

2.º Anular la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 22 de marzo de 1994, que inadmitió por cosa juzgada el recurso contencioso-administrativo núm. 4/203/91 interpuesto contra las resoluciones de la Secretaría General de Comunicaciones de 7 de diciembre de 1990 y 23 de octubre de 1992 (esta última de desestimación tardía del recurso de reposición interpuesto contra la primera) relativas al expediente administrativo sancionador CI/S 2.219/89 (Móstoles).

3.º Retrotraer las actuaciones al momento procesal oportuno para que por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional se dicte la Sentencia que proceda en Derecho sin apreciar la causa de inadmisión antes mencionada.

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

Dada en Madrid, a doce de marzo de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

**8582** *Sala Primera. Sentencia 41/1996, de 12 de marzo de 1996. Recurso de amparo 448/1995. Contra providencias dictadas por la Audiencia Provincial de Málaga denegando solicitud de puesta en libertad provisional. Vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a un proceso sin dilaciones y a la libertad personal; prolongación indebida de la situación de prisión provisional.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don Vicente Gimeno Sendra, don Pedro Cruz Villalón, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Javier Delgado Barrio, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 448/95, promovido por don Juan Antonio Cortés Heredia, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Beatriz Avilés Díaz y defendido por el Letrado don Esteban L. Martín Herrera, contra diversas providencias dictadas por la Audiencia Provincial (Sección Segunda) de Málaga, que denegaron sus solicitudes de puesta en libertad provisional. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal, don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito enviado por correo certificado el 7 de febrero de 1995 y registrado en este Tribunal el día 13, don Juan Antonio Cortés Heredia, bajo la dirección técnica del Letrado don Esteban L. Martín Herrera, solicita que le sea designado Procurador por el turno de oficio para formalizar demanda de amparo contra las providencias de 29 de diciembre de 1994 y de 13 de enero de 1995 de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Málaga.

De las actuaciones judiciales se desprenden los siguientes hechos relevantes:

a) La Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Málaga, mediante Auto de 20 de octubre de 1994 (rollo de Sala núm. 197/94), señaló juicio oral para el siguiente día 30 de noviembre, a las once treinta horas, a cuyo fin acordó que se citase a las partes, acusados y testigos, con los apercibimientos legales, expidiendo para ello los oportunos despachos.

En consecuencia, fueron notificados el Ministerio Fiscal y los Procuradores de los tres acusados.

b) La citación de los testigos —tres policías nacionales—, efectuada por conducto del Comisario Jefe de la Policía Nacional de Málaga, y del perito —el Médico Forense—, llevada a cabo a través del Juzgado de Instrucción de Torremolinos, no suscitó dificultades. Tampoco las suscitó la citación de dos de los acusados, el demandante de amparo y doña María Angeles Utrera Amador; fue suficiente con que el Presidente de la Sección hiciera saber el señalamiento al Director del Centro Penitenciario de Alhaurín el Grande, donde se hallaban presos, para que los entregase a la fuerza pública el día señalado, con el fin de efectuar su conducción al juicio.

c) En cambio, la citación al tercer encausado don José Jiménez Moreno se vio frustrada. El 20 de octubre de 1994 se dirigió exhorto al Juzgado de Paz de Los Mochos (Córdoba), para que fuera citado en forma legal en el domicilio que constaba en las actuaciones: «Bda. Las Margaritas Bld. 6 3.º C. Los Mochos».

La solicitud de cooperación judicial fue contestada por el Juzgado de Paz de Almodóvar del Río (Córdoba), por oficio de 25 de octubre, que comunicó a la Audiencia de Málaga que había ordenado remitir el exhorto al Juzgado Decano de Córdoba, al aparecer que el domicilio indicado pertenece al término municipal de este último Ayuntamiento. El día 28 de octubre, el Juzgado Decano remitió el exhorto a la Audiencia Provincial de Córdoba, «a la vista de su contenido». Ese mismo día, la Sección Tercera de la Audiencia de Córdoba mandó que fuera cumplimentado, pero infructuosamente: el Agente judicial dejó constancia, el 7 de noviembre siguiente, que no se podía llevar a cabo la citación interesada «al ser insuficientes las señas del acusado; ya que la Barriada de las Margaritas se distribuye por fases y por zonas; por lo que es imposible localizar el domicilio del acusado».

Simultáneamente, el Presidente de la Sección Segunda de la Audiencia de Málaga había reiterado al Juzgado de Paz de Almodóvar del Río, por telegrama de 4 de noviembre, la citación del acusado señor Jiménez Moreno, dando como su domicilio «c/ Los Mochos núm. 268». El Juzgado acordó efectuar la citación el siguiente día 7, que se practicó el 18 de noviembre con resultado negativo: el acusado no fue hallado; «y preguntados los vecinos por su paradero se comunica que lo desconocen, pudiendo residir en la actualidad en Córdoba o en Barcelona».

A la vista del resultado negativo de los exhortos, el Secretario en funciones de la Audiencia de Málaga comunicó al Letrado del acusado la citación a juicio, «y éste manifiesta que se queda encargado de presentar a dicho acusado el día del juicio oral» (diligencia de 21 de noviembre de 1994).

d) El día 30 de noviembre de 1994, se constituyó la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Málaga, para ver y fallar en juicio oral y público la causa de autos. Comparecieron los acusados señor Cortés y señora Utrera; no compareció el acusado señor Jiménez Moreno.

El Fiscal modificó sus conclusiones provisionales y solicitó penas de prisión y multa por delito contra la salud pública para la señora Utrera, frente a cuya petición prestó su conformidad dicha acusada. Asimismo solicitó la suspensión del juicio con respecto a los otros dos acusados. Los letrados defensores se manifestaron conformes.

En consecuencia, el Presidente declaró el juicio visto para Sentencia con respecto a doña María Angeles Utrera, y acordó la suspensión para los otros dos, dictándose Auto de prisión y busca y captura contra don José Jiménez Moreno.

e) Por Sentencia de 1 de diciembre de 1994, doña María Angeles Utrera Amador fue condenada a la pena de dos años, cuatro meses y un día de prisión, así como a la de multa de un millón de pesetas, con veinte días de arresto sustitutorio, de conformidad con la aceptada por las partes (art. 793.3 L.E.Crim.).

f) El día 15 de diciembre de 1994, la defensa del señor Cortés Heredia presentó la primera solicitud de libertad provisional, tras llevar diez meses de prisión preventiva.

El Fiscal emitió informe manuscrito el día 22 interesando el mantenimiento de la situación personal del encausado «a la vista del delito imputado, pena solicitada y concurrencia de la agravante art. 10.15 C.P. y ser de aplicación los arts. 503 y 504 L.E.Crim.» Asimismo, el Fiscal interesó la pronta celebración del juicio oral.

La Sección acordó denegar la libertad provisional del señor Cortés, por providencia de 28 de diciembre de 1994 impugnada en amparo.

g) El 9 de enero de 1995, la defensa del demandante de amparo reiteró su solicitud de libertad, pidiendo que fuera resuelta mediante Auto.

La Sección la denegó por nueva providencia de 13 de enero de 1995.

h) El 25 de enero de 1995, la Sección dictó Auto de prisión provisional contra el acusado don José Jiménez Moreno. En la misma fecha, emitió requisitorias de busca y captura contra él, comunicadas al Director de la Seguridad del Estado y a la Jefatura Técnica de la Policía Judicial de la Guardia Civil, ambas en Madrid.

i) El 12 de marzo de 1995, el interno señor Cortés solicitó su libertad por conducto del Director de la prisión. En su escrito exponía que llevaba ya en prisión provisional un año y diecinueve días, y transcribía el art. 504 L.E.Crim. Añadiendo que la vulneración de sus derechos era flagrante, por haber sobrepasado su situación de prisión el límite máximo legal.

La Sección acordó, por providencia de 22 de marzo de 1995, que «no ha lugar a lo solicitado por el acusado».

j) El 22 de mayo de 1995, visto que hasta esa fecha no se había recibido oficio de la Dirección General de la Seguridad del Estado informando acerca de la busca y captura del acusado, se acordó reiterarlo.

Obran después en las actuaciones sendos oficios de la Guardia Civil, de 16 de febrero, y de la Dirección General de la Policía, con fecha de 11 de mayo, acusando recibido de la requisitoria y comunicando el inicio de la búsqueda.

Con informe favorable del Fiscal, la Sección declaró la rebeldía del acusado señor Jiménez Moreno por Auto de 30 de mayo de 1995, suspendiendo la causa respecto a él hasta que fuese habido.

k) El siguiente 31 de mayo, la Sección señaló nuevamente vista para juicio oral el siguiente 22 de junio de 1995, a las doce horas, respecto al acusado señor Cortés Heredia.

Mediante oficio del mismo día la Audiencia comunicó el señalamiento al Director de la prisión de Málaga, para que facilitase la conducción del acusado, y también de la condenada señora Utrera, en calidad de testigo. A esta última también la intentó citar en un domicilio en Málaga, y en otro domicilio en Puertollano (Ciudad Real).

La citación en Málaga, practicada por Agente judicial el 6 de junio, fue negativa: «no contesta nadie a mis reiteradas llamadas, es un corralón que está en ruinas y los vecinos del núm. 44 no conocen a dicha testigo, tampoco existen buzones».

Por su parte, el Juzgado Decano de Puertollano devolvió el exhorto sin haber practicado la citación con un informe de la Policía local informando que «al parecer (María Angeles Utrera) se encuentra actualmente residiendo en Motril (Granada)».

l) El día 22 de junio de 1995, se constituyó la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Málaga, para ver y fallar en juicio oral y público la causa dirigida contra el único acusado, hoy demandante de amparo.

En el acta del juicio «se hace constar que ha sido conducido desde el centro penitenciario Juan Antonio Cortés Heredia pero se trata de distinta persona de la implicada en el presente procedimiento. El ilustrísimo señor Presidente acuerda la suspensión del juicio y señala nuevamente para el próximo 6 de julio, a las diez treinta horas, con citación de los asistentes a este acto».

m) Por tercera vez, el 23 de junio de 1995, fueron citados a comparecer el acusado, el Fiscal, los tres policías nacionales llamados como testigos y la anteriormente condenada señora Utrera, esta vez como testigo.

En el oficio dirigido al Director de la prisión, para instrumentar la conducción a juicio del acusado, se hizo constar su nombre, fecha de nacimiento, su filiación y su Documento Nacional de Identidad. El mismo día, se dirigieron oficios a los Jefes de la Policía nacional y de la Policía local en Motril, para que informasen sobre el actual paradero de doña María Angeles Utrera Amador, y se la citase para comparecer como testigo el próximo 6 de julio.

n) El 29 de junio de 1995, la defensa del señor Cortés solicitó por tercera vez la libertad provisional de su defendido. A las razones expuestas en su día, añadía que era de temer una nueva suspensión del juicio señalado para el 6 de julio, debida a la incomparecencia de la testigo, «ya que en la actualidad se encuentra en libertad y no ha sido hallada». Además, al no haber sido prorrogada expresamente la prisión el 21 de febrero anterior, al vencer el plazo máximo legal, debía haber sido puesto en libertad (art. 504 L.E.Crim., STC 40/1987), pues la pena solicitada era de prisión menor y no se han observado circunstancias que pudiesen agravarla.

La Sección, por providencia de 3 de julio, denegó de plano la solicitud de libertad «dada la proximidad de la vista del juicio oral para el día 6-7-95».

ñ) En esas fechas se recibió un escrito del interno, manuscrito el 19 de junio, y presentado en el Juzgado de Guardia el siguiente día 30 por conducto del Director de la prisión, pidiendo su libertad. Fue unido al rollo por providencia de 5 de julio, que acordó se estuviera a lo acordado.

o) El día anterior a la celebración del juicio, la Audiencia recibió un fax procedente del Centro Penitenciario de Alhaurín de la Torre, comunicando que doña María Angeles Utrera Amador, que tenía que comparecer en calidad de testigo a dicho juicio, se encontraba interna en el centro penitenciario de Alcalá II.

Por Auto del mismo día, la Sección acordó suspender el juicio señalado para el 6, por ser fundamental el testimonio de doña María Angeles Utrera.

p) Por otro Auto, igualmente de 5 de julio de 1995, la Sección decretó la libertad provisional sin fianza del acusado señor Cortés, «en atención a las circunstancias que concurren en dicho acusado con referencia al hecho de autos, al tiempo que ha estado privado de libertad por esta causa, y a la pena que en su día, y en su caso, pudiera corresponderle, y de conformidad con lo dispuesto en los arts. 503, 504, 528, 530 y 539 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal».

El mandamiento de libertad fue comunicado por fax al Director del presidio el mismo día, indicándole que debía citar al interno para que compareciera ante la Audiencia el siguiente día 7 de julio, para ser citado a juicio oral.

q) El acusado señor Cortés compareció en Secretaría el 6 de julio, designando domicilio para citaciones y notificaciones.

El día 7, la Audiencia señaló por cuarta vez vista para juicio oral el siguiente 9 de octubre de 1995, a las diez treinta horas.

El día 12 de julio, el Agente judicial citó personalmente al acusado, en el domicilio que había sido designado por éste.

2. Una vez designada Procuradora por providencia de la Sección Primera de este Tribunal de 13 de marzo de 1995, fue formalizada la demanda el 7 de abril siguiente. Esta se fundamenta en los siguientes hechos:

a) El recurrente en amparo se encuentra privado de libertad, desde el 24 de febrero de 1994, en virtud de la causa por delito contra la salud pública (P.A. 1.239/94) del Juzgado de Instrucción núm. 6 de los de Málaga. Una vez terminada la instrucción, el Juzgado remitió el 4 de octubre de 1994, para su enjuiciamiento, los autos a la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Málaga. Los recibió el día 11. Por Auto de 20 de octubre de 1994, la Sección señaló el día 30 de noviembre siguiente para dar comienzo a las sesiones de juicio oral. El juicio fue suspendido a instancia del Ministerio Público tras conformarse uno de los acusados y por la ausencia de otro, compareciendo el ahora demandante el día y hora señalados.

b) En fecha 15 de diciembre de 1994, la representación del ahora recurrente en amparo presentó escrito ante la Sección Segunda de la Audiencia Provincial solicitando la libertad provisional del señor Cortés Heredia, entre otros motivos por las dilaciones indebidas que sufría el proceso a causa de la suspensión del juicio oral.

c) Mediante providencia de 28 de diciembre de 1994, notificada al día siguiente, fue denegada su solicitud de libertad. Su contenido es del siguiente tenor: «Dada cuenta y; el anterior dictamen del Ministerio Fiscal, no ha lugar a la libertad solicitada».

d) En fecha 10 de enero de 1995 se presentó nuevo escrito, solicitando nuevamente la libertad provisional. Se solicitaba además que, a tenor del art. 24 C.E., arts. 11.3 y 248.2 LOPJ en relación con el art. 141 L.E.Crim., la resolución sobre esta segunda petición de libertad adoptase la forma de Auto con expresión de los motivos en que se fundase.

e) En fecha 16 de enero de 1995, la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Málaga vuelve a dictar providencia que deniega la libertad solicitada, «estándose a lo acordado en providencia de fecha 28-12-94».

3. La demanda de amparo alega que estas resoluciones judiciales han vulnerado los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a un proceso públi-

co sin dilaciones indebidas (arts. 24.1 y 2 C.E.), así como el derecho a la libertad (art. 17.1 C.E.).

De los antecedentes de hecho narrados en la demanda se extrae que la lesión de los derechos fundamentales invocados se habría producido al denegar la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Málaga las peticiones de libertad provisional solicitada mediante sendas providencias inmotivadas, lo que, además, habría impedido al recurrente la utilización del recurso de súplica que, de haber adoptado dicha resolución la forma de Auto, podría haberse ejercitado.

Por otra parte, tras la suspensión del juicio oral el 30 de noviembre de 1994, no se ha vuelto a notificar señalamiento del juicio oral a la fecha de redacción del recurso (15 de abril de 1995), lo que supondría una vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 C.E.), habiéndose prolongado la prisión preventiva del recurrente a causa de unas dilaciones indebidas, con la consiguiente vulneración del derecho a la libertad (art. 17.1 C.E.).

4. La Sección Primera acordó admitir a trámite la demanda el 11 de septiembre de 1995, formulando atento requerimiento a la Audiencia para que emplazase a las partes y remitiese las actuaciones. Estas fueron recibidas el 5 de octubre. Tras reiterarse el despacho del emplazamiento de las partes, mediante telegrama de 23 de octubre, y ser recibido testimonio de dicho emplazamiento el siguiente 27, fue abierto el trámite de alegaciones el 20 de noviembre de 1995.

5. El Ministerio Fiscal emitió su informe el 15 de diciembre, en favor de la desestimación del recurso.

Afirma que no hay vulneración del derecho a la tutela judicial, porque la negativa a la libertad del recurrente tiene como fundamento el dictamen razonado del Fiscal de la causa, que la Sala había aceptado. Tampoco hay vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, porque si el mantenimiento de la situación de privación de libertad se vio, como pretende el actor, afectado por la tardanza en celebrar el juicio oral, dicha tardanza no es imputable al Tribunal al producirse las suspensiones de dicho acto procesal por causas ajenas a la voluntad del órgano judicial. La Audiencia realizó la actividad procesal exigible para la pronta celebración del juicio oral, sin que la demora pueda imputarse a su negligencia o inactividad.

La denuncia de violación del derecho fundamental a la libertad no puede ser tenida en cuenta, porque el actor se encuentra en libertad desde el día 5 de julio de 1995. Sin embargo dicha privación no supone en este caso concreto la violación constitucional alegada, porque se produjo con base en una decisión judicial debidamente razonada y motivada, que fue puesta de manifiesto por el Fiscal y aceptada por la Sala para tomar esta decisión, y consistía en la naturaleza del delito (tráfico de drogas), la clase de droga, la gravedad de la pena y las circunstancias personales del actor. La resolución es conforme con el normal razonamiento y con los fines que justifican la institución de la prisión provisional.

6. Por providencia de fecha 11 de marzo de 1996 se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El recurrente pide amparo contra la situación de prisión provisional en que le ha mantenido la Audiencia Provincial de Málaga, mientras se encontraba sometido a su jurisdicción en espera de juicio, acusado de un delito contra la salud pública (art. 344 C.P.).

Su queja constitucional, fundada en los arts. 17 y 24 C.E., muestra dos aspectos distintos. Uno atañe a la prolongación de la privación de libertad causada por los retrasos en convocar el acto del juicio oral, y por las suspensiones de las vistas ya señaladas. El segundo motivo de su recurso de amparo denuncia que las resoluciones que han denegado sus solicitudes de libertad provisional han adoptado la forma de meras providencias, carentes de toda motivación, y sin posibilidad de recurso alguno contra ellas.

Procede examinar ambos reproches por separado.

2. El segundo inciso del art. 17.4 C.E. «asimismo, por Ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional» «encierra un auténtico derecho fundamental que asiste a todo preso preventivo a no permanecer en prisión provisional más allá de un "plazo razonable"» (STC 206/1991, fundamento jurídico 4.º, que cristaliza la línea jurisprudencial establecida por las SSTC 41/1982, 108/1984, 40/1987 y 8/1990). Toda situación de prisión provisional que supera dicho «plazo razonable» vulnera directamente el derecho a la libertad protegido por el art. 17.4, *in fine*, C.E., y hace nacer un deber imperativo de poner en libertad al encausado (SSTC 127/1984, fundamento jurídico 5.º, 40/1987, fundamento jurídico 2.º, y 8/1990, fundamento jurídico 4.º).

Ya que la libertad es un valor superior del ordenamiento (art. 1.1 C.E.), el constituyente no se limitó a exigir la celeridad del proceso penal (art. 24.2 C.E.); «también reclamó y exige mediante el art. 17.4 que ningún ciudadano pueda permanecer en situación de preso preventivo más allá de un plazo razonable». Plazo que es integrado por el legislador, al fijar unos límites temporales máximos a la medida de prisión provisional en el art. 504 L.E.Crim. que, sin embargo, no agotan la garantía constitucional. Pues, por aplicación directa de los preceptos constitucionales mencionados, interpretados de conformidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia de su Tribunal (art. 10.2 C.E.), el plazo razonable en una causa determinada puede ser sensiblemente menor al plazo máximo legal, atendiendo a la complejidad de la causa, la actividad desplegada por el órgano judicial, y el comportamiento del recurrente (SSTC 206/1991, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º, y 8/1990, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º).

3. En el caso sometido ahora a nuestro enjuiciamiento, el demandante de amparo no pone en duda que, si el juicio se hubiera celebrado efectivamente el día señalado inicialmente por la Audiencia, el 30 de noviembre de 1994, la prisión no habría sobrepasado el límite razonable que marca la Constitución. Esta apreciación de la parte demandante, admitida también por el Ministerio Fiscal, forma la premisa de nuestro enjuiciamiento.

El problema constitucional nace porque el juicio oral no se llevó a cabo en la fecha prevista. Primero fue suspendido, y luego su celebración sufrió sucesivos retrasos. La prolongación del proceso penal dio lugar a que la situación de prisión provisional se prolongase igualmente, mantenida y reafirmada por el Tribunal competente mediante las providencias impugnadas. Los retrasos obedecieron a varias causas concatenadas, tal y como se detalla en los antecedentes: el lapso de tiempo empleado por la Audiencia Provincial en declarar rebelde a uno de los tres coacusados, cuya incomparecencia había motivado la primera suspensión del juicio (30 de noviembre de 1994 hasta 30 de mayo de 1995); la suspensión de la segunda vista del juicio, que había sido señalada para el día 22 de junio de 1995; y la suspensión

de la tercera vista del juicio, señalada para el día 6 de julio de 1995.

4. Ninguno de esos retrasos sucesivos obedeció a las características intrínsecas de la causa; se trataba de unos hechos sencillos, constatados mediante la intervención de varios agentes de policía, los cuales habían efectuado el seguimiento de los sospechosos, habían llevado a cabo un registro autorizado en el corralón ocupado por la coacusada, y habían aprehendido treinta saquitos de cocaína y heroína, así como unas papelinas de droga.

La cuestión estriba en determinar si los retrasos son o no imputables al órgano judicial, extremo negado por el Ministerio Fiscal ante este Tribunal, y si pueden o no justificar el mantenimiento de la prisión provisional del demandante de amparo. Con carácter previo a este examen, no obstante, es preciso hacer una precisión. La situación enjuiciada proviene de la decisión judicial de suspender la primera vista del juicio, el mismo día 30 de noviembre de 1994, a pesar de que ante el Tribunal habían comparecido dos de los tres acusados, y se encontraban a la espera de ser llamados los tres policías nacionales que habían sido propuestos como testigos, así como el Médico forense convocado como perito. La Sección acordó, no obstante, la suspensión del juicio, al no haber comparecido el tercer acusado.

La decisión de suspender el juicio, anunciada *in voce* por el Presidente en el acto de la vista, fue adoptada sin ofrecer las razones por las que la Sección entendió que resultaba imposible juzgar separadamente a los dos acusados que sí habían comparecido ante el Tribunal.

No obstante, el recurso de amparo no impugna la suspensión de la primera vista del juicio, sino el mantenimiento de la prisión provisional ocasionada por los retrasos en celebrar efectivamente el juicio después de la primera suspensión. Por consiguiente, esa es la cuestión que debemos resolver en este proceso.

5. La primera causa de que la prisión provisional impugnada en el recurso de amparo se alargara consistió en que la Audiencia no señaló juicio por segunda vez hasta después de declarar rebelde al coimputado cuya ausencia provocó la primera suspensión, el señor Jiménez Moreno, suspendiendo el curso de la causa respecto de él hasta que fuera hallado, y continuándola sólo entonces respecto del demandante de amparo.

A la actuación de la Audiencia, en este extremo, cabe imputarle dos graves anomalías, que incidieron directamente en la prolongación indebida de la situación de prisión del demandante de amparo, señor Cortés Heredia.

En primer lugar, retrasó injustificadamente durante dos meses el Auto de requisitoria y prisión contra el acusado ausente. En el mismo acto del juicio frustrado, el 30 de noviembre de 1994, se había acordado ordenar la busca y captura del señor Jiménez Moreno, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 835 L.E.Crim. El Auto incorporando dicha orden, por su extraordinaria sencillez, podía haber sido dictado el mismo día o, a lo sumo, el siguiente. Sin embargo, no fue aprobado hasta el día 25 de enero de 1995, sin que aparezca causa alguna que pueda justificar tan anómalo retraso. Este lapso de tiempo vulneró palmariamente la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que dispone que la requisitoria para el llamamiento y busca del inculcado que dejare de concurrir al llamamiento judicial debe ser expedida «inmediatamente»; y fue causa directa de que, durante esos dos meses, el demandante de amparo permaneciese en situación de prisión provisional, sin razón que justificase tal dilación.

6. En segundo lugar, la requisitoria no había expresado el término dentro del cual debía ser presentado el inculcado ausente, antes de ser declarado rebelde. A esta omisión, que contradice lo ordenado por los arts. 837.2 y 839 L.E.Crim., se sumó la pasividad de la Audiencia ante el largo período de tiempo que la Dirección General de la Guardia Civil y, especialmente, la Dirección General de la Policía, tardaron en acusar recibo del Auto de requisitoria y prisión y dar cuenta del inicio de las gestiones dirigidas a cumplirlo. Sólo el 22 de mayo de 1995, casi cuatro meses después de haber expedido la requisitoria, la Sección acordó dirigirse a la Dirección General de la Policía reiterando la orden de busca y captura. Y sólo tras recibir el acuse de recibo, unos días después, aunque fechado con anterioridad, pasaron las actuaciones al Fiscal para que informase acerca de la declaración de rebeldía del reo incomparecido. La Fiscalía lo informó favorablemente el mismo día, 25 de mayo, y el día 30 de mayo de 1995 fue dictado el Auto de rebeldía, que dio paso al señalamiento de la segunda vista del juicio, mediante providencia de 31 de mayo, para el siguiente 22 de junio.

El retraso de la policía en dar cuenta del cumplimiento de la requisitoria es imputable a la Audiencia, en contra de lo que afirma el Ministerio Fiscal. El Tribunal penal, a cuya disposición se encuentra el preso preventivo, ostenta una competencia exclusiva sobre la ordenación y el impulso del proceso (STC 324/1994, fundamento jurídico 4.º) a la que no puede renunciar, dejando su ejercicio en manos de las autoridades que se limitan a auxiliar el ejercicio de la jurisdicción (art. 118 C.E.). Este Tribunal Constitucional, como ya indicó la STC 2/1994, no tiene por qué entrar a dilucidar quién fue el causante de los retrasos, o si lo fueron todos en algún grado; nos basta con saber que hubo un retraso injustificado, atendiendo al contenido de las comunicaciones y a los modernos medios de comunicación que existen entre Málaga y Madrid, que es imputable total y exclusivamente a la burocracia judicial y policial, esta última actuando en este caso como mera auxiliar de la Audiencia, «cuya despreocupación en este caso fue la causa de que se prolongara indebidamente una situación tan penosa como la estancia en una cárcel» (STC 2/1994, fundamento jurídico 5.º). El órgano judicial no puede quedar exonerado por la remisión de un recordatorio rutinario y tardío, sin cuidarse de adoptar medidas más contundentes y más eficaces (STC 2/1994, fundamento jurídico 4.º).

La conclusión a alcanzar es clara. La fijación de plazo en la requisitoria, tal y como ordena la Ley, no es solamente garantía de una administración de justicia ordenada y pronta. Cuando existen causas en situación de prisión preventiva, es una garantía esencial para que el Tribunal competente no sacrifique su libertad personal más allá del tiempo imprescindible para constatar la rebeldía del inculcado ausente. Al no formular una ponderación expresa entre la necesidad de llevar a cabo esa constatación de rebeldía con un grado razonable de certidumbre, y el correlativo sacrificio en el derecho fundamental a la libertad del coincepado que se encontraba en prisión preventiva, y al no fijar el plazo mínimo imprescindible para celebrar nuevo juicio respecto del reo en prisión, la Audiencia Provincial incumplió el deber de celeridad en la justicia penal, especialmente intenso en las causas con preso (STC 8/1990, fundamento jurídico 4.º). Incumplimiento que, sumado a su pasividad ante el retraso injustificado de la policía en cumplimentar su orden de busca y captura, dio lugar a una vulneración de los arts. 17 y 24.2 C.E.

7. Y aún más, la situación de prisión provisional del demandante de amparo no finalizó el día señalado para

la segunda vista del juicio, el 22 de junio de 1995. Esta vista también tuvo que ser suspendida. Esta vez, porque la persona que fue conducida como acusado al acto del juicio no era don Juan Antonio Cortés Heredia, sino otra persona distinta.

La confusión de identidades, que produjo una segunda suspensión del juicio, es imputable a la Sección de la Audiencia. Sin duda, no es frecuente que coincidan en un mismo establecimiento penitenciario dos personas con el mismo nombre y apellidos. Pero lo cierto es que el Tribunal, al expedir los despachos para hacer posible la conducción del acusado desde la prisión hasta la sala de vistas, lo identificó de manera incompleta. Sólo después de la segunda suspensión del juicio, los despachos dirigidos al Director del centro penitenciario y a la fuerza pública encargada de la conducción detallaron la filiación del reo y el número de su documento nacional de identidad (DNI). Por lo demás, resulta indiferente en este proceso constitucional quién fue el causante de la confusión, o si lo fueron todos en algún grado. Como señalamos antes, nos basta con saber que se tuvo que suspender el juicio, por una confusión que no debía haberse producido, que es imputable total y exclusivamente a las Administraciones judicial y penitenciaria, «cuya despreocupación en este caso fue la causa de que se prolongara indebidamente una situación tan penosa como la estancia en una cárcel» (STC 2/1994, fundamento jurídico 5.º).

Por consiguiente, la prolongación de la situación de prisión provisional ocasionada por la segunda suspensión del juicio oral vulneró también el derecho del demandante de amparo a no permanecer en prisión más allá de un plazo razonable (STC 206/1991, fundamento jurídico 4.º), consagrado en el art. 17.4 C.E.

8. La tercera suspensión del juicio oral, acordada por la Audiencia de Málaga el día antes del previsto para celebrarla el 6 de julio de 1995, fue a causa de la imposibilidad de que compareciera como testigo la coacusada señora Utrera Amador. El Auto que acordó la suspensión sí estaba motivado; fundó la suspensión en que la declaración testifical de la coacusada era fundamental, y que ese mismo día se había recibido una comunicación, procedente de la Administración penitenciaria, señalando que la testigo había sido localizada (tras una larga búsqueda), y se encontraba internada en el centro penitenciario de Alcalá II. No había tiempo material para disponer su traslado hasta Málaga para el acto del juicio, previsto para el día siguiente.

Se da la circunstancia de que esta coacusada sí había comparecido a la primera sesión del juicio, el 30 de noviembre de 1994. En la vista se puso de manifiesto que se conformaba con la pena solicitada por el Fiscal; por ende, no sufrió las consecuencias de la suspensión del juicio como el demandante de amparo. La Audiencia Provincial, mediante Sentencia de 1 de diciembre de 1994, la condenó a una pena de prisión de dos años, cuatro meses y un día. Posteriormente, fue citada como testigo en los subsiguientes señalamientos para juzgar al señor Cortés Heredia. Pero no pudo ser localizada, ni siquiera para el convocado para la segunda sesión, el 22 de junio de 1995, porque había sido puesta en libertad, y se encontraba en paradero desconocido.

La tercera suspensión del juicio oral, a diferencia de las dos anteriores, no tuvo como efecto prolongar la prisión provisional del demandante de amparo. El mismo día 5 de julio de 1995, en que la Audiencia acordó posponer la vista del juicio al siguiente 9 de octubre, decretó la libertad provisional del encausado. Auto de libertad que fue transmitido con celeridad encaminado al centro penitenciario, que ese mismo día procedió a la soltura del preso. Por consiguiente, no es preciso exa-

minar si la suspensión del juicio pudo estar o no justificada, puesto que no tuvo ninguna repercusión perjudicial en la situación de privación de libertad enjuiciada en este proceso constitucional.

9. El resultado del anterior examen constitucional resulta inequívoco. El derecho fundamental a la libertad personal del demandante de amparo fue vulnerado, al verse obligado a permanecer en prisión provisional más allá de un plazo razonable, en contradicción con lo dispuesto por el segundo inciso del art. 17.4 C.E. Más concretamente, la situación de prisión sufrió tres demoras contrarias al derecho fundamental del actor. Su aprehensión se prolongó indebidamente desde el día 1 de diciembre de 1994 hasta el día 25 de enero de 1995, en que finalmente la Audiencia dictó la requisitoria contra el coprocesado ausente. De nuevo se produjo una demora injustificable en la declaración de rebeldía, en los términos expuestos en el fundamento jurídico 6.º de esta Sentencia, que produjo una prolongación irrazonable de la situación de prisión desde, al menos, el día 25 de febrero de 1995 hasta el día 30 de mayo siguiente, en que finalmente fue declarado rebelde el tercer acusado. Finalmente, la suspensión de la segunda vista del juicio, a causa de la confusión en la identidad del reo, dio lugar a una tercera dilación indebida de la prisión del actor, desde el día 22 de junio de 1995 hasta el día en que se produjo su puesta en libertad, el 5 de julio siguiente.

Por añadidura, este Tribunal no puede ignorar que de las actuaciones se desprende una vulneración patente del derecho fundamental a la libertad personal del demandante de amparo, que viene a añadirse a la apreciada anteriormente. En efecto, el día 24 de febrero de 1994 se cumplió un año desde que el señor Cortés Heredia había sido reducido a la situación de prisión provisional, por lo que transcurrió el plazo legal máximo de prisión marcado por el art. 504 L.E.Crim. para la acusación por un delito menos grave (SSTC 32/1987 y 9/1994). El Tribunal penal no prorrogó la situación provisional de prisión antes de que expirara el plazo máximo legal. Por consiguiente, debía haber puesto en libertad al acusado sin más dilación (STC 40/1987).

La vulneración es aún más grave porque el propio recluso puso en conocimiento de la Sala la expiración del plazo legal máximo, con cita expresa del art. 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el día 12 de marzo de 1995. Su petición de libertad fue rechazada mediante una mera providencia, de 22 de marzo de 1995, que no sólo infringe patentemente la Ley, sino también el art. 17 de la Constitución.

Estas vulneraciones no pueden ser reparadas ya por la puesta en libertad del demandante de amparo, lo que ocurrió el día 5 de julio de 1995, tras suspenderse por tercera vez el juicio contra él. Por consiguiente, procede reconocer los derechos fundamentales invocados como fundamento de su pretensión, de acuerdo con su contenido constitucionalmente garantizado, tal y como hemos efectuado en ocasiones análogas (SSTC 40/1987 y 2/1994), con las consecuencias de ese reconocimiento, que deben ser hechas valer por las vías procesales adecuadas (SSTC 36/1984, fundamento jurídico 4.º, y 128/1989, fundamento jurídico 2.º, y ATC 275/1992), a fin de obtener las reparaciones que sean procedentes en derecho.

10. Finalmente, es obligado señalar que el demandante de amparo también lleva la razón cuando afirma que la Audiencia Provincial estaba obligada a resolver su solicitud de libertad provisional mediante Auto motivado. Así lo hemos indicado en diversas resoluciones, desde la inicial STC 41/1982 (fundamento jurídico 2.º) seguida por otras, como la STC 13/1994, donde afir-

mamos que «si siempre es necesario explicitar los fundamentos fácticos y jurídicos de la resolución, para entender cumplida la exigencia de que una resolución judicial sea "fundada en Derecho" —como se desprende del art. 24.1 C.E.— con mayor rigor aún se ha de exigir en supuestos como éste en que la resolución es susceptible de vulnerar un derecho fundamental de la trascendencia del regulado en el art. 17 C.E.» (fundamento jurídico 6.º *in fine*; en igual sentido SSTC 56/1987, fundamento jurídico 4.º, y 8/1990, fundamento jurídico 4.º).

No puede aceptarse, como sostiene el Ministerio público, que la primera providencia que denegó la libertad provisional solicitada por la defensa del recluso, al hacer suyo el dictamen con el que el Fiscal de la causa se había opuesto a modificar la situación de prisión, debe entenderse motivada por remisión a él. El dictamen del Fiscal no fue trasladado a las partes, por lo que no se cumplió el fin básico de la exigencia constitucional de motivar la decisión sobre la prisión provisional del justiciable: la necesidad de despejar toda duda de arbitrariedad en la decisión, poniendo en conocimiento del imputado las razones por las que se le mantiene privado de libertad, así como posibilitar el control de legalidad y de racionalidad de la decisión, mediante la interposición de los correspondientes recursos, en los que la defensa del recluso pueda hacer valer sus razones contra las que motivan su situación de prisión [SSTC 13/1994, fundamento jurídico 6.º, y 128/1995, fundamento jurídico 4.º a)].

La ausencia de toda motivación de las providencias que fueron dictadas sucesivamente por la Sección supone, por consiguiente, una vulneración adicional de los arts. 17 y 24.1 C.E., que debe conducir a su anulación. No así, en cambio, el dato de que revistieran forma de providencia, en vez de Auto, porque ese defecto formal —aun cuando infringe la prescripción legal de que las resoluciones sobre prisión y soltura deben adoptar la forma de Auto (art. 141 L.E.Crim.)— no causó indefensión al interno, que contaba con asistencia letrada, y que, por ese defecto de forma no se vio privado de la oportunidad real de ser oído, que es lo que garantiza el art. 24.1 C.E. (SSTC 56/1987, fundamento jurídico 3.º, y 146/1988, fundamentos jurídicos 2.º y 3.º).

## FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Juan Antonio Cortés Heredia y, en su virtud:

1.º Reconocer sus derechos fundamentales a la libertad personal, a un proceso sin dilaciones indebidas y a la tutela judicial efectiva.

2.º Restablecerlo en la integridad de sus derechos a cuyo fin le deberán ser reparadas las infracciones cometidas por la Audiencia Provincial de Málaga en la forma establecida por el ordenamiento jurídico.

3.º Anular la providencia dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Málaga, de 29 de diciembre de 1994 (rollo núm. 197/94), que acordó que no había lugar a la libertad solicitada, así como las resoluciones posteriores que mantuvieron lo acordado por aquélla.

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

Dada en Madrid, a doce de marzo de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Firmados y rubricados.

**8583** Sala Primera. Sentencia 42/1996, de 12 de marzo de 1996. Recurso de amparo 2.784/1995. Contra Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona desestimatoria de recurso de apelación promovido contra la dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 11 en autos de menor cuantía sobre reclamación de cantidad. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: condena al pago de cuotas camerales.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don Vicente Gimeno Sendra, don Pedro Cruz Villalón, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera y don Javier Delgado Barrio, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.784/95, promovido por la mercantil «Construcciones Pulido, S.A.», representada por el Procurador de los Tribunales don Enrique Sorribes Torra y asistida del Letrado don Juan Puig Fontanals, contra Sentencia de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Barcelona de 21 de junio de 1995, desestimatoria de recurso de apelación (rollo núm. 904/94) promovido contra la dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de esa capital, de fecha 13 de mayo de 1994, en Autos de menor cuantía núm. 1.097/93, sobre reclamación de cantidad. Ha sido parte la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, representada por el Procurador don José Granados Weil y asistida del Letrado don Jorge Carreras. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Enrique Ruiz Vadillo, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 20 de julio de 1995 y registrado en este Tribunal el día 25 siguiente, don Enrique Sorribes Torra, Procurador de los Tribunales y de la mercantil «Construcciones Pulido, S.A.», interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 21 de junio de 1995, desestimatoria de recurso de apelación (rollo núm. 904/94) promovido contra la dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de esa capital, de fecha 13 de mayo de 1994, en Autos de menor cuantía núm. 1.097/93, sobre reclamación de cantidad.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) La Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona interpuso en su día demanda de menor cuantía contra la ahora recurrente en reclamación

de cantidad correspondiente a la cuota cameral del año 1990. La demanda se sustanció bajo el núm. 1.097/93 en el Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Barcelona, el cual dictó Sentencia estimatoria de 13 de mayo de 1994.

b) La demandante de amparo interpuso recurso de apelación (rollo núm. 904/94) ante la Audiencia Provincial de Barcelona, cuya Sección Cuarta dictó Sentencia de 21 de junio de 1995, confirmatoria de la de instancia.

3. Se interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Barcelona de 21 de junio de 1995 (rollo núm. 904/94), interesando su nulidad.

Se solicita también, por medio de otrosí, la suspensión de la ejecución de la Sentencia impugnada.

Sostiene la demandante de amparo que la Sentencia dictada en apelación ha incurrido en infracción del art. 24.1 C.E. Se alega, por un lado, que dicha Sentencia carece de una auténtica motivación, pues omite cualquier referencia a la supuesta recurribilidad de las cuotas camerales, en cuya firmeza se basa, precisamente, la condena de la demandante de amparo. La Audiencia se limita a afirmar que la cuota no había sido recurrida en su momento, pero no indica de qué modo pudo ser objeto de recurso. Entiende la actora, de otra parte, que la Sentencia recurrida le ha causado indefensión, pues no se ha exigido de la Cámara que la liquidación de la cuota contenga los requisitos legalmente establecidos, a pesar de que atribuye a ese acto una naturaleza administrativa. Por último, la Audiencia Provincial habría interpretado en términos injustificadamente restrictivos la doctrina sentada en la STC 179/1994, concretamente su fundamento jurídico 12, privando así de contenido a la declaración de inconstitucionalidad de la afiliación cameral obligatoria.

4. Mediante providencia de 18 de octubre de 1995, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y dirigir comunicación al Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Barcelona y a la Audiencia Provincial de esa capital para que remitiesen, respectivamente, certificación o copia verdadera de las actuaciones correspondientes a los autos de menor cuantía núm. 1.097/93 y al rollo de apelación núm. 904/94; asimismo se acordó la práctica de los emplazamientos pertinentes.

5. Por providencia de 11 de diciembre de 1995, la Sección acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Procurador don José Granados Weil, en nombre y representación de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona. Asimismo, se acordó acusar recibo de todas las actuaciones interesadas en el anterior proveído y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

6. La representación procesal de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona presentó su escrito de alegaciones el 5 de enero de 1996. A juicio de la Cámara, la Sentencia recurrida no ha podido conculcar el derecho de la actora a la tutela judicial efectiva, pues la Audiencia se ha pronunciado sobre el fondo después de analizar las cuestiones debatidas en el litigio; en esas condiciones, admitir que se ha vulnerado el art. 24.1 C.E. supondría tanto como convertir a este Tribunal en un órgano de casación y al recurso de amparo en una tercera instancia. Eso es lo que pretende la demandante, como demuestra el hecho de que

cifre su pretensión en la nulidad de la Sentencia dictada en apelación.

En opinión de la Cámara, la actora no denuncia realmente una infracción del derecho a la tutela judicial, sino que simplemente pone de manifiesto su discrepancia con los fundamentos de la resolución judicial impugnada, cuyo único vicio es el de haber dado lugar a una decisión condenatoria.

El escrito de alegaciones se centra, seguidamente, en la exposición de los términos en los que se articuló el procedimiento judicial antecedente y de las diferentes vicisitudes del litigio. A continuación, se sostiene que la queja relativa a la pretendida falta de motivación de la Sentencia impugnada es absolutamente insostenible, pues se reprocha al órgano judicial que no haya ilustrado a la parte sobre lo que debería haber hecho para impugnar la cuota cameral. De este modo, la actora confunde lo que es una resolución judicial con una clase de Derecho.

En relación con la denuncia referida a la no exigencia a la Cámara de que cumpla con la ley al liquidar y notificar las cuotas, alega la Cámara de Comercio que tal denuncia es reveladora de lo que verdaderamente late en el fondo de la cuestión. La actora, al ser demandada en la vía civil, creyó que la bastaría plantear el problema de la inconstitucionalidad de la Ley de 1911 para ser absuelto en su día; tan convencida estaba de que no tendría que pagar que no se planteó siquiera discutir si el acto administrativo había sido elaborado y notificado en forma. Al comprobar que el fundamento jurídico 12 de la STC 179/1994 exigía la previa impugnación de las liquidaciones practicadas y que no bastaba con la declaración de inconstitucionalidad de la afiliación obligatoria, ha pretendido, extemporáneamente, negar la corrección de la notificación. Corrección que ni siquiera fue discutida en la apelación, sino que se discute ahora por vez primera.

El escrito de alegaciones concluye con el examen de la queja relativa a la indebida interpretación judicial del fundamento jurídico 12 de la STC 179/1994. En opinión de la Cámara, la interpretación combatida es absolutamente correcta.

En consecuencia, se interesa la desestimación de la demanda.

7. El escrito de alegaciones del representante procesal del recurrente se registró en este Tribunal el 8 de enero de 1996. En él se remite a las alegaciones formuladas en el escrito de demanda.

8. El Ministerio Fiscal registró su escrito de alegaciones el 9 de enero de 1996. Tras resumir los avatares del procedimiento judicial y sintetizar los términos en los que ha quedado trabada la cuestión debatida, sostiene el Ministerio Público que la denuncia referida a la falta de motivación de la Sentencia impugnada carece de todo fundamento. La Audiencia ha dado a conocer a la actora las razones por las que viene obligada al pago de las cuotas, por estar incluidas en el concepto de situación consolidada a que alude el fundamento jurídico 12 de la STC 179/1994. No hay falta de motivación por el hecho de que la Audiencia no relacione el haz de recursos que debió utilizar la demandante para impedir la firmeza del acto administrativo, pues lo exigido es la explicación de la decisión final.

En relación con la supuesta indefensión padecida por la actora, alega el Ministerio Público que ésta no denuncia ni un perjuicio material objetivable ni una merma

sustancial en sus medios de defensa. La única forma de conceder el amparo en este punto sería sobre la base de aceptar la afirmación de la recurrente de que no se le notificó la liquidación; pero ello supondría, a la postre, subvertir el normal funcionamiento y armonización entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional. Este Tribunal no puede entrar en los hechos [art. 44.1 b) LOTC] y la Audiencia sostiene que la actora no ha negado el hecho de la notificación.

El escrito de alegaciones concluye refiriéndose a la pretendidamente restrictiva interpretación judicial del fundamento jurídico 12 de la STC 179/1994. A juicio del Ministerio Fiscal, la interpretación de aquel fundamento es competencia de los Tribunales ordinarios ex art. 117.3 C.E. y la Audiencia ha cumplido ese cometido, en el caso, de manera razonable y razonada.

Por lo expuesto, se interesa la desestimación del presente recurso.

9. Por providencia de 11 de marzo de 1996 se señaló el día 12 de marzo de 1996 para deliberación y votación de la presente Sentencia, quedando concluida con esta fecha.

## II. Fundamentos jurídicos

Unico. El presente recurso de amparo plantea cuestión idéntica a la suscitada en el R.A. núm. 2.272/95, desestimado por Sentencia de la Sala Segunda 22/1996, de 12 de febrero de 1996, de manera que, con remisión a los argumentos en ella desarrollados, no cabe ahora sino desestimar también la demanda que ha dado origen a este procedimiento.

En aquella Sentencia se ha concluido que la declaración de inconstitucionalidad contenida en la STC 179/1994 (limitada en la retroactividad de sus efectos por el fundamento jurídico 12 de la misma) no afecta a la obligación de pago de las cuotas camerales reclamadas en vía civil al tiempo de dictarse la STC 179/1994, pues la reclamación civil presupone la obligación de pago de una deuda administrativa firme y cumple los fines de permitir su cobro por parte de las Cámaras, las cuales no pueden servirse de la vía de apremio administrativo. De otro lado, la STC 22/1996 no ha encontrado motivo de inconstitucionalidad en el hecho de que los órganos judiciales hayan entendido que el acto de conciliación civil hace las veces de notificación de las liquidaciones de las cuotas camerales.

## 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 amparo.

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

Dada en Madrid, a doce de marzo de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—Pedro Cruz Villalón.—Enrique Ruiz Vadiño.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Firmados y rubricados.

**8584** Pleno. Sentencia 43/1996, de 14 de marzo de 1996. Recursos de inconstitucionalidad 1.200/1987 y 1.205/1987 (acumulados). Promovidos por el Parlamento Vasco y el Parlamento de Navarra que luego se tuvo por desistido contra determinados preceptos de la Ley 9/1987, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal y Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carlos Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1.200/87 y 1.205/87 promovidos, respectivamente, por el Parlamento Vasco, representado por su Letrado don Francisco Javier Blanco Herranz, y el Parlamento de Navarra, que luego se tuvo por desistido, contra los arts. 20.4; 24; 25.1 y 2; 27.5 y 6; 31.3; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41 d); 42.1, 2 y 3; 43; Disposición transitoria quinta y Disposición final de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas («BOE» 144, de 17 de junio). Ha comparecido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. En fecha 16 de septiembre de 1987, el Letrado don Francisco Javier Blanco Herranz, en nombre y representación del Parlamento Vasco, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 20.4; 24; 25.1 y 2; 27.5 y 6; 31.3; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41 d); 42.1, 2 y 3; 43; Disposición transitoria quinta y Disposición final de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas («BOE» 144, de 17 de junio).

2. El recurso se funda en las siguientes alegaciones:

A) Comienza el Parlamento Vasco su fundamentación con una referencia a la delimitación competencial en la materia objeto de regulación por la Ley 9/1987, es decir, la función pública. Sostiene, en esta línea, que del examen del art. 10.6 E.A.P.V. —en virtud del cual la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18.º C.E.— y de lo dispuesto en este último precepto —que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios— se deduce que nos encontramos, en materia de función pública, ante una competencia compartida, que incluye, por tanto, la facultad autonómica de desarro-

llo legislativo de la legislación básica del Estado. Consecuencia inmediata de ese tipo competencial sería la potestad de carácter legislativo, reconocida en el art. 10.4 E.A.P.V. y por Sentencias de este Tribunal de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982.

Habida cuenta —prosigue el recurrente— de la existencia en la presente regulación material de un supuesto de bases-desarrollo, parece pertinente, de entrada, dejar sentado que la relación entre Ley-base y Ley de desarrollo produce sus efectos jurídicos en ambas direcciones (del Estado a la Comunidad Autónoma y viceversa). En primer lugar, supone que, aprobada la Ley de bases, la de desarrollo ha de respetar tales bases; pero supone también que la atribución constitucional al Estado lo es para dictar únicamente las bases de la materia, y que se invade la competencia autonómica si se dicta un auténtico texto articulado que bloquee la posibilidad de una legislación de desarrollo.

B) El recurso se centra, a continuación, en la exposición de las razones por las que, a juicio del Parlamento Vasco, la Ley 9/1987 vulnera la regulación constitucional de la relación entre normas básicas del Estado y desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Para el Parlamento recurrente, la Ley 9/1987 lleva a cabo una regulación extensiva, cuando no agotadora, de materias relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas, llegando en buena parte de sus preceptos al detalle y a la regulación de aspectos puramente instrumentales, todo ello bajo la cobertura general de normación básica que afecta a la práctica totalidad de su articulado.

El recurso se centra seguidamente en el análisis del concepto de «bases», señalando que, tal y como ha proclamado este Tribunal en Sentencia de 28 de julio de 1981, la fijación de las condiciones básicas no puede implicar el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa autonómica no es en estos supuestos de carácter reglamentario. Doctrina ésta que, para el Parlamento Vasco, ha ido evolucionando, para su insatisfacción, hacia concepciones debilitadoras de las competencias autonómicas. En cualquier caso, y también de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, es necesario proceder a examinar si en el presente supuesto se cumplen tanto los presupuestos que habilitan al legislador estatal en su actividad como aquellos otros limitadores de la potestad normativa del legislador territorial.

El Parlamento Vasco se refiere, en primer lugar, al límite para la normación autonómica deducido del art. 149.1.1.º C.E., señalando que la igualdad ahí proclamada no puede implicar absoluta identidad. Ese precepto no sirve para ampliar la competencia exclusiva del Estado a nuevas materias ni a aspectos parciales de su regulación, sino sólo para privar a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de incidir sobre las condiciones básicas del ejercicio de los derechos cuando regulen materias propias de sus competencias. La igualdad ha de entenderse, en este contexto, en el sentido de un mandato de equivalencia sustancial o en el resultado, aun cuando las regulaciones jurídicas no sean idénticas.

Tampoco cabe determinar las bases, para el Parlamento Vasco, a partir del concepto de interés general, pues no es posible identificar este concepto y la asignación material o competencial que figura en el art. 149 C.E.

Esto sentado, se pregunta el Parlamento Vasco qué ha de entenderse por bases en el marco de la Ley 9/1987. A su juicio, han de considerarse normas básicas, en orden a los órganos de representación, sin perjuicio de que puedan admitirse regulaciones más deta-

lladas para Comunidades Autónomas sin competencia —pero sin la consideración de bases—, la genérica y general determinación para todo el Estado del sistema de órganos en que la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas haya de expresarse y que encuentra su regulación en el Capítulo Segundo de la Ley 9/1987. Pese a aceptar que el bloque normativo contenido en ese Capítulo se ajusta al orden constitucional, el Parlamento Vasco se ve obligado a impugnar preceptos de contenido estrictamente reglamentario, como los arts. 20.4 y 27.5 y 6 (relativos a la Oficina Pública del art. 4 de la L.O.L.S.) y los arts. 24 y 25.1 y 2, que, si bien regulan aspectos generales del sistema de órganos, lo hacen con vulneración de las competencias asumidas por el Estatuto en materia de régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local (art. 10.4 E.A.P.V.).

Admite también el Parlamento recurrente, a efectos de su consideración como normación básica, el carácter de la participación que se reconozca a los funcionarios públicos mediante la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales en la L.O.L.S., es decir, la opción por una u otra modalidad de intervención; y ello a tenor, entre otros instrumentos normativos, del Convenio 151 de la O.I.T., de carácter eminentemente programático, y que obliga a establecer, alternativamente, bien «procedimientos de negociación», bien «otros métodos». Sin embargo, ello no ha de implicar la exclusión autonómica para legislar el desarrollo del modelo.

Como muestra del excesivo afán expansivo y homogeneizador del legislador estatal, se refiere el Parlamento Vasco al art. 37 de la Ley 9/1987 (Capítulo Tercero), sustancialmente idéntico al art. 3.2 b) de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, precepto este último que, sin embargo, no es considerado base del régimen estatutario de los funcionarios públicos y, en consecuencia, no es aplicable al personal de todas las Administraciones Públicas.

Por las razones señaladas, entiende el recurrente que la totalidad del Capítulo Tercero de la Ley 9/1987 es contraria a la Constitución, a excepción del art. 30 y de los apartados 1 y 2 del art. 31 por no ser considerados básicos en la Disposición final.

Se refiere a continuación el Parlamento Vasco a los arts. 41 d); 42.1. 2 y 3 y 43 (Capítulo Quinto), relativos al derecho de reunión, señalando, en primer lugar, que sorprende la calificación de esos preceptos como normación básica cuando de la propia lectura de la norma de remisión efectuada por la L.O.L.S. —Disposición adicional segunda, 2— no se infiere reserva legal alguna en materia relativa al derecho de reunión, pues, como es sabido, tal norma sólo manda al Gobierno remitir a las Cortes un proyecto de Ley en el que se regulen los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Y aunque pudiera argumentarse de contrario que el derecho de reunión es un aspecto conexo a los órganos de representación, no podría aceptarse que la regulación minuciosa que el texto impugnado lleva a cabo sobre tal derecho deba ser considerada «aspecto esencial de su régimen estatutario». En cualquier caso, la lectura de los preceptos impugnados pone de manifiesto que la expansión del legislador en esta materia agota la posibilidad de desarrollo legislativo autonómico.

Concluye este apartado el Parlamento Vasco recordando que el examen de los antecedentes normativos revela que fue una Circular (la 3/1977, de 11 de noviembre) el instrumento utilizado por la Administración del Estado para regular, provisionalmente, el derecho de reunión de los funcionarios y que, en algún punto, fue menos detallista que los preceptos impugnados de la Ley 9/1987.

Se alude, finalmente, a la intervención del señor Ministro para las Administraciones Públicas en la sesión de presentación ante el Pleno del Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley 9/1987, en la que se sostenía que se regula el derecho de reunión «como lo hace para el personal laboral el Estatuto de los Trabajadores», alegando ahora el Parlamento Vasco que no puede olvidarse que mientras que en materia de legislación laboral corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencias de ejecución (art. 12.2 E.A.P.V.), en materia de función pública su competencia es de desarrollo legislativo.

Por tanto, resultan viciados de inconstitucionalidad, para el Parlamento Vasco, los arts. 41 d); 42.1. 2 y 3; 43 y la Disposición final en cuanto considera básicos los arts. 31.3; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41 d); 42.1. 2 y 3 y 43 de la Ley 9/1987.

C) El recurso se centra, a continuación, en la pretendida inconstitucionalidad de los arts. 24; 25.1 y 2 y 27.5 y de la Disposición transitoria quinta de la Ley 9/1987, por infracción del art. 10.4 E.A.P.V. y del art. 149.1.18.ª C.E.

Señala el recurrente que el párrafo segundo del art. 24 de la Ley regula la composición de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma (J.E.C.A.), que estarán formadas por representantes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de las organizaciones sindicales presentes en el Consejo Superior de la Función Pública, excluyendo la presencia en aquellos órganos de las Entidades Locales del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el art. 25.2 fija la composición de la Junta Electoral General (J.E.G.), disponiendo que estará formada por representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones sindicales presentes en el Consejo Superior de la Función Pública. En virtud de la Orden de 23 de julio de 1987, por la que se convocan elecciones a órganos de representación en la Administración del Estado, se establece la composición de la citada J.E.G., en la que, además de los representantes de las Comunidades Autónomas, se encuentran paralelamente los representantes de las Entidades Locales.

A su vez, el art. 25.1, constitutivo de la J.E.G., dispone en su segundo párrafo las competencias de dicho órgano: «(...) solventar las consultas que las Juntas Electorales de Zona constituidas en la Administración del Estado, Entidades Locales y Administración de Justicia le formulen», evidenciándose la desconexión existente entre las Entidades Locales y la J.E.C.A. si nos atenemos a la competencia de la J.E.G. para solventar las consultas que le formulen las Juntas Electorales de Zona (J.E.Z.) de las Entidades Locales radicadas en territorio autonómico.

En la práctica —continúa el Parlamento Vasco—, cada J.E.Z. de la Administración Local —que existirá «en cada una de las Entidades Locales», según el art. 23.1 c) de la Ley 9/1987, declarado norma básica por la Disposición final— deberá acudir a la J.E.G. elevándole las consultas que proceda para su posterior resolución.

La situación descrita no responde, para el Parlamento Vasco, a criterio de funcionalidad alguno, pues no parece explicable que, a los efectos interesados por la Ley impugnada, la única vía de relación de un pequeño pueblo de una Comunidad Autónoma para la resolución de sus consultas en materia electoral funcional tenga que residir en un macro-órgano compuesto por veinticuatro miembros, con sede en la Dirección General de la Función Pública del Ministerio para las Administraciones Públicas.

D) La última parte del recurso se consagra a la impugnación de la Ley 9/1987 por cuanto no reconoce

competencias a los correspondientes órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco en orden a la proclamación de los resultados de las elecciones sindicales celebradas en su ámbito territorial.

En ese sentido se señala que parece pertinente proceder a definir el escasamente claro deslinde competencial, funcional e, incluso, orgánico de la «Oficina Pública» a que hace referencia la Ley impugnada a lo largo de su articulado. A dicha Oficina alude, entre otros, el art. 20.4, haciendo notar que es aquélla «(...) a que hace referencia el art. 4 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical». El citado precepto de la L.O.L.S. le asigna una función de «depósito de estatutos sindicales», coincidiendo, en consecuencia, con «la Oficina» que se contiene en el R.D. de 22 de abril de 1977, entonces dependiente del Ministerio de Relaciones Sindicales.

Por lo que se refiere a la adscripción orgánica, la Disposición final primera, 2, de la L.O.L.S. establece que la Oficina queda establecida orgánicamente en el Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación y en los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas en su respectivo ámbito territorial cuando tengan atribuida esta competencia.

En el mismo sentido, la Resolución de 31 de octubre de 1985, de la Dirección General de Trabajo, establece que, de conformidad con lo establecido en aquella Disposición final, el depósito de Estatutos de las Asociaciones de Funcionarios que tenía lugar en el Registro de la Dirección General de la Función Pública deberá efectuarse, según el ámbito territorial de dichas Asociaciones, en la Dirección General de Trabajo, Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social y Organismos competentes de aquellas Comunidades Autónomas a las que se transfirieron los servicios y funciones del suprimido Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación.

En virtud del R.D. 2.362/1980, de 4 de noviembre, se produjeron las transferencias a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de mediación, arbitraje y conciliación, y por R.D. 530/1985, de 8 de abril, se procedió a la supresión del I.M.A.C., pasando sus funciones a depender de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.

En consecuencia, para el Parlamento Vasco, corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia, en su ámbito territorial, sobre la reiterada Oficina Pública a que hace referencia la Ley 9/1987.

De acuerdo con el art. 27.5, *in fine*, de la Ley 9/1987, «la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma remitirá tal resultado (se refiere a los comunicados por las Juntas Electorales de Zona de su competencia, entre las que no se encuentran las de las Entidades Locales) a la Junta Electoral General que, a su vez, lo pondrá en conocimiento de la Oficina Pública a que hace referencia el art. 4 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical», por lo que no es difícil deducir —continúa el Parlamento Vasco— que dicha Oficina Pública —receptora de resultados electorales producidos en el seno de la Administración Pública del País Vasco— no es otra que la Oficina con sede en la Dirección General de Trabajo, cuestión que, siendo perfectamente admisible a partir de la necesaria unidad y coordinación del proceso electoral, clarifica notablemente el sentido atribuible al párrafo sexto del mismo art. 27 —declarado básico—, que dispone que «la Oficina prevista en el epígrafe anterior proclamará los resultados globales de las elecciones, expedirá las certificaciones de los resultados y hará el cómputo global de los mismos a efectos de declarar el grado de representatividad de las Organizaciones Sindicales». Quiere ello decir, para el Parlamento

Vasco, que «la Oficina prevista en el epígrafe anterior» no puede ser otra que la radicada en la Dirección General de la Función Pública.

Conclusión que no deja de ser preocupante por cuanto impide al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma el ejercicio de funciones como la de proclamación de los resultados globales de las elecciones, expedición de certificaciones y cómputo global de los mismos, y ello dentro de su ámbito territorial.

Para el Parlamento Vasco, esta sustracción competencial carece de fundamentos jurídicos o funcionales, por varias razones:

a) No tiene fundamentación jurídica por cuanto las funciones descritas han de ser calificadas como puramente ejecutivas o instrumentales. Qué significado debe si no darse —se pregunta el Parlamento recurrente— al ejercicio administrativo de un «cómputo», cuál a la «certificación» de un resultado —puro instrumento administrativo asegurador de una concreta realidad—, o cuál, en definitiva, debe atribuirse a la «proclamación» —mera publicación oficial de los resultados.

b) En el orden funcional no se encuentran razones para que sea admitida tal función ejecutiva a las Juntas Electorales de Zona (art. 27.5, primer inciso, de la Ley 9/1987) y sea negada a las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma. No pueden aducirse razones de desconfianza en la garantía del proceso electoral, toda vez que el papel que corresponde a las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma en este terreno es de pura recepción de los resultados remitidos por las Juntas Electorales de Zona y de cálculo y cómputo de los mismos, pues carecen de competencia en la intervención en los contenciosos electorales que se produjeron en ese ámbito. Tampoco caben razones basadas en la necesaria homologación de parámetros de la representatividad, pues esa homologación puede lograrse entendiendo que todas las Comunidades Autónomas con competencia proclaman los resultados de las elecciones producidas en su ámbito y seguidamente los remiten a la Dirección General de la Función Pública a los fines de proceder al cómputo global y declarar el grado de representatividad de las organizaciones sindicales.

En definitiva, para el Parlamento Vasco, el art. 27.5 y 6 y los arts. 20.4 y 36 —estos dos últimos *ad cautelam* en función de la decisión que se adopte en relación con el art. 27.5 y 6— han de ser tachados de inconstitucionalidad por infracción del art. 10.4 E.A.P.V. y del art. 149.1.18.ª C.E.

Por lo expuesto, se interesa de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

3. Por providencia de 23 de septiembre de 1987, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos adjuntos al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en las actuaciones y formular las alegaciones que estimasen pertinentes. Asimismo, se acordó publicar la formalización del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de septiembre de 1987, el Letrado don Moisés Bermejo Garde, en nombre y representación del Parlamento de Navarra, interpuso recurso de inconstitucionalidad, que fue turnado con el núm. 1.205/87, contra los arts. 5; 20.4; 22; 24; 25; 27.5 y 6; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 41 d); 42; 43, contra la Disposición transitoria

quinta y la Disposición final de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas («BOE» 144, de 17 de junio), por infracción de la Disposición adicional primera, párrafo primero, y del art. 149.1.18.ª C.E., en relación con los arts. 3, 46 y 49 b) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

5. Por providencia de 23 de septiembre de 1987, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.205/87 y dar traslado de la demanda y documentos adjuntos al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en las actuaciones y formular las alegaciones que estimasen pertinentes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 8 de octubre de 1987, el Abogado del Estado interesó que se le tuviera por personado en los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.200/87 y 1.205/87, así como que se procediera a su acumulación.

7. Mediante providencia de 13 de octubre de 1987, la Sección Primera acordó dar traslado a las partes del anterior escrito para que, en el plazo de tres días, expusieran lo que estimaran procedente acerca de la acumulación interesada.

8. Una vez presentadas las alegaciones de las partes, y por Auto de 11 de noviembre de 1987, el Pleno acordó la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.200/87 y 1.205/87.

9. Por providencia de 30 de noviembre de 1987, la Sección Segunda acordó acceder a la solicitud contenida en escrito del Abogado del Estado registrado en esa fecha y prorrogarle en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

10. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se presentó en el Juzgado de Guardia el 11 de diciembre de 1987 y se registró en este Tribunal el día 14 siguiente. En él se sostiene, en primer lugar, que la Ley 9/1987 es una ley esencial en la reforma y racionalización de la Función Pública, acometidas por las Cortes y exigidas por la Constitución (art. 103) y sus leyes de desarrollo, en la que es fundamental la L.O. 11/1985, cuya Disposición adicional segunda prevé la promulgación de la Ley ahora impugnada. A ello debe añadirse la ratificación por España de los Convenios 151 y 154 de la O.I.T., sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública y sobre el fomento de la negociación colectiva. A todo ello se refiere el Preámbulo de la Ley 9/1987, que añade, con toda corrección —para el Abogado del Estado—, que esta regulación es parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos, en desarrollo del art. 149.1.18.ª C.E.

Esta característica de esencialidad es la que, en opinión del Abogado del Estado, justifica el carácter predominantemente básico de la Ley, concretado en su Disposición final. A este respecto se alega que no se discuten en el recurso la calificación de la competencia y el título competencial estatal, siendo el objeto de debate de carácter material y discutiéndose el carácter básico, desde la perspectiva material, de algunos de los preceptos de la Ley.

Nos encontramos ante una materia —continúa el escrito de alegaciones— que, si bien forma parte —y ello es pacífico— del régimen estatutario de los funcionarios, está estrechamente unida al derecho fundamental de libre sindicación y, sobre todo, ocupa una posición preeminente en el régimen estatutario funcional, pues atañe a un derecho importantísimo dentro del conjunto del estatuto funcional: la determinación de las condiciones de trabajo. Ello implica que, en esta materia, la igualdad es fundamental, pues las diferencias que pudieran existir en este derecho previo y general suponen en la práctica diferencias aun mayores en el resto de los derechos y deberes de los funcionarios. Por ello no es exagerado afirmar que, dentro del régimen estatutario, esta materia posee especial importancia y precisa de un exquisito respeto al principio de igualdad que conlleva una exigencia de mayor uniformidad normativa; y en materia de aspectos o elementos esenciales es sabido que tal regulación puede aparejar aspectos de detalle e, incluso, de mera ejecución (Sentencia de 28 de enero de 1982). En todo caso, corresponde al recurrente alegar y fundar el carácter no básico de los preceptos impugnados, lo que, a juicio del Abogado del Estado, no se ha hecho en este caso.

Todo ello se inscribe en la doctrina del Tribunal sobre las bases o legislación básica, cuestión sobre la que se ha establecido lo siguiente:

a) Que el concepto de bases está sujeto a revisión por el Tribunal Constitucional (Sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982);

b) Que el Estado no tiene libertad para asignar a cualquier norma el carácter de básica, pues ese concepto está sometido a límites objetivos que el Estado no puede traspasar (Sentencia de 28 de julio de 1982). En el mismo sentido, la jurisprudencia afirma que la legislación básica no puede agotar las posibilidades de regulación;

c) Que aun siendo válida la asignación global a una disposición del carácter de básica ello no es óbice para que el Tribunal examine si alguno de los preceptos de tal disposición o todos ellos exceden de los límites objetivos de la noción de bases e invaden competencias de la Comunidad (Sentencia de 28 de enero de 1982);

d) Que las bases no son susceptibles de definición apriorística. Sin embargo, se admiten diversos criterios aproximativos, según los casos, de los que cabe concluir, a la luz de la jurisprudencia constitucional, que las bases se refieren a aquellas directrices y principios generales que tratan de asegurar una mínima unidad del ordenamiento. Tales directrices y principios no sólo podrán establecerse en el nivel de lo general —abstracto—, sino también en el de lo esencial o fundamental; ello precisará, por tanto, de un examen de los elementos esenciales de las situaciones jurídicas o de hecho que se traten de regular. Así, el significado de las bases es, en ciertos aspectos, no sólo el de establecer una normativa de principios que cada Comunidad Autónoma pueda luego, en su ámbito territorial, modular o adecuar, pues entra dentro del contenido propio de las bases llegar en ciertos aspectos a regulaciones tan exhaustivas como sea preciso para asegurar la uniformidad, plena y absoluta, de la normación en todo el territorio nacional. Así lo ha reiterado, entre otras, la Sentencia de 31 de enero de 1986.

Centrándose ya en el examen de los argumentos impugnatorios contenidos en el recurso del Parlamento Vasco, alega el Abogado del Estado que la argumentación se realiza a través de los derroteros, correctos en principio, del art. 149.1.18.ª C.E. y que sus consideraciones iniciales son igualmente válidas. Pero inmediatamente incurre en error, pues el recurso se refiere

genéricamente a grupos o conjuntos de preceptos, sin realizar una auténtica indagación material (que debe ser, inexcusablemente, individualizada) de los contenidos de los mismos. Sin delimitar dónde debe empezar y terminar lo básico y lo no básico, las invocaciones generales no se plasman luego en argumentaciones concretas y referidas a cada precepto. Sobre todo, no se desvirtúa la legítima fundamentación de la Ley en los criterios de esencialidad e igualdad —lo que permite mayor uniformidad y normas de detalle.

Con esta clase de invocaciones generales, continúa el Abogado del Estado, se impugna, en primer lugar, todo el Capítulo Tercero de la Ley. Que el recurrente se cree dispensado de argumentar de manera concreta lo demuestra el hecho de que sólo juzga necesario ofrecer un ejemplo. Ejemplo, además, que para nada concierne al contenido material de la disposición, sino a una simple extensión de un criterio, formulado en la Ley 30/1984 únicamente para la Administración del Estado, a los órganos de gobierno de las demás Administraciones Públicas, estableciendo un principio de norma estatutaria en defecto de acuerdo de cuyo carácter materialmente básico es difícil dudar, pues es consecuencia del mismo carácter estatutario de la relación jurídica, concepto general que resulta del propio art. 103.3 C.E.

Para el Abogado del Estado, el examen del Capítulo Tercero (con excepción del art. 30, que no se impugna) lleva a la misma conclusión: el establecimiento general de la mesa de negociación como órgano general y sus ámbitos sectoriales, así como la presencia en las mismas de las organizaciones sindicales, es claramente el instrumento fundamental de la negociación. El objeto de la misma (art. 32) es aquí igualmente esencial, como excepción al régimen estatutario y presupuesto mismo de la validez de la negociación; sus posibles diferencias entre las Comunidades Autónomas supondrían desigualdades manifiestas y esenciales. Igualmente le parece esencial al Letrado del Estado el art. 33, que se refiere a algo tan importante como lo que se permite y exige en materias reservadas a la Ley; y, mucho más, la excepción a todo el sistema del art. 34. El art. 35, por su parte, es el núcleo del sistema legal, de carácter evidentemente esencial, pues se refiere a la sustancia misma de la negociación y a la validez y requisitos esenciales de sus resultados. Los arts. 36, 37 y 38, de naturaleza instrumental, son conexos y complementarios de los anteriores y tienden a facilitar la negociación en aspectos muy importantes (publicidad, instrucciones, mediación). Todo ello, por tanto, reviste carácter básico, no ya por razones generales, sino por causas singulares y especiales y no desvirtuadas por el recurso.

Para el Abogado del Estado, también la muy reducida regulación del Capítulo Quinto cumple sin dificultad los requisitos de lo básico. La generalísima invocación de que se trata de una regulación minuciosa y que agota la posibilidad de desarrollo es una simple aseveración, pues lo regulado por la Ley son aspectos esenciales: requisitos y condiciones mínimas para algo que es fundamental para todo el resto de los derechos reconocidos en la Ley: la reunión en horas de servicio.

En relación con la impugnación de las normas relativas a las Juntas Electorales y a la proclamación de resultados (arts. 24; 25.1 y 2 y 27.5 y Disposición transitoria quinta), señala el Abogado del Estado que las mismas son objeto de dos cuestiones de inconstitucionalidad (núms. 1.123/86 y 1.124/86), siendo en ambos casos similar la argumentación. Ciertamente, de los preceptos impugnados resulta la competencia de proclamación, por lo que el Abogado del Estado no cree necesario discutir sobre el particular. Lo que sucede es que, a su juicio, se halla totalmente amparada por el art.

149.1.1.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> C.E., por afectar directamente a los derechos fundamentales de los ciudadanos y por poner una importantísima dimensión nacional en todos los casos.

En primer término, continúa el escrito de alegaciones, esta competencia de proclamación resulta inmediatamente no sólo de preceptos impugnados, sino de la Ley 32/1984, de Modificación del Estatuto de los Trabajadores, cuyo art. 75.7 supone una clara cobertura legal de los preceptos impugnados, debiendo hacerse aquí la precisión de que las únicas competencias del I.M.A.C. que se transfirieron a las Comunidades Autónomas fueron las de depósito de actas y expedición de certificados de tal depósito.

Única interpretación posible, por lo siguiente: por tratarse de una proclamación en las competencias estatales amparadas por el art. 149.1.1.<sup>a</sup> C.E., no siendo relevante al respecto su carácter ejecutivo, que es compatible con su naturaleza básica al estar inmediatamente ligada la competencia de proclamación a la efectividad de un derecho fundamental. Para el Abogado del Estado, ello no quiere decir que las Comunidades Autónomas tengan vedada la regulación de todo cuanto pueda afectar al ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere el art. 53.1 C.E.; supone, sin embargo, que no pueden regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales (STC 37/1981). La reserva para el Estado de esta competencia de regulación de condiciones básicas se ordena al mantenimiento de una cierta homogeneidad social entre la población nacional con independencia de la Comunidad de residencia.

La inmediatez de la proclamación de resultados con el ejercicio del derecho fundamental le parece clara al Abogado del Estado, dadas las trascendentes consecuencias que tiene la proclamación al amparo de los arts. 6 y 7 de la L.O.L.S. Ello se pone aún más de relieve si se realizan ciertas consideraciones adicionales: en primer lugar, dotar de sustantividad a la competencia estatal en orden a la proclamación de los resultados nacionales exige hacer lo propio a nivel autonómico. Ello es así, para el Letrado del Estado, por la elemental consideración de que el resultado nacional no es más que la suma de los resultados parciales obtenidos a nivel territorial; si éstos fueran obtenidos por las Comunidades Autónomas por su cuenta, el Estado quedaría en la práctica sin ninguna competencia efectiva para realizar la proclamación a nivel nacional. Ciertamente, reconoce el Abogado del Estado que a lo anterior cabe replicar que la competencia que entonces desaparecería sería la autonómica, pero alega que ello no sería más que una consecuencia del ejercicio de una legítima competencia estatal indiscutida en este proceso y de trascendentes consecuencias, a la luz del art. 6 de la L.O.L.S., que en este caso debe prevalecer sobre una posible competencia autonómica.

Por lo expuesto, el Abogado del Estado solicita que se dicte Sentencia por la que se declare que los preceptos impugnados son conformes a la Constitución.

11. Mediante providencia de 13 de enero de 1988, la Sección Primera acordó oír a las partes en relación con escrito presentado por el Gobierno Vasco en solicitud de acumulación del conflicto positivo de competencia núm. 1.523/87 con los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.200/87 y 1.205/87.

12. Por Auto de 16 de febrero de 1988, el Pleno acordó denegar la acumulación interesada en el anterior proveído.

13. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de febrero de 1994, el Parlamento de Navarra dio traslado de Acuerdo del Pleno de la Cámara por el que

se desistía del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.205/87.

Por providencia de 3 de marzo de 1994, la Sección Cuarta acordó dar traslado del anterior escrito al Abogado del Estado y al Parlamento Vasco al objeto de que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimasen conveniente y no se opusieron a aquella petición.

14. Por Auto de 19 de abril de 1994, el Pleno acordó tener por desistido al Parlamento de Navarra del recurso de inconstitucionalidad núm. 1.205/87 y continuar la tramitación del recurso registrado con el núm. 1.200/87.

15. Por providencia de 12 de marzo de 1996, se señaló el día 14 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Los distintos preceptos de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, objeto de impugnación en el presente recurso de inconstitucionalidad, pueden agruparse en tres grandes bloques. De un lado, los arts. 20.4, 24, 25.1 y 2 y 27.5 y 6 —encuadrados en el Capítulo Segundo, De los órganos de representación— y la Disposición transitoria quinta. De otro, los del Capítulo Tercero (arts. 30 a 38, De la negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo), con exclusión del art. 30 y de los apartados 1 y 2 del art. 31. Y, finalmente, los arts. 41 d), 42.1, 2 y 3 y 43, así como la Disposición final, que califica como básicos estos preceptos y los impugnados del Capítulo Tercero.

En opinión del Parlamento Vasco, los preceptos impugnados de la Ley 9/1987 han incurrido en inconstitucionalidad manifiesta, porque en ella se atribuye la condición de básica a una normativa que, lejos de limitarse a sentar los principios y directrices de la regulación de la materia «función pública», desarrolla de manera indebidamente expansiva esa regulación hasta agotar el margen de desarrollo normativo que debe respetarse en beneficio de la Comunidad Autónoma del País Vasco por razón de su competencia *ex art. 10.4 E.A.P.V.* El Abogado del Estado defiende el carácter básico de la normativa estatal impugnada, alegando que la legislación básica puede llegar en ocasiones a regulaciones tan exhaustivas como sea preciso para asegurar la uniformidad de la normación en todo el territorio nacional cuando, como es el caso, está en juego una materia estrechamente vinculada a un derecho fundamental —el de libre sindicación— y que ocupa una posición preeminente en el régimen estatutario funcional por afectar a un derecho tan relevante como el de la determinación de las condiciones de trabajo.

2. En cuanto a los preceptos que consideramos incluidos en el primer grupo antes referido, habremos de partir del juicio de constitucionalidad ya emitido por este Tribunal en la STC 194/1994, resolutoria de tres conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco en relación con el R.D. 1.311/1986, de 13 de junio (sobre normas para la celebración de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores de la empresa), el R.D. 1.256/1986, de 13 de junio (por el que se crea la Comisión Nacional de Elecciones Sindicales) y la Resolución de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 5 de junio de 1987, juicio aquél también aplicable al personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En dicha Sentencia se declaró que a la Comunidad Autónoma del País Vasco correspondía la competencia para la proclamación de los resultados de los procesos electorales a representantes de los trabajadores en el ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma. Si así se reconoció entonces respecto de una materia incluida en el ámbito laboral (fundamento jurídico 3.º), en el que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta competencias de ejecución (art. 12.2 E.A.P.V.), tanto más ha de reconocérsele ahora para la proclamación de los resultados de los procesos electorales a representantes de funcionarios públicos, puesto que en esta materia, incluida en el ámbito de la función pública (cuestión no discutida aquí), la Comunidad Autónoma tiene además competencias de desarrollo legislativo (arts. 149.1.18.º C.E. y 10.4 E.A.P.V.). De ello se deriva que las previsiones contenidas en los apartados 5 y 6 del art. 27 de la Ley impugnada sobre proclamación de resultados electorales (en su redacción original, pues la Ley 18/1994, de 30 de junio, ha dado nueva redacción al citado art. 27, cuyo apartado 6 ya había sido modificado por la Ley 11/1994, de 19 de mayo, sin que ello haya privado de objeto al presente recurso, como se razona en el fundamento jurídico siguiente), no pueden ser de aplicación a la Comunidad Autónoma recurrente, ya que «la mera proclamación de resultados es un acto de declaración del alcance de éstos, que en sí no atribuye o priva de derechos, ni altera el disfrute de éstos más allá del régimen de representatividad sindical; esto es, la garantía básica de la igualdad en el ejercicio del derecho fundamental de libertad sindical ya se ha establecido en el marco de la legislación que lo regula, siendo la proclamación de resultados un mero acto de aplicación de una normativa diversa —la que regula los procesos electorales— que no introduce otras divergencias de régimen entre los sindicatos que las expresamente autorizadas por la ley, a la que, en última instancia, han de imputarse las diferencias de trato que puedan establecerse». (...) «Todo ello sin perjuicio de la competencia que al Estado pueda corresponder para proclamar los resultados globales de las elecciones» (...). «Una competencia que ha de cohererarse con la reconocida a la Comunidad Autónoma» (...), «de tal suerte que el Estado, para cumplir su función, ha de tomar necesariamente en consideración el cómputo efectuado por aquélla en su ámbito territorial. La competencia estatal, pues, no ampara la posibilidad de un doble cómputo o de un cómputo paralelo en que el Estado pueda reiterar —respecto del ámbito concreto de la Comunidad, como segmento del conjunto al que se refiere la proclamación que aquél pueda efectuar— el realizado por la Comunidad Autónoma, aunque para ello se haga precisa la más estrecha cooperación entre las instancias administrativas de uno y otra a fin de que puedan las estatales cumplir los objetivos que legalmente le fueron asignados» (STC 194/1994, fundamento jurídico 4.º). Y a ello no puede oponerse, como hace el Abogado del Estado, el principio de igualdad *ex art. 149.1.1.º C.E.*, pues la función de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales «no puede ser entendida de tal manera que vacíe de contenido las competencias que las Comunidades Autónomas asuman al amparo del art. 149 C.E. y de sus Estatutos de Autonomía, que han de ser respetadas en sus propios términos». (...) «La función que al Estado encomienda el art. 149.1.1.º C.E. ha de desarrollarse sin desconocer el régimen competencial diseñado en el resto del precepto y en los Estatutos de Autonomía y sin que el Estado pueda asumir funciones que, más que garantizar condiciones básicas de igualdad de derechos, ampararían la infracción del orden constitucional de competencias» (*ibid.*).

En consecuencia, la competencia para la proclamación de los resultados de procesos electorales de representantes de funcionarios públicos del País Vasco y de su Administración Local corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco y el art. 27.5 y 6 de la Ley impugnada incurre así en inconstitucionalidad como viciado de incompetencia y resulta, por tanto, inaplicable en relación con dicha Comunidad Autónoma.

Después de esa afirmación resulta ya innecesario pronunciarse sobre la constitucionalidad de otros dos de los preceptos impugnados —los arts. 20.4 (al que asimismo ha dado nueva redacción la Ley 18/1994) y 36—, pues éstos, según se recoge en los Antecedentes de esta Sentencia, sólo han sido recurridos subsidiariamente (*ad cautelam*, como dice el recurso) en función de la decisión que se adoptase en relación con los apartados 5 y 6 del art. 27 de la Ley 9/1987 y, siendo esta decisión estimatoria de su inconstitucionalidad, no es preciso que nos pronunciemos sobre aquellos preceptos, en lo relativo a la remisión de determinados extremos a la oficina pública a que hacen referencia.

3. Para la conclusión del análisis del primero de los grupos de artículos objeto de impugnación, resta ocuparse de los arts. 24 y 25.1 y 2 y de la Disposición transitoria quinta de la Ley 9/1987. A juicio del Parlamento recurrente, estos preceptos que regulan aspectos generales del sistema de órganos electorales, lo hacen con vulneración de las competencias asumidas por el Estatuto en materia de régimen local y estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local. En relación con el art. 24, el recurso se centra en el segundo de sus párrafos, (composición de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma) derogado por la Ley 7/1990, de 19 de julio. Posteriormente, la ya citada Ley 18/1994 ha derogado la integridad del art. 24 y ha dado nueva redacción al art. 25 de la Ley 9/1987, cuyo apartado segundo había sido ya derogado por la Ley 7/1990 en lo referente a la composición del órgano electoral.

Debemos empezar señalando al respecto que el recurso no puede reputarse privado de objeto por estas derogaciones y modificaciones, así como por la ya aludida nueva redacción del art. 27 y la que luego se menciona del Capítulo Tercero de la Ley 9/1987, pues si se discute la atribución de competencias, debe recordarse que «la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia (...) no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio cuando aquéllos exigen aún, porque así lo demandan las partes (...), una decisión jurisdiccional» que constate «si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada» y precise «su definición constitucional y estatutaria» (STC 182/1988, fundamento jurídico 1.º, y 194/1994, fundamento jurídico 2.º). Es decir, que partiendo de la base del carácter concreto de la reclamación competencial, el objeto procesal permanece pese a los cambios legislativos cuando se trate de una competencia controvertida (STC 248/1988, fundamento jurídico 2.º). Criterios que también tienen aplicación cuando, como aquí es el caso, se trata de un recurso de inconstitucionalidad con fundamento en incompetencia porque también en él habrá de tenerse en cuenta si se produjo alguna extralimitación competencial.

Y en cuanto al concreto alcance de los preceptos mencionados, es de señalar que, tanto el párrafo segundo del art. 24 como la Disposición transitoria quinta se impugnan porque la composición de las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma no incluían a las Entidades Locales del ámbito territorial de cada Comunidad. Y como fundamento, la demanda se limita a invocar

las competencias atribuidas por el Estatuto en materia de régimen Local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y la descripción de aquella carencia, sin otra alegación que la cita del precepto estatutario (E.P.V. art. 10.4) y de la O.M. de 23 de julio de 1987 convocando elecciones donde en la composición de la Junta Electoral Central se incluye a los representantes de Entidades Locales. Pero —y ello es perfectamente aplicable a la impugnación del art. 25.2— no debe estimarse una pretensión que sólo descansa en la mera aseveración genérica de la pretendida inconstitucionalidad pues, como ya se dijo en la STC 11/1981 (fundamento jurídico 3.º) «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se susciten». En este caso, no existen razones que aconsejen al Tribunal examinar en el fondo el precepto cuya supuesta inconstitucionalidad ha quedado tan insuficientemente alegada [STC 149/1991, fundamento jurídico 4.º b) y h)]. Y no puede este Tribunal razonar en abstracto cuando el proceso constitucional atiende a controversias fundadas en una *vindicatio potestatis* porque entonces la carga del actor de pormenorizar el despojo competencial que denuncia es, si cabe, mayor que en otros procesos. En el caso, además, puede agregarse que si tienen las normas citadas carácter básico (y no se ha contradicho) en cuanto determinan la composición de las Juntas Electorales, no puede aquél serles negado simplemente porque establezcan los límites de dicha composición y no incluyan representantes de las Entidades Locales, composición y límites que por otra parte en modo alguno interfieren ni impiden el ejercicio de la competencia autonómica en materia de Administración Local y sus funcionarios que reconoce el art. 10.4 del Estatuto del País Vasco. A lo cual no obsta el que en alguna convocatoria se haya producido por norma de inferior rango una ampliación de aquella composición, lo que, obviamente y por simples razones de jerarquía normativa, carece de valor argumental para invalidar el límite establecido en el precepto legal básico.

4. Del art. 25.1, que establece las funciones de la Junta Electoral General, se impugna la función de resolución de las consultas elevadas por las Juntas Electorales de Zona constituidas en las Entidades Locales, considerando que debe corresponder a la Junta Electoral de la propia Comunidad Autónoma, pues, de lo contrario, se desconocería la competencia atribuida a dicha Comunidad Autónoma por el art. 10.4 E.A.P.V. Y aquí, efectivamente, no puede dejar de admitirse que las previsiones del precepto impugnado exceden los límites de lo que en esta materia cabe calificar de básico e invaden la competencia atribuida en el Estatuto. La uniformidad justificativa de lo básico en esta materia se satisface con la definición de la normativa electoral, en tanto que la resolución de las dudas que de su aplicación a cada caso concreto puedan suscitarse puede ser perfectamente atribuida a las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, puesto que decidir sobre esas dudas consiste simplemente en una clarificación de los criterios tenidos en cuenta por el órgano inferior al aplicar la normativa al caso, es decir, que claramente constituye un supuesto de pura ejecución de la normativa estatal básica. En consecuencia, el art. 25.1 ha incurrido, en el punto señalado, en un vicio de inconstitucionalidad al atribuir esta competencia contraviniendo las normas reguladoras de la misma en el bloque de la constitucionalidad.

5. Impugna asimismo el Parlamento Vasco la totalidad del Capítulo Tercero de la Ley 9/1987 al que ha dado nueva redacción la Ley 7/1990 sin que ello prive

de objeto al presente recurso, por lo que ya se ha expuesto en el fundamento jurídico 3.º de esta Sentencia. Concretamente niega el carácter básico de la regulación contenida en los arts. 31.3, 32, 33, 34, 35, 36 (precepto éste sobre el que ya se ha dicho en el fundamento jurídico 2.º, *in fine*, de esta Sentencia, que es innecesario pronunciarse), 37 y 38 del Capítulo Tercero con el argumento de que la competencia estatal sobre bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 C.E.) debe limitarse, en cuanto a la determinación de las condiciones de trabajo, a optar por una modalidad de participación basada en procedimientos de negociación o por otros métodos alternativos.

Pues bien, y conforme a lo razonado en el precedente fundamento jurídico 3.º, esta genérica alegación impone una también genérica respuesta de este Tribunal en el sentido de que las bases del Estado en esta materia no tienen por qué limitarse a la opción propuesta por el recurrente por lo que, careciendo de otras alegaciones, puede concluirse en la no inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

El recurso se ha limitado, pues, a la impugnación global del Capítulo deteniéndose tan sólo, a título ejemplificativo, en el art. 37, del que, sin embargo, sólo se destaca su identidad con el precepto de otra Ley que no fue calificado de básico.

Y ha de insistirse en 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, pues no puede este Tribunal proceder al examen, obligadamente individual y sustantivo, del ajuste constitucional ya que, como dijimos en la STC 49/1988 (fundamento jurídico 3.º), «la decisión correspondiente sólo puede hacerse examinando una por una las normas cuyo carácter básico se discute y no formulando un juicio global sobre la Ley». Y según también hemos señalado en las SSTC 11/1981 y 149/1991 antes citadas, no basta con que el recurso se limite a hacer afirmaciones de principio y de carácter abstracto sobre un conjunto de títulos competenciales para luego concluir que el o los preceptos en cuestión no responden a la doctrina previamente sentada, sin nexo argumental alguno. «Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se susciten». «Por ello, puede el Tribunal rechazar la acción en la medida en que la fundamentación jurídica sea manifiestamente insuficiente». Más en concreto, en relación con las bases estatales, este Tribunal tiene declarado que «el juicio sobre el alcance de las bases tiene una naturaleza eminentemente jurídica, lo que impide descalificaciones globales imprecisas, exigiendo, por el contrario, la fundamentación concreta de por qué en cada caso debe entenderse vulnerado el bloque de la constitucionalidad». (STC 132/1989, fundamento jurídico 23).

6. Procede examinar, finalmente, la impugnación de que han sido objeto los arts. 41 d), 42.1, 2 y 3 y 43 de la Ley 9/1987, que el Parlamento Vasco fundamenta, aparte de en argumentaciones genéricas en las que no hemos de entrar por lo dicho anteriormente, en que esas normas agotan la regulación sin dejar espacio para el

desarrollo por la Ley autonómica. Reproche de exceso en la determinación de lo básico que no puede, sin embargo, proyectarse sobre la regulación por Ley estatal de la legitimación para la convocatoria de las reuniones, el lugar y horas de celebración en relación con el centro y el horario de trabajo, así como los requisitos generales de la convocatoria, que son las prescripciones de los arts. 41 d), 42.1, 2 y 3 y 43, declarados básicos por la Disposición final.

Debe al contrario estimarse el alegato en dos puntos singulares. El art. 42.1, en su párrafo final, concreta excesivamente el número de horas (dieciocho atribuibles a las Secciones Sindicales y el resto a los Delegados o Juntas de Personal) por el que pueden autorizarse las reuniones en el centro de trabajo durante el horario laboral. Si, en general, el límite máximo establecido para ello (36 horas anuales) es susceptible, como tal límite, de mayor desarrollo por norma autonómica, no ocurre lo mismo con su distribución, la cual no está abierta a concreción alguna ni permite una distribución distinta de la citada. En segundo término, respecto del art. 43, apartado uno, en cuanto a la limitación del período de antelación para la convocatoria de las reuniones, que se limita taxativamente a «2 días hábiles» sin posibilidad por tanto, tampoco aquí, de un desarrollo o concreción mayor por norma autonómica.

Hay que agregar que el resto de especificaciones del mismo apartado 1 del art. 43 impide asimismo un mayor desarrollo por ley de la Comunidad Autónoma recurrente.

Procede, en consecuencia, desestimar también el recurso en cuanto a los preceptos impugnados del Capítulo Quinto de la Ley, salvo el inciso final del art. 42, apartado uno (dieciocho corresponderán a las Secciones Sindicales y el resto a los Delegados o Juntas de Personal) y el apartado 1 del art. 43 a partir del comienzo de la frase «de 2 días hábiles». Y la Disposición final en cuanto incluye estos preceptos entre los declarados básicos.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.200/87 interpuesto por el Parlamento Vasco y, en consecuencia:

1.º Declarar viciados de incompetencia y, por tanto, inaplicables en el País Vasco, los arts. 25.1, párrafo 2.º (en cuanto a la competencia para las consultas de las Juntas Electorales de Zona), y 27.5 y 6 de la Ley 9/1987 (en cuanto a la competencia para la proclamación de los resultados de los procesos electorales), así como el inciso final del art. 42, apartado 1 que dice «De estas, 18 corresponderán a las Secciones Sindicales y el resto a los Delegados o Juntas de Personal» y el apartado 1 del art. 43, a partir del inciso que dice «de 2 días hábiles».

2.º Declarar, en consecuencia, la inconstitucionalidad de la Disposición final de la Ley 9/1987 en cuanto declara básicos los arts. 25.1, párrafo 2.º, y 27.5 y 6 de la Ley 9/1987 así como el inciso final del art. 42.1 que dice «De éstas, 18 corresponderán a las Secciones Sindicales y el resto a los Delegados o Juntas de Per-

sonal» y el apartado 1 del art. 43 a partir del inciso que dice «De 2 días hábiles».

3.º Desestimar el recurso en lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de marzo de mil novecientos noventa y seis.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

**8585** *Pleno. Sentencia 44/1996, de 14 de marzo de 1996. Cuestiones de inconstitucionalidad 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995, 3.506/1995, 3.527/1995, 3.674/1995 y 3.675/1995 (acumuladas). En relación con el art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en la redacción dada por la disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, en cuanto establece que la cuantía de los intereses de demora por los ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento previo no podrá ser inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal y Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995, 3.506/1995, 3.527/1995, 3.674/1995 y 3.675/1995, promovidas todas ellas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante Auto de 15 de septiembre de 1995 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad acerca del art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en la redacción dada por la disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, en cuanto establece que la cuantía de los intereses de demora por los ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento previo no podrá ser inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria, por entender que el mencionado precepto pudiera encubrir una sanción impuesta en contravención

de los principios de legalidad y tipicidad, así como de las exigencias procedimentales que la imposición de aquella requiere, en vulneración, por tanto, de los arts. 24 y, en relación con el 9.3, 25 C.E.

A) Los hechos de que trae causa el planteamiento de la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) Mutua General de Seguros formuló reclamación económico-administrativa, seguida con el núm. 159/90 ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña, contra la resolución liquidadora de intereses de demora por el pago extemporáneo del Impuesto sobre la Renta correspondiente al ejercicio de 1988, desestimada por Resolución de 2 de julio de 1992.

b) Frente a la anterior se interpuso recurso contencioso-administrativo, tramitado con el núm. 2.049/1992, con fundamento en la conculcación por los arts. 58.2 b) y, especialmente, 61.2 L.G.T. de los arts. 14 y 31.1 C.E.

c) Por providencias de 21 de junio y 13 de julio de 1995 la Sala acordó suspender el señalamiento para votación y fallo y oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad a propósito del último inciso del art. 61.2 L.G.T., por posible vulneración de los derechos consagrados en los arts. 24.1 y 25, éste último en relación con el 9.3, C.E., en cuanto que el interés de demora mínimo del 10 por 100 previsto en aquel precepto podía encubrir una sanción. Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal consideraron en sus escritos de alegaciones improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que el demandante estimaba oportuno elevar.

B) En el Auto de planteamiento de la cuestión el órgano «a quo» entiende que el último inciso del art. 61.2 L.G.T. (versión Ley 46/1985) encubre la imposición de una sanción, en la medida en que la aplicación estricta del mínimo del 10 por 100 de la deuda tributaria a que se refiere aquel precepto incorpora un componente punitivo o sancionador, que va más allá del mero carácter indemnizatorio o compensatorio que es inherente a la técnica de los intereses de demora, y que resulta más perceptible cuanto menor es el retraso en el pago de la deuda tributaria. En consecuencia, afirmada la naturaleza sancionatoria del referido precepto, considera el proponente de la cuestión que el mismo vulnera el art. 24.1 C.E., al obviar el conjunto de garantías que son propias de todo procedimiento sancionador, así como el art. 25.1, en relación con el 9.3, C.E., que consagran los principios de legalidad y, en cuanto inherente a éste, de tipicidad, principios rectores de la puesta en acción del mecanismo sancionador.

2. Mediante providencia de 7 de noviembre de 1995 la Sección Cuarta acordó admitir a trámite la cuestión registrada con el núm. 3.430/1995, dar traslado de las actuaciones recibidas, como establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, a fin de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito registrado en 17 de noviembre de 1995 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicita su personación en nombre del Gobierno, así como, con suspensión del plazo para formular alegaciones, la acumulación de la presente a las registradas con los núms. 3.431/1995, 3.498/1995, 3.506/1995 y 3.527/1995.

4. En escrito de 21 de noviembre de 1995 el Presidente del Congreso de los Diputados da traslado del acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se comunica que, aun cuando la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de aquélla que pueda precisar. Asimismo, mediante escrito de 21 de noviembre de 1995 el Presidente del Senado traslada el acuerdo de la Mesa por el que se ruega se tenga por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Fiscal General del Estado formula sus alegaciones en escrito registrado el día 1 de diciembre de 1995. Tras recordar sucintamente la doctrina sentada en la STC 164/1995, que desestima diversas cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas en relación con el mismo precepto ahora controvertido, solicita, amén de su acumulación a las cuestiones núms. 3.431/1995, 3.498/1995 y 3.506/1995, la desestimación de la registrada con el núm. 3.430/1995.

6. Mediante Auto de 18 de julio de 1995 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad acerca del art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en la redacción dada por la disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, en cuanto establece que la cuantía de los intereses de demora por los ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento previo no podrá ser inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria, por entender que el mencionado precepto pudiera encubrir una sanción impuesta en contravención de los principios de legalidad y tipicidad, así como de las exigencias procedimentales que la imposición de aquélla requiere, en vulneración, por tanto, de los arts. 24 y, en relación con el 9.3, 25 C.E.

A) Los hechos de que trae causa el planteamiento de la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) Don Joaquín Rigol Martí formuló reclamación económico-administrativa, seguida con el núm. 1.804/1992 ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña, contra la resolución liquidadora de intereses de demora por el pago extemporáneo del impuesto sobre la Renta correspondiente al ejercicio de 1989, desestimada por Resolución de 27 de noviembre de 1992.

b) Frente a la anterior se dedujo recurso contencioso-administrativo, tramitado con el núm. 328/1993, y cuyo fundamento estribaba en la indebida inaplicación de lo dispuesto en la disposición adicional decimocuarta uno de la Ley 18/1991 y, en su caso, de la Ley 20/1989, ésta última en lo relativo a la fijación del «dies a quo» de los intereses de demora que eventualmente hubieran de devengarse.

c) Por providencia de 14 de junio de 1995 la Sala acordó suspender el señalamiento para votación y fallo y oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad a propósito del último inciso del art. 61.2 L.G.T., por posible vulneración de los derechos consagrados en los arts. 24.1 y 25, éste último en relación con el 9.3, C.E., en cuanto el interés de demora mínimo del 10 por 100 previsto en aquel precepto podía encubrir una sanción. Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal consideraron en sus escritos de alegaciones improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que el demandante estimaba oportuno elevar.

B) En el Auto de planteamiento de la cuestión el órgano «a quo» entiende que el último inciso del art. 61.2 L.G.T. (versión Ley 46/1985) encubre la imposición de una sanción, en la medida en que la aplicación estricta del mínimo del 10 por 100 de la deuda tributaria a que se refiere aquel precepto incorpora un componente punitivo o sancionador, que va más allá del mero carácter indemnizatorio o compensatorio que es inherente a la técnica de los intereses de demora, y que resulta más perceptible cuanto menor es el retraso en el pago de la deuda tributaria. En consecuencia, afirmada la naturaleza sancionatoria del referido precepto, considera el proponente de la cuestión que el mismo vulnera el art. 24.1 C.E., al obviar el conjunto de garantías que son propias de todo procedimiento sancionador, así como el art. 25.1, en relación con el 9.3, C.E., que consagran los principios de legalidad y, en cuanto inherente a éste, de tipicidad, principios rectores de la puesta en acción del mecanismo sancionador.

7. Mediante providencia de 7 de noviembre de 1995 la Sección Primera acordó admitir a trámite la cuestión registrada con el núm. 3.431/1995, dar traslado de las actuaciones recibidas, como establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, a fin de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

8. Mediante escrito registrado en 17 de noviembre de 1995 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicita su personación en nombre del Gobierno, así como, con suspensión del plazo para formular alegaciones, la acumulación de la presente a las registradas con los núms. 3.430/1995, 3.498/1995, 3.506/1995 y 3.527/1995.

9. En escrito de 21 de noviembre de 1995 el Presidente del Congreso de los Diputados da traslado del acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se comunica que, aun cuando la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de aquélla que pueda precisar. Asimismo, mediante escrito de 21 de noviembre de 1995 el Presidente del Senado traslada el acuerdo de la Mesa por el que se ruega se tenga por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

10. El Fiscal General del Estado formula sus alegaciones en escrito registrado el día 1 de diciembre de 1995. Tras recordar sucintamente la doctrina sentada en la STC 164/1995 que desestima diversas cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas en relación con el mismo precepto ahora controvertido, solicita, amén de su acumulación a las cuestiones núms. 3.430/1995, 3.498/1995 y 3.506/1995, la desestimación de la registrada con el núm. 3.431/1995.

11. Mediante Auto de 25 de Septiembre de 1995 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad acerca del art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en la redacción dada por la disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, en cuanto establece que la cuantía de los intereses de demora por los ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento previo no podrá ser inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria, por entender que el mencionado precepto pudiera encubrir una sanción impuesta en contravención de los principios de legalidad y tipicidad, así como de las exigencias procedimentales que la imposición de

aquella requiere, en vulneración, por tanto, de los arts. 24 y, en relación con el 9.3, 25 C.E.

A) Los hechos de que trae causa el planteamiento de la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) Amat Sastrería y Confecciones, S.A. formuló reclamación económico-administrativa, seguida con el núm. 7.378/1991 ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña, contra resolución liquidadora de intereses de demora por el pago extemporáneo del Impuesto sobre el Valor Añadido correspondiente al ejercicio de 1990, desestimada por Resolución de 24 de julio de 1992.

b) Frente a la anterior se interpuso recurso contencioso-administrativo, tramitado con el núm. 2.045/1992, con fundamento en la conculcación por el art. 61.2 L.G.T., en la redacción introducida por la Ley 46/1985, de los arts. 14 y 31.1 C.E.

c) Por providencia de 6 de septiembre de 1995 la Sala acordó suspender el señalamiento para votación y fallo y oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad a propósito del último inciso del art. 61.2 L.G.T., por posible vulneración de los derechos consagrados en los arts. 24.1 y 25, éste último en relación con el 9.3, C.E., en cuanto el interés de demora mínimo del 10 por 100 previsto en aquel precepto podía encubrir una sanción. El Abogado del Estado consideró en su escrito de alegaciones improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que tanto el Fiscal como el demandante estimaban oportuno elevar.

B) En el Auto de planteamiento de la cuestión el órgano «a quo» entiende que el último inciso del art. 61.2 L.G.T. (versión Ley 46/1985) encubre la imposición de una sanción, en la medida en que la aplicación estricta del mínimo del 10 por 100 de la deuda tributaria a que se refiere aquel precepto incorpora un componente punitivo o sancionador, que va más allá del mero carácter indemnizatorio o compensatorio que es inherente a la técnica de los intereses de demora, y que resulta más perceptible cuanto menor es el retraso en el pago de la deuda tributaria. En consecuencia, afirmada la naturaleza sancionatoria del referido precepto, considera el proponente de la cuestión que el mismo vulnera el art. 24.1 C.E., al obviar el conjunto de garantías que son propias de todo procedimiento sancionador, así como el art. 25.1, en relación con el 9.3, C.E., que consagran los principios de legalidad y, en cuanto inherente a éste, de tipicidad, principios rectores de la puesta en acción del mecanismo sancionador.

12. Mediante providencia de 7 de noviembre de 1995 la Sección Segunda acordó admitir a trámite la cuestión registrada con el núm. 3.498/1995, dar traslado de las actuaciones recibidas, como establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, a fin de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

13. Mediante escrito registrado en 17 de noviembre de 1995 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicita su personación en nombre del Gobierno, así como, con suspensión del plazo para formular alegaciones, la acumulación de la presente a las registradas con los núms. 3.430/1995, 3.431/1995, 3.506/1995 y 3.527/1995.

14. En escrito de 21 de noviembre de 1995 el Presidente del Congreso de los Diputados da traslado del

acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se comunica que, aun cuando la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de aquella que pueda precisar. Asimismo, mediante escrito de 21 de noviembre de 1995 el Presidente del Senado traslada el acuerdo de la Mesa por el que se ruega se tenga por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

15. El Fiscal General del Estado formula sus alegaciones en escrito registrado el día 1 de diciembre de 1995. Tras recordar sucintamente la doctrina sentada en la STC 164/1995, que desestima diversas cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas en relación con el mismo precepto ahora controvertido, solicita, amén de su acumulación a las cuestiones núms. 3.430/1995, 3.431/1995 y 3.506/1995, la desestimación de la registrada con el núm. 3.498/1995.

16. Mediante Auto de 15 de septiembre de 1995 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad acerca del art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en la redacción dada por la disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, en cuanto establece que la cuantía de los intereses de demora por los ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento previo no podrá ser inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria, por entender que el mencionado precepto pudiera encubrir una sanción impuesta en contravención de los principios de legalidad y tipicidad, así como de las exigencias procedimentales que la imposición de aquella requiere, en vulneración, por tanto, de los arts. 24 y, en relación con el 9.3, 25 C.E.

A) Los hechos de que trae causa el planteamiento de la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) Tratamientos Especiales del Papel, S.A. formuló reclamaciones económico-administrativas, seguidas con los núms. 7.663 y 7.666/1991 ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña, contra resoluciones liquidadoras del Impuesto sobre la Renta correspondientes al ejercicio de 1990, que fueron desestimadas por sendas Resoluciones de 2 de julio de 1992.

b) Frente a las anteriores se interpuso recurso contencioso-administrativo, tramitado con el núm. 2.103/1992, por entender que la liquidación de intereses practicada al amparo del art. 61.2 L.G.T. (versión Ley 46/1985) suponía en realidad la imposición de una sanción, que, en consecuencia, había de considerarse improcedente.

c) Por providencias de 28 de junio y 13 de julio de 1995 la Sala acordó suspender el señalamiento para votación y fallo y oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad a propósito del último inciso del art. 61.2 L.G.T., por posible vulneración de los derechos consagrados en los arts. 24.1 y 25, éste último en relación con el 9.3, C.E., en cuanto el interés de demora mínimo del 10 por 100 previsto en aquel precepto podía encubrir una sanción. El Abogado del Estado consideró en su escrito de alegaciones improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que tanto el Fiscal como el demandante estimaban oportuno elevar.

B) En el Auto de planteamiento de la cuestión el órgano «a quo» entiende que el último inciso del art. 61.2 L.G.T. (versión Ley 46/1985) encubre la imposición de una sanción, en la medida en que la aplicación estricta del mínimo del 10 por 100 de la deuda tributaria a

que se refiere aquel precepto incorpora un componente punitivo o sancionador, que va más allá del mero carácter indemnizatorio o compensatorio que es inherente a la técnica de los intereses de demora, y que resulta más perceptible cuanto menor es el retraso en el pago de la deuda tributaria. En consecuencia, afirmada la naturaleza sancionatoria del referido precepto, considera el proponente de la cuestión que el mismo vulnera el art. 24.1 C.E., al obviar el conjunto de garantías que son propias de todo procedimiento sancionador, así como el art. 25.1, en relación con el 9.3, C.E., que consagran los principios de legalidad y, en cuanto inherente a éste, de tipicidad, principios rectores de la puesta en acción del mecanismo sancionador.

17. Mediante providencia de 7 de noviembre de 1995 la Sección Tercera acordó admitir a trámite la cuestión registrada con el núm. 3.506/1995, dar traslado de las actuaciones recibidas, como establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, a fin de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

18. Mediante escrito registrado en 17 de noviembre de 1995 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicita su personación en nombre del Gobierno, así como, con suspensión del plazo para formular alegaciones, la acumulación de la presente a las registradas con los núms. 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995 y 3.527/1995.

19. En escrito de 21 de noviembre de 1995 el Presidente del Congreso de los Diputados da traslado del acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se comunica que, aun cuando la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de aquélla que pueda precisar. Asimismo, mediante escrito de 21 de noviembre de 1995 el Presidente del Senado traslada el acuerdo de la Mesa por el que se ruega se tenga por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

20. El Fiscal General del Estado formula sus alegaciones en escrito registrado el día 1 de diciembre de 1995. Tras recordar sucintamente la doctrina sentada en la STC 164/1995, que desestima diversas cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas en relación con el mismo precepto ahora controvertido, solicita, amén de su acumulación a las cuestiones núms. 3.430/1995, 3.431/1995 y 3.498/1995, la desestimación de la registrada con el núm. 3.506/1995.

21. Mediante Auto de 25 de septiembre de 1995 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad acerca del art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en la redacción dada por la disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, en cuanto establece que la cuantía de los intereses de demora por los ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento previo no podrá ser inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria, por entender que el mencionado precepto pudiera encubrir una sanción impuesta en contravención de los principios de legalidad y tipicidad, así como de las exigencias procedimentales que la imposición de aquélla requiere, en vulneración, por tanto, de los arts. 24 y, en relación con el 9.3, 25 C.E.

A) Los hechos de que trae causa el planteamiento de la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) Don José Farrás Solé formuló reclamación económico-administrativa, seguida con el núm. 512/1991 ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña, contra resolución liquidadora de intereses de demora por el pago extemporáneo del Impuesto sobre la Renta correspondiente al ejercicio de 1988, desestimada por Resolución de 24 de julio de 1992.

b) Frente a la anterior se interpuso recurso contencioso-administrativo, tramitado con el núm. 2.225/1992, sobre la base de la indebida fijación del «dies a quo» en la liquidación de intereses de demora practicada, según se desprende de la STC 45/1989 y de la Ley 20/1989, dictada para proceder a la regularización de las situaciones afectadas por aquélla, así como, en lo que aquí interesa, por entenderse que los intereses liquidados (en contravención, además, de la exención dispuesta por la disposición adicional decimocuarta uno de la Ley 18/1991) suponían la imposición de una sanción, y no meramente la determinación de la oportuna indemnización compensatoria o resarcitoria de la mora producida, que, en consecuencia, debía entenderse incorrecta en términos constitucionales.

c) Por providencia de 6 de septiembre de 1995 la Sala acordó suspender el señalamiento para votación y fallo y oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad a propósito del último inciso del art. 61.2 L.G.T., por posible vulneración de los derechos consagrados en los arts. 24.1 y 25, éste último en relación con el 9.3, C.E., en cuanto el interés de demora mínimo del 10 por 100 previsto en aquel precepto podía encubrir una sanción. El Abogado del Estado consideró en su escrito de alegaciones improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que tanto el Fiscal como el demandante estimaban oportuno elevar.

B) En el Auto de planteamiento de la cuestión el órgano a quo entiende que el último inciso del art. 61.2 L.G.T. (versión Ley 46/1985) encubre la imposición de una sanción, en la medida en que la aplicación estricta del mínimo del 10 por 100 de la deuda tributaria a que se refiere aquel precepto incorpora un componente punitivo o sancionador, que va más allá del mero carácter indemnizatorio o compensatorio que es inherente a la técnica de los intereses de demora, y que resulta más perceptible cuanto menor es el retraso en el pago de la deuda tributaria. En consecuencia, afirmada la naturaleza sancionatoria del referido precepto, considera el proponente de la cuestión que el mismo vulnera el art. 24.1 C.E., al obviar el conjunto de garantías que son propias de todo procedimiento sancionador, así como el art. 25.1, en relación con el 9.3, C.E., que consagran los principios de legalidad y, en cuanto inherente a éste, de tipicidad, principios rectores de la puesta en acción del mecanismo sancionador.

22. Mediante providencia de 7 de noviembre de 1995 la Sección Tercera acordó admitir a trámite la cuestión registrada con el núm. 3.527/1995, dar traslado de las actuaciones recibidas, como establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, a fin de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

23. Mediante escrito registrado en 17 de noviembre de 1995 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicita su personación en nombre del Gobierno, así como, con suspensión del plazo para formular alegaciones, la acumulación de la presente

a las registradas con los núms. 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995 y 3.506/1995.

24. En escrito de 21 de noviembre de 1995 el Presidente del Congreso de los Diputados da traslado del acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se comunica que, aun cuando la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de aquélla que pueda precisar. Asimismo, mediante escrito de 21 de noviembre de 1995 el Presidente del Senado traslada el acuerdo de la Mesa por el que se ruega se tenga por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

25. El Fiscal General del Estado formula sus alegaciones en escrito registrado el día 1 de diciembre de 1995. Tras recordar sucintamente la doctrina sentada en la STC 164/1995, que desestima diversas cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas en relación con el mismo precepto ahora controvertido, solicita, amén de su acumulación a las cuestiones núms. 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995 y 3.506/1995, la desestimación de la registrada con el núm. 3.527/1995.

26. Mediante Auto de 11 de octubre de 1995 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad acerca del art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en la redacción dada por la disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, en cuanto establece que la cuantía de los intereses de demora por los ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento previo no podrá ser inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria, por entender que el mencionado precepto pudiera encubrir una sanción impuesta en contravención de los principios de legalidad y tipicidad, así como de las exigencias procedimentales que la imposición de aquélla requiere, en vulneración, por tanto, de los arts. 24 y, en relación con el 9.3, 25 C.E.

A) Los hechos de que trae causa el planteamiento de la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) Don Gonzalo Comella de Vallescar formuló reclamación económico-administrativa, seguida con el núm. 6.824/1991 ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña, contra resolución liquidadora de intereses de demora por el pago extemporáneo del Impuesto sobre la Renta correspondiente al ejercicio de 1988, desestimada por Resolución de 24 de julio de 1992.

b) Frente a la anterior se interpuso recurso contencioso-administrativo, tramitado con el núm. 2.269/1992, sobre la base de la indebida liquidación de intereses practicada, que, en la inteligencia del interesado, debía haberse producido a tenor de lo dispuesto en el art. 58.2 L.G.T. (versión Ley 37/1988) y no de conformidad con lo establecido en el controvertido art. 61.2 L.G.T.

c) Mediante providencia de 13 de septiembre de 1995 la Sala acordó suspender el señalamiento para votación y fallo, y oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad a propósito del último inciso del art. 61.2 L.G.T., por posible vulneración de los derechos consagrados en los arts. 24.1 y 25, éste último en relación con el 9.3, C.E., en cuanto el interés de demora mínimo del 10 por 100 previsto en aquel precepto podía encubrir una sanción. El Abogado del Estado consideró en su escrito de alegaciones improcedente el planteamiento

de la cuestión de inconstitucionalidad que tanto el Fiscal como el demandante estimaban oportuno elevar.

B) En el Auto de planteamiento de la cuestión el órgano a quo entiende que el último inciso del art. 61.2 L.G.T. (versión Ley 46/1985) encubre la imposición de una sanción, en la medida en que la aplicación estricta del mínimo del 10 por 100 de la deuda tributaria a que se refiere aquel precepto incorpora un componente punitivo o sancionador, que va más allá del mero carácter indemnizatorio o compensatorio que es inherente a la técnica de los intereses de demora, y que resulta más perceptible cuanto menor es el retraso en el pago de la deuda tributaria. En consecuencia, afirmada la naturaleza sancionatoria del referido precepto, considera el proponente de la cuestión que el mismo vulnera el art. 24.1 C.E., al obviar el conjunto de garantías que son propias de todo procedimiento sancionador, así como el art. 25.1, en relación con el 9.3, C.E., que consagran los principios de legalidad y, en cuanto inherente a éste, de tipicidad, principios rectores de la puesta en acción del mecanismo sancionador.

27. Por providencia de 4 de diciembre de 1995 la Sección Cuarta acordó admitir a trámite la cuestión registrada con el núm. 3.674/1995, dar traslado de las actuaciones recibidas, como establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, a fin de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

28. Mediante escrito registrado en 14 de diciembre de 1995 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicita su personación en nombre del Gobierno, así como, con suspensión del plazo para formular alegaciones, la acumulación de la presente cuestión, y de la núm. 3.675/1995, a las registradas con los núms. 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995, 3.506/1995 y 3.527/1995.

29. En escrito de 19 de diciembre de 1995 el Presidente del Congreso de los Diputados da traslado del acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se comunica que, aun cuando la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de aquélla que pueda precisar. Asimismo, mediante escrito de 19 de diciembre de 1995 el Presidente del Senado traslada el acuerdo de la Mesa por el que se ruega se tenga por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

30. El Fiscal General del Estado formula sus alegaciones en escrito registrado el día 26 de diciembre de 1995. Tras recordar sucintamente la doctrina sentada en la STC 164/1995, que desestima diversas cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas en relación con el mismo precepto ahora controvertido, solicita, amén de su acumulación a las cuestiones núms. 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995 y 3.506/1995, la desestimación de la registrada con el núm. 3.674/1995.

31. Mediante Auto de 11 de octubre de 1995 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea ante este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad acerca del art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en la redacción dada por la disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, en cuanto establece que la cuantía de los intereses de demora por los ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento previo no podrá ser inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria,

por entender que el mencionado precepto pudiera encubrir una sanción impuesta en contravención de los principios de legalidad y tipicidad, así como de las exigencias procedimentales que la imposición de aquélla requiere, en vulneración, por tanto, de los arts. 24 y, en relación con el 9.3, 25 C.E.

A) Los hechos de que trae causa el planteamiento de la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) Goenka, S.A. formuló reclamación económico-administrativa, seguida con el núm. 4.420/1990 ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña, contra resolución liquidadora de intereses de demora por el pago extemporáneo del Impuesto sobre el Valor Añadido correspondiente al ejercicio de 1989, desestimada por Resolución de 18 de septiembre de 1992.

b) Frente a la anterior entabló la interesada recurso contencioso-administrativo, tramitado con el núm. 84/1993, sobre la base de que la liquidación de intereses impugnada, y practicada al amparo del art. 61.2 L.G.T., contravenía la caracterización de aquéllos como mecanismo estrictamente compensatorio o resarcitorio, razón por la que impetraba la anulación de la referida liquidación por encubrir la imposición de una sanción.

c) Por providencia de 20 de septiembre de 1995 la Sala acordó suspender el señalamiento para votación y fallo, y oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad a propósito del último inciso del art. 61.2 L.G.T., por posible vulneración de los derechos consagrados en los arts. 24.1 y 25, este último en relación con el 9.3, C.E., en cuanto él interés de demora mínimo del 10 por 100 previsto en aquel precepto podía encubrir una sanción. El Abogado del Estado consideró en su escrito de alegaciones improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que tanto el Fiscal como el demandante estimaban oportuno elevar.

B) En el Auto de planteamiento de la cuestión el órgano a quo entiende que el último inciso del art. 61.2 L.G.T. (versión Ley 46/1985) encubre la imposición de una sanción, en la medida en que la aplicación estricta del mínimo del 10 por 100 de la deuda tributaria a que se refiere aquel precepto incorpora un componente punitivo o sancionador, que va más allá del mero carácter indemnizatorio o compensatorio que es inherente a la técnica de los intereses de demora, y que resulta más perceptible cuanto menor es el retraso en el pago de la deuda tributaria. En consecuencia, afirmada la naturaleza sancionatoria del referido precepto, considera el proponente de la cuestión que el mismo vulnera el art. 24.1 C.E., al obviar el conjunto de garantías que son propias de todo procedimiento sancionador, así como el art. 25.1, en relación con el 9.3, C.E., que consagran los principios de legalidad y, en cuanto inherente a éste, de tipicidad, principios rectores de la puesta en acción del mecanismo sancionador.

32. Mediante providencia de 4 de diciembre de 1995 la Sección Primera acordó admitir a trámite la cuestión registrada con el núm. 3.675/1995, dar traslado de las actuaciones recibidas, como establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, a fin de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

33. Mediante escrito registrado en 14 de diciembre de 1995 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicita su personación en nombre del Gobierno, así como, con suspensión del plazo para formular alegaciones, la acumulación de la presente

cuestión, y de la núm. 3.674/1995, a las registradas con los núms. 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995, 3.506/1995 y 3.527/1995.

34. En escrito de 19 de diciembre de 1995 el Presidente del Congreso de los Diputados da traslado del acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se comunica que, aun cuando la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de aquélla que pueda precisar. Asimismo, mediante escrito de la misma fecha el Presidente del Senado traslada el acuerdo de la Mesa por el que se ruega se tenga por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

35. El Fiscal General del Estado formula sus alegaciones en escrito registrado el día 26 de diciembre de 1995. Tras recordar sucintamente la doctrina sentada en la STC 164/1995, que desestima diversas cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas en relación con el mismo precepto ahora controvertido, solicita, amén de su acumulación a las cuestiones núms. 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995 y 3.506/1995, la desestimación de la registrada con el núm. 3.675/1995.

36. Por Auto del Pleno de 16 de enero de 1996 se acuerda acumular las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los núms. 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995, 3.506/1995, 3.527/1995, 3.674/1995 y 3.675/1995, así como conceder un nuevo plazo de quince días al Abogado del Estado a fin de que formulara las alegaciones que estimase oportunas en relación con las meritadas cuestiones. Extremo este último cumplimentado por escrito registrado en 29 de enero de 1996, y en cuya virtud el Abogado del Estado solicita, de conformidad con la doctrina vertida en las SSTC 164/1995 y 198/1995, la desestimación de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 3.430/1995 y las a ella acumuladas.

37. Por providencia de 12 de marzo de 1996, se señaló para deliberación y votación de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas el día 14 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

Unico. Las cuestiones de inconstitucionalidad aquí acumuladas se refieren al art. 61.2 de la Ley General Tributaria, en la redacción introducida por la disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, que la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, proponente de las meritadas cuestiones, estima contrario a los arts. 24.1 y 25.1, éste en su relación con el art. 9.3, C.E. La regulación incorporada al mencionado precepto es del siguiente tenor:

«Los ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento previo, comportarán, asimismo, el abono de interés de demora, con exclusión de las sanciones que pudieran ser exigibles por las infracciones cometidas. En estos casos, el resultado de aplicar el interés de demora no podrá ser inferior al diez por ciento de la deuda tributaria.»

En concreto, y a juicio del órgano a quo, el último inciso del art. 61.2 L.G.T. (versión Ley 46/1985) encubre la imposición de una sanción, por cuanto la aplicación estricta del mínimo del 10 por 100 de la deuda tributaria a que se refiere aquel precepto incorpora un componente punitivo o sancionador, que va más allá del mero carácter

indemnizatorio o compensatorio que es inherente a la técnica de los intereses de demora, y que resulta más perceptible cuanto menor es el retraso en el pago de la deuda tributaria. En consecuencia, afirmada la naturaleza sancionatoria del referido precepto, considera el proponente de la cuestión que el mismo vulnera el art. 24.1 C.E., al obviar el conjunto de garantías que son propias de todo procedimiento sancionador, así como el art. 25.1, en relación con el 9.3, C.E., que consagran los principios de legalidad y, en cuanto inherente a éste, de tipicidad, principios rectores de la puesta en acción del mecanismo sancionador.

Los preceptos cuestionados y los argumentos aducidos en estas cuestiones acumuladas son los mismos que los contenidos en las cuestiones de inconstitucionalidad resueltas en las SSTC 164/1995 y 198/1995, por ello, por los mismos motivos que en ellas se exponen, idéntica debe ser la conclusión desestimatoria.

### 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 las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 3.430/1995, 3.431/1995, 3.498/1995, 3.506/1995, 3.527/1995, 3.674/1995 y 3.675/1995 acumuladas.

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

Dada en Madrid, a catorce de marzo de mil novecientos noventa y seis.—Firmado.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal y Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Enrique Ruiz Vadillo.—Manuel Jiménez de Puga y Cabrera.—Javier Delgado Barrio.—Tomás Vives Antón.—Rubricado.

**Voto particular que formula don Rafael de Mendizábal Allende a la Sentencia que resuelve otra cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 61.2 de la Ley General Tributaria, voto al cual se adhiere don Vicente Gimeno Sendra**

La cuestión de inconstitucionalidad que ha dado lugar a este proceso pone en entredicho el mismo precepto que por la misma vía indirecta fue atacado en otros dos muy recientes, con una primera respuesta por extenso en la STC 164/1995, cuyo resumen sirve de soporte argumental, «ratio decidendi», a una segunda Sentencia, la 198/1995, texto abreviado que a su vez es asumido por esta de hoy. Bastaría, pues, en principio para conseguir el efecto testimonial del Voto particular con enviar al lector, si lo hubiere, a los que formulamos en aquellas ocasiones. Lo impide, sin embargo, una inclinación a lo que más de una vez hemos llamado *cortesía forense* como exteriorización del talante propio del Juez, dialogante en el estrado y reflexivo en su escritorio y en la motivación de sus decisiones, sin perjuicio de la «potestas» o «imperium» en que consiste el pronunciamiento final. Quienes fueron parte en este proceso y sus Abogados, así como el Juez que planteó la cuestión, tienen el mismo derecho que quienes lo fueron en el anterior a conocer directamente, aquí y ahora, las razones determinantes de la resolución definitiva de su pleito y, tam-

bién, de los criterios discrepantes, evitándoles la carga de buscarlos en otro lugar, por fácil que pueda resultar.

1. Empezando por el principio, conviene a nuestro propósito recordar que la relación jurídica de naturaleza tributaria ofrece un contenido complejo, en el cual confluyen distintas obligaciones cuyo origen común está en la Ley (art. 1.089 del Código Civil) y sólo en ella pueden encontrar su fundamento, con arreglo a nuestra Constitución (arts. 31 y 133), donde se acoge una milenaria tradición en la cual está la propia raíz histórica del nacimiento de las Cortes. Existen, pues, dos clases de prestaciones a cargo de los sujetos pasivos de los tributos, uno principal, que consiste en el pago de la deuda tributaria (también con una estructura compleja) a tiempo, dentro de los plazos establecidos al efecto para la llamada recaudación voluntaria y otras de hacer, casi siempre formales y accesorias o instrumentales, entre las cuales se encuentran las de formular cuantas declaraciones y comunicaciones se exijan para cada tributo y otras muchas que no hacen al caso, así como la de practicar las operaciones de liquidación tributaria (arts. 10 y 35 L.G.T.).

Pues bien, el deber que bien podría calificarse como «puntualidad tributaria» puede ser incumplido y ese incumplimiento desencadena normalmente dos efectos negativos para el deudor moroso, uno fisiológico, el interés de demora y otro patológico, la sanción correspondiente a la infracción tipificada como grave, que consiste en «dejar de ingresar, dentro de los plazos reglamentariamente señalados, la totalidad o parte de la deuda tributaria, de los pagos a cuenta o fraccionados, así como de las cantidades retenidas o que se hubieran debido retener» [art. 79 a) L.G.T., versión L. 10/1985]. Por su parte, otra Ley, la General Presupuestaria, advierte que producirán intereses de demora las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública por razón, entre otros conceptos, de los diversos tributos, con indicación de su cómputo y del tipo aplicable. Ahora bien, su raíz profunda se encuadra en el Derecho común, y así, el art. 1.108 del Código Civil establece con carácter general que cuando una obligación consistiere en el pago de una cantidad de dinero y el deudor incurriera en mora, la indemnización de daños y perjuicios, no habiendo pacto en contrario, consistirá en el pago de los intereses convenidos y, a falta de convenio, en el interés legal, módulo configurado posteriormente en este ámbito mediante el tipo básico del Banco de España con ciertas matizaciones a lo largo del tiempo, que no son del caso en este momento, aun cuando lo hayan sido en algún otro (STC 206/1993).

Por otra parte, los plazos establecidos para el ingreso de los tributos en período voluntario equivalen a la intimación al pago por ministerio de la Ley, para los efectos del art. 1.100. 1 y 2 del Código Civil y, en consecuencia, transcurridos con o sin prórroga empieza el retraso. Queda claro, pues, que el interés de demora tiene una función compensatoria del incumplimiento de una obligación o prestación de dar una cantidad de dinero y, por tanto, su naturaleza intrínseca es una modalidad indemnizatoria, según pone de manifiesto con toda nitidez la norma que en el Código Civil recoge y refleja el principio matriz de la institución. Dicho desde otra perspectiva que es ahora la adecuada al caso, el interés de demora no tiene carácter sancionador, como cuidaba de advertir el texto originario del art. 78 L.G.T., advertencia cuya volatilización por obra de la Ley 10/1985 carece de trascendencia al respecto, ya que el anverso y el reverso de su auténtica configuración son consecuencia inmediata

de su propia contextura y la realidad no desaparece aunque lo hagan las palabras. Tal conclusión es más ostensible y convincente si se repara en que, precisamente por su diverso talante, son compatibles en todo caso los intereses y las sanciones que, a su vez, funcionan con total independencia. Lo dicho hasta aquí no es una construcción teórica, más o menos convincente, pero sin sustancia de «ius», sino la doctrina del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) que, con valor normativo complementario del ordenamiento jurídico (art. 1.6 C.C: SSTC 206/1993; 120/1994, 318/1994 y 325/1994; 2/1995, 15/1995, 31/1995, 37/1995 y 105/1995) nos dice, en el plano de la legalidad, lo que en éste significan los intereses de demora (Sentencias del T.S. 4 noviembre 1986, 4 noviembre 1987 y 28 septiembre 1990).

2. Llegados aquí, es útil traer a la vista el precepto en entredicho, cuyo texto, según la disposición adicional trigésima primera de la Ley 46/1985, dice que «los ingresos realizados fuera de plazo sin requerimiento previo, comportarán asimismo el abono de interés de demora, con exclusión de las sanciones que pudieran ser exigibles por las infracciones cometidas», norma esta nada problemática pero a la cual se añade un estrambote polémico en párrafo aparte: «En estos casos, el resultado de aplicar el interés de demora no podrá ser inferior al 10 por 100 de la deuda tributaria». La disección analítica de la norma transcrita en su conjunto anticipa, por de pronto, la excusa absolutoria que ha introducido la Ley Orgánica 6/1995, de 29 de junio, para el delito fiscal, pero extensible por razones de identidad material a la infracción tributaria (disposición adicional primera). Entonces y ahora, una conducta antijurídica, tipificada y culpable, se deja impune por razones de política criminal conectada a la económica para obtener el cumplimiento de sus deberes por el contribuyente, aun a deshora y a trasmano, intrumentándose como una medida de fomento cuya esencia consiste en conseguir que los ciudadanos actúen voluntariamente y sin coacción alguna en el sentido más favorable a un interés público concreto. Se trata de un estímulo o incentivo con un signo positivo, un contenido económico y un talante transaccional, despojando a la deuda tributaria de su componente represivo, a veces muy gravoso cuantitativamente.

El evento que sirve de frontera y límite de la impunidad es la investigación inspectora por lo general o la actuación judicial, pues sólo se produce si el pago se hace antes de que el deudor sea requerido por su acreedor, la Hacienda pública, o la regularización se lleva a cabo antes de conocer fehacientemente que se han iniciado aquéllas (art. 349.3 C.P.). No cabe negar a tal situación un cierto parentesco con el llamado «arrepentimiento espontáneo» que funciona como circunstancia atenuante de la responsabilidad, pero sin excluirla ni, por lo mismo, tampoco la sanción. La finalidad de este perdón «ex lege» parece clara y consiste en potenciar la recaudación de los tributos, como se dijo más arriba.

El interés de demora se mantiene, sin embargo, por exigencias del principio de igualdad, con una función compensatoria global, como indica el Abogado del Estado, que quiebra sin embargo en su primer tramo para cumplir una finalidad disuasoria y, en suma, represiva, como habrá ocasión de ver, a no ser que nos conformemos con un mero nominalismo. Las cosas son lo que son y la naturaleza de las instituciones está en su estructura y en su función, no en el nombre que les demos, aunque el bautizo lo haga el legislador. Efectivamente, el perjuicio derivado de un pago tardío está en directa

relación con el tiempo que dura la tardanza y, por tanto, en proporción a ésta ha de calcularse aquélla, como pone de manifiesto la fórmula matemática del interés, cuyos factores son la base, el tipo ó rédito y el tiempo. En definitiva, así se compensa en principio «con arreglo a un módulo objetivo, el coste financiero que para la Administración tributaria supone dejar de disponer a tiempo de cantidades dinerarias que le son legalmente debidas» (STC 76/1990).

Ahora bien, no ocurre tal en esa fase inicial de la situación de mora del contribuyente cuyo interés tiene un mínimo del 10 por 100 de la deuda tributaria desde el día siguiente a su devengo o exigibilidad, produciéndose un exceso sobre el interés legal del dinero que en ese primer día del incumplimiento puede llegar al 300 por 100, cifra relativa propia de una sanción, y paradójicamente va descendiendo según pasa el tiempo hasta desaparecer en un momento dado, con una progresividad inversa, regresividad en suma. Esta curva se opone diametralmente a la esencia de cualquier indemnización y, en la parte que la supera, significa la exigencia de una cantidad de dinero como consecuencia del incumplimiento del deber de ingresar tipificado como infracción tributaria, sin causa compensatoria. En definitiva, una sanción pecuniaria o multa (nunca «multa pecuniaria» como siguen diciendo los arts. 87.1 y 82.1, 2 y 3 L.G.T.).

Es evidente que esta manifestación atípica y encubierta de la potestad sancionadora de la Hacienda pública respeta la reserva de Ley proclamada constitucionalmente en sus dos vertientes, ya que la infracción está tipificada legalmente [art. 79 a) L.G.T.] y legalmente aparece configurada la reacción negativa, el castigo. Sin embargo, su configuración presenta algún flanco débil, aun cuando quepa reconducir el texto a una interpretación correcta desde tal perspectiva en una visión unitaria del ordenamiento. En efecto, por una parte, la norma en cuestión establece «prima facie» un automatismo para el cálculo de ese 10 por 100 mínimo sin atender a las circunstancias subjetivas y objetivas concurrentes, que sirven para graduar las sanciones. En primer plano, el principio de culpabilidad en su doble dimensión de malicia o negligencia (dolo o culpa), pero también el factor tiempo y la capacidad económica del infractor, su «caudal o facultades», en expresión del art. 63. C.P., como principio general para la ponderación de las sanciones pecuniarias.

Por otra parte, se omite cualquier alusión a un previo expediente sancionador con audiencia del inculpado para exigir ese exceso sobre el interés legal. Ningún parentesco guarda esta situación, en un régimen de sujeción general, con las facultades presidenciales para mantener el orden en el curso de las sesiones parlamentarias (STC 136/1989) o para la «policía de estrados» en las Audiencias judiciales (STC 190/1991). En el ámbito de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas no es de recibo su ejercicio de plano, «sine strepito e iudicio», prescindiendo del procedimiento «ad hoc» y de la audiencia al inculpado, garantías esenciales no dependientes de que haya o no flagrancia ni de la cuantía mayor o menor de la sanción (STC 18/1990).

En suma, podría resultar viable constitucionalmente el precepto legal en cuestión, que configura una multa atípica, si para aplicarla la Hacienda pública hubiera de tener en cuenta las circunstancias concurrentes con respeto a los principios de culpabilidad y proporcionalidad.

en la resolución motivada que ponga fin al procedimiento sancionador adecuado y en paridad de tratamiento con las demás infracciones tributarias.

Madrid, a catorce de marzo mil novecientos noventa y seis.

**8586** *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia núm. 5/1996, de 16 de enero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 43, de 19 de febrero de 1996.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 5, de 16 de enero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 43, de 19 de febrero de 1996, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 21, primera columna, tercer párrafo, línea 5, donde dice: «Decreto 873/1977 de igual fecha),», debe decir: «Decreto 873/1977, de 22 de abril),».

**8587** *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia núm. 8/1996, de 29 de enero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 54, de 2 de marzo de 1996.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 8, de 29 de enero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 54, de 2 de marzo de 1996, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 5, primera columna, tercer párrafo, línea 5, donde dice: «es el art. 73.2 del Real», debe decir: «es el art. 72.3 del Real».

**8588** *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia núm. 14/1996, de 29 de enero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 54, de 2 de marzo de 1996.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 14, de 29 de enero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 54, de 2 de marzo de 1996, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 27, segunda columna, cuarto párrafo, línea 3, donde dice: «prisión (art. 195 III C.P.M.)», debe decir: «prisión (art. 195.3 Código de Justicia Militar).».

Idem, quinto párrafo, línea 1, donde dice: «según el art. 218 II de la L.P.M.», debe decir: «según el art. 218.2 de la L.P.M.».

En la página 30, primera columna, primer párrafo, línea 10, donde dice: «nuestra STC 180/1995— no puede», debe decir: «nuestra STC 180/1985— no puede».

Idem, segundo párrafo, línea 6, donde dice: «del C.P.M.), a preservar», debe decir: «del C.J.M.), a preservar».

**8589** *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia núm. 16/1996, de 1 de febrero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 54, de 3 de marzo de 1996.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 16, de 1 de febrero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 54, de 2 de marzo de 1996, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 45, primera columna, quinto párrafo, última línea, donde dice: «de la L.G.P. como», debe decir: «de la Ley General Presupuestaria como».

En la página 55, segunda columna, cuarto párrafo, línea 6, donde dice: «de la STC 76/1982, fundamento», debe decir: «de la STC 76/1992, fundamento».

**8590** *CORRECCION de errores en el texto del sumario de la Sentencia núm. 23/1996, de 13 de febrero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 67, de 18 de marzo de 1996.*

Advertidos errores en el texto del sumario de la Sentencia núm. 23, de 13 de febrero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 67, de 18 de marzo de 1996, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 21, segunda columna, séptimo párrafo, línea 5, donde dice: «Ley 3/1989 fue uno de los», debe decir: «Ley Orgánica 3/1989 fue uno de los».

En la página 22, primera columna, sexto párrafo, línea 12, donde dice: «de la Ley 3/1989 cuya», debe decir: «de la Ley Orgánica 3/1989 cuya».

En la página 23, segunda columna, quinto párrafo, línea 7, donde dice: «en vigor la Ley 3/1989», debe decir: «en vigor la Ley Orgánica 3/1989».

**8591** *CORRECCION de errores en el texto del sumario de la Sentencia núm. 24/1996, de 13 de febrero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 67, de 18 de marzo de 1996.*

Advertidos errores en el texto del sumario de la Sentencia núm. 24, de 13 de febrero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 67, de 18 de marzo de 1996, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 27, segunda columna, sexto párrafo, línea 3, donde dice: «la interpretación de esa Disposición adicional, que como», debe decir: «la interpretación de la Disposición adicional de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, que regula la profesión de Odontólogos, que como».

En la página 29, segunda columna, segundo párrafo, línea 14, donde dice: «las Directivas 89/954/CEE y», debe decir: «las Directivas 89/594/CEE y».

**8592** *CORRECCION de errores en el texto del sumario de la Sentencia núm. 27/1996, de 15 de febrero de 1996, del Tribunal Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 67, de 18 de marzo de 1996.*

Advertidos errores en el texto del sumario de la Sentencia núm. 27, de 15 de febrero de 1996, del Tribunal

Constitucional, publicada en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 67, de 18 de marzo de 1996, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 37, segunda columna, quinto párrafo, línea 4, donde dice: «3 de marzo de 1995», debe decir: «3 de marzo de 1996».

