necesaria la existencia de una fundamentación suficiente que permita tanto al Abogado del Estado (parte recurrida), como a este Tribunal (que ha de pronunciar la Sentencia), conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 2; y 118/1998, de 4 de junio, FJ 4). En efecto, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la exposición analítica de las cuestiones que se suscitan. Debe hablarse, pues, de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se asuma, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1; 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13; 118/1998, de 4 de junio, FJ 4; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2). En particular, resulta claro que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada (por todas, STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5), cual ocurre en el presente supuesto.

6. De acuerdo con el orden de las vulneraciones expuestas en el recurso que estamos considerando, los Senadores recurrentes alegan que la Ley objeto del recurso está regulando en el año 1993 lo que corresponde percibir a las Entidades Locales por su participación en los tributos del Estado correspondiente al año 1990, aplicándose, de esta forma, una nueva Ley a situaciones de hecho producidas y desarrolladas con anterioridad a ella, con lo cual se está normando sobre derechos adquiridos y consolidados por la legislación anterior, algo proscrito por la Constitución. Esta tacha nos conduce derechamente al planteamiento de si esta eficacia retroactiva entraña una vulneración constitucional, lo cual podría suceder, bien porque la retroactividad de la norma infrinja directamente el principio de irretroactividad expresamente reconocido en el art. 9.3 de la Constitución —cual se postula—, bien porque a través de ella se vulneren otros principios como pueden ser los de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, contenidos en el mencionado precepto —como también se pretende—.

Y sobre este particular, es necesario precisar en primer lugar que los principios constitucionales invocados por los recurrentes (irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad), como los otros que integran el art. 9.3 de la Constitución —legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad— no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10).

Pues bien, no puede prosperar esta denuncia de vulneración, por cuanto el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 de la Constitución, concierne sólo a las sancionadoras no favorables y a las restrictivas de derechos individuales, en el sentido que hemos dado a esta expresión (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 6/1983, de 4 de febrero, FJ 2;

150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3), a saber, que la «restricción de derechos individuales» ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual, el límite de dicho artículo hay que considerarlo como referido a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del Título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona (STC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3). Ello hace inviable la invocación de esta norma para afirmar el respeto debido a unas situaciones jurídicas que, si hubieran de identificarse como pretensiones tuteladas por la norma en cuestión, no tendría otros titulares que los entes públicos (en idénticos términos, STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 11).

7. Se alega igualmente la vulneración del principio de seguridad jurídica, porque la modificación operada dos años después, respecto del importe correspondiente a las Entidades Locales por el ejercicio 1990, las sume en una situación de incertidumbre jurídica proscrita por la Constitución y por la jurisprudencia constitucional. Y tampoco este argumento puede prosperar. Hemos dicho, con relación al principio de seguridad jurídica, que ésta viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 4; 126/1987, de 16 de julio, FJ 7; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 10; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3; y 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2). Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, 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, de 14 de febrero, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y 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, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15).

En el caso que ahora nos ocupa, la Ley 5/1993 no incurre en ninguno de los vicios que le harían vulnerar la seguridad jurídica, al ser patente que no es una norma incierta o falta de la indispensable claridad, por contar con un contenido preciso y unos efectos perfectamente determinados, no obstante la inevitable exégesis que de la misma pueda hacerse; tampoco contradice la jerarquía normativa y ha sido formalmente publicada; no incide —como se anticipó anteriormente— en ninguna clase de irretroactividad desfavorable a los derechos individuales, ni dispone de un nuevo régimen más restrictivo aplicable en lo porvenir a situaciones jurídicas preexistentes y consolidadas; o, finalmente, no incurre —como veremos enseguida— en arbitrariedad ni carece de razonabilidad por relación a los lícitos propósitos con que el legislador pretende, no ya dar respuesta a la cambiante realidad económica, sino someterse a los postulados de una ley previa que le condicionaba su actuación (la L.H.L. en la redacción que le dio la Ley 31/1991). Más concretamente, respecto a la supuesta aplicación sorpresiva

de esta Ley 5/1993, no debe descuidarse que la situación que se dice afectada no constituía ningún derecho en el sentido que se pretende ni, consiguientemente, se ha operado su privación. Por el contrario, la norma cuestionada sólo concreta o eleva a definitiva una previa liquidación provisional, justificándose su existencia en el hecho de ser una consecuencia previsible del régimen establecido en el capítulo III de la L.H.L., por cuanto si la participación en los tributos del Estado —determinada conforme a las reglas contenidas en los arts. 112 a 115 y Disposiciones adicionales décima y duodécima (todos ellos de la L.H.L.)— se hacía con relación al quinquenio 1989-1993, la fórmula introducida por la Ley de Presupuestos afectaría a cualquier liquidación definitiva a practicar respecto del quinquenio de referencia, pero no lo harían las leyes que, posteriormente, se dirigiesen a la concreción del citado índice. Tanto más cuando, como hemos dicho con anterioridad, la fijación del sistema de ingresos de las entidades locales, en sentido general, y la determinación de su participación en los ingresos del Estado, en sentido particular, es una opción del legislador estatal conforme a sus disponibilidades presupuestarias.

8. Otra alegación efectuada en el recurso objeto del presente proceso constitucional es la relativa a la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad por la Ley 5/1993, al no haber ninguna razón que justifique la minoración de los ingresos de las Entidades Locales, a las que coloca en la necesidad de hacer unos recortes de sus compromisos previamente contraídos, produciéndose, además, un enriquecimiento injusto de la Hacienda Estatal con el consiguiente empobrecimiento injusto de las Haciendas Locales, en detrimento de la satisfacción del interés general que tienen encomendado estas Entidades, que son la instancia más próxima al ciudadano.

Con relación a este reproche es necesario reafirmar, una vez más, la doctrina de este Tribunal, según la cual, la calificación de «arbitraria» dada a una Ley a los efectos del art. 9.3 de la Constitución exige una cierta prudencia. La Ley es la «expresión de la voluntad popular», como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el Poder Legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al Poder Legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de nuestras Sentencias. Así, al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aún no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 142/1993, de 22 de abril, FJ 9; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 16; 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; y 74/2000, de 14 de marzo, FJ 4).

La norma impugnada en el presente recurso posee una finalidad razonable dado que es una especificación

de la L.H.L., que previó la liquidación anual de la participación en los tributos del Estado discutida, por lo que es aquí donde se agota el enjuiciamiento de su posible arbitrariedad, que la norma supera cumplidamente (en sentido idéntico, STC 142/1993, de 22 de abril, FJ 9). En otros términos, si la norma de que tratamos no se muestra como desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución, entrar en un enjuiciamiento de cual sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional (en sentido idéntico, STC 44/1988, de 22 de marzo, FJ 13).

9. La última cuestión planteada por los Senadores recurrentes se dirige a cuestionar la liquidación definitiva desde la vertiente del derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el art. 24 de la Constitución. Entienden que el hecho de haberse practicado la liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones Locales mediante Ley, siendo innecesaria por contenerse suficientes criterios para la liquidación en la L.H.L., implica una denegación a los Municipios de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 C.E.) simplemente porque no son órganos constitucionales legitimados para la interposición de recursos de inconstitucionalidad (arts. 162 C.E. y 32 LOTC).

Partiendo del dato según el cual la concesión de la legitimación a los Municipios para plantear conflictos en defensa de la autonomía local es un cambio normativo posterior a la ley aquí cuestionada y a la fecha de presentación de este recurso de inconstitucionalidad (Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril), hemos de recordar que nuestro sistema constitucional, aparte de una regla de atribución de la potestad reglamentaria en el art. 97 C.E., no contiene una «reserva de reglamento», lo cual no impide, cierto es, que una determinada materia, por su carácter marcadamente técnico, resulte más propio que sea objeto de una regulación por una norma reglamentaria que por una con rango legal (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24; y 77/1985, de 27 de junio, FJ 16). Y en este sentido, y aunque *prima facie* el contenido de la Ley 5/1993 tiene una dimensión claramente ejecutiva, sin embargo, lo cierto es que la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado, además de ser exigible que se materialice en una norma posterior a la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico, también lo es que, por tratarse de una materia dotada de un contenido eminentemente presupuestario y que se configura como un complemento necesario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sea más propia su regulación por norma legal que por norma reglamentaria, tanto más cuando la L.H.L. exige que tanto la fijación provisional del porcentaje de participación en los tributos del Estado como la fijación definitiva según la recaudación realmente obtenida por éste, se haga por la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado. Si a esto le añadimos que el contenido de la Ley impugnada, no sólo se limita a fijar el índice de la participación de los municipios en los tributos del Estado (art. 1), sino a aprobar la concesión de un crédito extraordinario por un importe de 24.591.941.500 pesetas, queda plenamente justificada la utilización de una norma con rango legal.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

## Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de abril de dos mil.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

**9230** *Pleno. Sentencia 105/2000, de 13 de abril de 2000. Recurso de inconstitucionalidad 431/95. Promovido por Diputados del Congreso respecto de diversos preceptos de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, que modificaron varios artículos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Competencia reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial, del Gobierno y de las Comunidades Autónomas, competencias sobre Administración de Justicia, lengua oficial e independencia judicial: horario y jornada de trabajo, estatuto y régimen jurídico del personal judicial, cláusula subrogatoria y traducción al castellano de las actuaciones. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 431/95, promovido por más de 50 Diputados del Congreso, actuando como comisionado de ellos don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, contra los arts. 8, apartados 3 y 5, 10, apartado 4, 16 y 25 de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, por los que se modifican, respectivamente, los arts. 231.4, 272.4, la Disposición adicional primera, apartado 2, y los arts. 455 y 189.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Han comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y, en calidad de coadyuvante, la Generalidad de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el día 10 de febrero de 1995 don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por más de 50 Diputados del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley Orgánica 16/1994, de 8

de noviembre, de los que se ha hecho mención en el encabezamiento.

2. En el escrito de interposición del recurso se cuestiona la constitucionalidad de los preceptos impugnados, fundamentándose la impugnación en los cuatro siguientes motivos:

a) Se sostiene, en primer término y por este orden, que los arts. 25, 8.5 y 16 de la Ley Orgánica 16/1994, a través de los cuales se reforman, respectivamente, los arts. 189.1, 272.4 y 455 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (L.O.P.J. en lo sucesivo), son contrarios a lo dispuesto en los arts. 117 y 122 de la Constitución.

Los recurrentes comienzan por resumir la argumentación vertida en la demanda del recurso de inconstitucionalidad 839/1985, resuelto en nuestra STC 108/1986, considerando pertinente traerla ahora a colación por si el paso del tiempo la hubiera ennoblecido y pudiera ahora ser tenida en cuenta. A continuación critican el rechazo que en la citada STC 108/1986 efectuó este Tribunal de la tesis sobre las limitaciones objetivas de la potestad reglamentaria del Gobierno, calificando de débil y escasa la fundamentación empleada en dicha Sentencia para afirmar que la potestad reglamentaria del Gobierno se extiende a todo lo que autorizan la Constitución y las leyes. Muestran igualmente su disconformidad con la doctrina constitucional mantenida sobre los poderes implícitos, en la medida en que se ciñó especialmente al ámbito de la distribución territorial de competencias y no a las relaciones entre órganos constitucionales, deslizando incluso en la demanda la insinuación de que si este Tribunal hubiera precisado esta teoría para justificar una posición propia nada hubiera podido impedirselo. Por último, en este capítulo introductorio del recurso, los recurrentes sostienen que habría llegado el momento de afirmar sin dudas el principio general de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial.

b) Tras una referencia a la doctrina sentada por los FFJJ 26 y 27 de la STC 108/1986 sobre la distribución de la potestad reglamentaria, que califican de inconcreta y difícilmente asequible por basarse en conceptos tales como «relaciones de carácter secundario o auxiliar» o «accesorio», analizan los recurrentes la configuración que de dicha potestad ha diseñado la Ley Orgánica 16/1994 en tres preceptos concretos, cuya inconstitucionalidad sostienen:

Afirman que el nuevo texto del art. 189.1 L.O.P.J. confiere injustificadamente al Ministerio de Justicia la competencia para la fijación del horario y jornada de trabajo en las Secretarías y en las Oficinas judiciales que con anterioridad ostentaba el C.G.P.J., reputando tal atribución contraria a los arts. 117.3 y 122.2 C.E. Consideran que, como el C.G.P.J. es el órgano de gobierno del Poder Judicial, y la del horario y jornada de trabajo en las Secretarías y Oficinas judiciales cabe que sea una de las materias de carácter secundario o auxiliar que pueden ser desarrolladas reglamentariamente por el C.G.P.J., ha de corresponder a éste la competencia reglamentaria de su determinación, pues en otro caso las facultades de autogobierno del C.G.P.J. quedarían reducidas a muy estrechos límites. Si bien esta materia puede ser considerada auxiliar o secundaria, y por tanto no requerir su regulación el cauce de una Ley Orgánica, ello no quiere decir que pueda ser atribuida indistintamente al Gobierno o al C.G.P.J., sino que, en la medida en la cual el ejercicio de la función jurisdiccional atribuida a los Juzgados y Tribunales en el art. 117.3 C.E. se sirve de medios materiales y humanos, la organización y el funcionamiento de éstos se encuentran vinculados al ejercicio de la jurisdicción.