

Anuario Jurídico de La Rioja

11

2006



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA



PARLAMENTO
DE LA RIOJA

CRÓNICA:

Crónica de tribunales

Alfonso Melón Muñoz

CRÓNICA DE TRIBUNALES

ALFONSO MELÓN MUÑOZ

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS

Recurso de casación (extraordinary voidance appeal); dilación (delay); solicitud (application form); silencio administrativo (administrative non resolutionship); lealtad institucional (institutional loyalty); policía judicial (judicial police bureau); vigilancia aduanera (custom control); subvención (state subsidy); autonomía local (local authonomy); potestad autoorganizatoria (self organization power).

RESUMEN/ABSTRACT

En las páginas siguientes se recogen, con la necesaria brevedad, reseñas y comentarios de diversas resoluciones judiciales relevantes dictadas en la jurisdicción y partidos judiciales de la Comunidad Autónoma de La Rioja o con incidencia en ellos, producidas en el periodo al que se contrae el presente número del Anuario. Se hacen asimismo –cuando es preciso– ciertas reflexiones generales sobre el problema analizado por la resolución o sobre la figura afectada.

Las resoluciones seleccionadas se refieren, entre otros aspectos, al ámbito del recurso de casación frente a sentencias dictadas por tribunales superiores de justicia en el orden contencioso-administrativo; a las dilaciones en el procedimiento de inspección de los tributos; al silencio administrativo; a la incidencia de los principios de cooperación y lealtad institucional en la potestad sancionadora; al carácter de policía judicial del Servicio de Vigilancia Aduanera; a la interpretación del artículo 77 de la Ley General Tributaria en relación con la Ley Concursal; al carácter, en el concurso, de los créditos al reembolso de subvenciones; o a la intervención del Estado en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico de Ceuta (y Melilla).

1) Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo. Tribunal Supremo. Sentencia de 11-5-2006 RJ 3948. Ámbito del recurso de casación.

La sentencia examinada constituye o puede constituir un paso más en la contracción del ámbito del recurso de casación contra sentencias dictadas por Salas de lo Contencioso Administrativo de Tribunales Superiores de Justicia aplicando disposiciones autonómicas o locales. Algo que tiene especial relevancia en materia urbanística.¹

Como es sabido, el efecto directo de la muy conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 en materia de ordenación del territorio y urbanismo ha sido el desapoderamiento del Estado para legislar integralmente en

1 Según exponemos en Memento Práctico Procesal Francis Lefebvre 2007-2008. Alfonso Melón (*dir*) et al. Madrid 2006.

este ámbito. Paralelamente se ha producido –y se está produciendo– un fenómeno de pérdida de competencia objetiva, por parte del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sobre la materia indicada, como consecuencia de dos factores:

- uno, de basculación de la fuente formal de producción normativa en sede urbanística y territorial, que pasa del Estado a las comunidades autónomas, con lo que la legislación sectorial va siendo, cada vez en mayor medida, autonómica, a salvo del «esqueleto normativo» que retiene el legislador estatal y a salvo de la legislación supletoria, incluidos los reglamentos urbanísticos;
- y otro, el régimen del recurso de casación frente a sentencias dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo de tribunales superiores de justicia (llamados a conocer en única instancia los asuntos urbanísticos a los que se aplique aquélla), en relación con el hecho de corresponder la competencia subjetiva y orgánica, es decir, de ser la administración urbanística, a las comunidades y entidades locales.

Efectivamente, dictada una sentencia en única instancia por dichos órganos judiciales (al margen de las que recaigan en apelación, contra las que no se dará en ningún caso recurso de casación ordinario), es requisito de admisibilidad que se justifique, en sede de preparación, que ha sido relevante y determinante del fallo la aplicación de normas de Derecho estatal o comunitario europeo (LJCA, artículo 86.3). Lo que significa que sólo cabrá el recurso citado cuando se haya aplicado de manera determinante –en la actualidad y fundamentalmente– la L 6/1998, los preceptos en vigor del Real Decreto Legislativo 1/1992, el Texto Refundido de 1976 o los reglamentos urbanísticos. No la legislación autonómica. A estos efectos, el criterio de admisibilidad del Tribunal Supremo es muy restrictivo pues.

- No permite invocar en sede casacional normas autonómicas que sean mera transcripción literal de preceptos estatales (Sentencias del Tribunal Supremo 28-2-2002 RJ 1636; 10-2-2001 RJ 657; 27-6-2001 RJ 6416; 22-1-2003 RJ 736. Ahora bien, distinto es el supuesto en que la sala de instancia aplica un precepto de Derecho autonómico de idéntico contenido a otro de Derecho estatal y la parte recurrente alega que la sentencia recurrida ha infringido la doctrina legal existente en interpretación de este último. Dicha doctrina no desaparece por la existencia del Derecho autonómico ni pierde su valor de complementar el ordenamiento jurídico (Código Civil artículo 1.1) por lo que ha de ser tenida en cuenta como criterio de interpretación de las normas autonómicas que se

hayan limitado a transcribir, como con frecuencia sucede, otras preexistentes estatales, y su infracción puede ser invocada en un motivo de casación (Sentencia del Tribunal Supremo 24-5-2004 RJ 3790).

- Tampoco pueden ser invocados preceptos de leyes autonómicas de reenvío y asunción como propio del Derecho estatal –fenómeno que ha tenido lugar transitoriamente en Andalucía por medio de la L Andalucía 1/1997 –ya derogada por la L Andalucía 7/2002, de ordenación urbanística–; Extremadura, a través de la L Extremadura 13/1997 –también derogada por la L Extremadura 15/2001, de ordenación del territorio; y Cantabria, por cauce de la L Cantabria 1/1997 –también extinguida por la L Cantabria 2/2001, de ordenación territorial y régimen urbanístico–, todas de asunción urgente de la legislación estatal declarada inconstitucional por la STC 61/1997– (Sentencia del Tribunal Supremo 9-12-1999 RJ 8758).
- Por fin, la infracción de determinaciones normativas de instrumentos de planeamiento tampoco es invocable en casación (Sentencias del Tribunal Supremo 28-1-2002 RJ 920; 22-10-1999 RJ 7971), salvo los aprobados por el Estado en Ceuta y Melilla.

Si se añade a lo anterior que la reforma de la LJCA, por medio de la LO 19/2003 –en este aspecto con carácter ordinario– ha ampliado considerablemente la competencia de los juzgados de lo contencioso-administrativo en materia urbanística, reduciendo la única instancia ante tribunales superiores de justicia en este campo y, por tanto, la casación frente a sus sentencias, se concluye que el recurso de casación en el ámbito estudiado está en franco proceso de contracción.²

Pues bien, la sentencia analizada determina que la invocación de la infracción de los criterios interpretativos de las normas contenidas en el artículo 3.1 CC, no es adecuada para convertir en infracción de disposición estatal la indebida aplicación de normas autonómicas o locales, pues son éstas las infringidas y no aquél precepto estatal, aunque sea por trasgresión de sus reglas de interpretación. En este sentido, no estamos por tanto ante la contravención de una norma del Estado (como lo es el repetidamente citado artículo. 3), sino en su caso de una norma autonómica o local.

Este criterio, por demás razonable, supone en el contexto descrito una nueva «vuelta de tuerca» en la contracción del ámbito de la casación ordinaria en el sector referido.

² Es interesante en este sentido el Auto del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 20-12-2006.

2) Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de fechas 18-1-2006 y 24-1-2006. Procedimiento inspector. Plazo máximo de resolución. Dilaciones imputables al interesado.

El procedimiento inspector presenta muy diferentes cuestiones de interés jurídico, tanto por la complejidad de las actuaciones que se desarrollan en el mismo como por la inmediata relevancia patrimonial de los actos y decisiones tomadas en aquél. Especial relevancia tiene, en tal contexto, la cuestión del plazo máximo de duración de las actuaciones (establecido actualmente en el artículo 150 de la Ley 58/2003, General Tributaria), cuyo vencimiento sin acto finalizador notificado –o cuya notificación se haya intentado en forma– no lleva aparejada caducidad (pues en la Ley no se prevé, a diferencia de otros procedimientos tributarios), sino en su caso la no producción de efecto interruptor de la prescripción que en otro caso, debería producir la incoación y prosecución de las actuaciones.

En definitiva, se suscita el problema de la interrupción de la prescripción del derecho de la hacienda pública para determinar la deuda tributaria mediante liquidación, como consecuencia de la iniciación de actuaciones de comprobación e investigación, que posteriormente, se paralizan injustificadamente durante más de 6 meses o por causa no imputable al interesado o no concluyen dentro de los plazos máximos de duración de este procedimiento administrativo (12 meses, prorrogables por otros tantos).³

En tal caso, no se tiene por interrumpida la prescripción, lo que no implica (al menos en el caso de paralización durante más de 6 meses sin superarse el plazo máximo de duración del mismo) que haya de producirse la caducidad del procedimiento, ni tampoco, necesariamente, la prescripción del derecho actuado (Sentencia Audiencia Nacional 24-7-2000), o la anulabilidad del acto resolutorio (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja 11-3-2004).⁴

3 Seguimos en este punto nuestra exposición en Memento Práctico Administrativo Francis Lefebvre 2007-2008. Alfonso Melón (*dir et al.* Madrid 2007.

4 A estos efectos, se entiende por actuaciones inspectoras las desarrolladas desde la citación hasta la notificación de la liquidación resultante (Sentencias del Tribunal Supremo 28-2-96, RJ 1764; 22-7-02, RJ 8258), no sólo hasta el momento anterior de obtención de los datos y pruebas necesarios para dictar los actos de gestión, pues lo contrario dejaría sin efecto el límite temporal impuesto por el Reglamento de inspección tributaria, ya que al poder producirse el retraso en cualquier fase procedimental distinta a la expuesta, la hacienda pública podría dilatar el procedimiento nuevamente por la totalidad del plazo de prescripción.

El cómputo del plazo de duración de las actuaciones inspectoras de comprobación e investigación, así como de las de liquidación,⁵ se considera interrumpido justificadamente cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias (Real Decreto 939/1986, por el que se aprueba el Reglamento general de la inspección de tributos, artículos 31 y ss. modificados por Real Decreto 136/2000):⁶

La petición de datos o informes a otros órganos de la administración del Estado, CCAA o corporaciones locales o a otras administraciones tributarias de Estados miembros de la Unión Europea o de terceros países, por el tiempo que transcurra entre su petición o solicitud y la recepción de los mismos, sin que la interrupción por este concepto pueda exceder, para todas las peticiones de datos o informes que puedan efectuarse, de 6 meses. Cuando se trate de solicitudes formuladas a otros Estados, el plazo es de 12 meses.

Ello implica que la referencia final, hasta la que se computa la eventual paralización, se retrasa a la **comunicación de la liquidación tributaria** resultante de las actuaciones. De esta manera, la paralización señalada, producida en cualquier momento desde el comienzo de la inspección hasta la notificación de la liquidación, tiene como consecuencia la de dejar sin efecto la interrupción de la prescripción, operada por el inicio de las actuaciones (Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 28-10-97).

No son **actuaciones de inspección** las desarrolladas por los órganos competentes de la Inspección de los Tributos para ejecutar una resolución de un tribunal económico administrativo, o una sentencia contencioso-administrativa. Por ello, no se ve afectado por aquélla el eventual retraso en que los órganos competentes puedan incurrir en la ejecución de las resoluciones indicadas (Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 6-6-03, RJ 7088; 4-10-04).

Asimismo, la declaración de nulidad de la liquidación resultante de unas actuaciones inspectoras no priva de efecto interruptivo los actos intermedios y anteriores del procedimiento no afectados por la causa de nulidad (Sentencia del Tribunal Supremo 13-6-2005), por aplicación del principio de conservación del acto administrativo.

- 5 En caso de interrupción injustificada de actuaciones inspectoras la prescripción –en su caso– se aplica a la totalidad de la deuda, cuando se incoan un acta de disconformidad y otra de conformidad (Sentencia Audiencia Nacional 7-2-02). No obstante, dicha interrupción no implica la prescripción de la deuda si la Administración realiza posteriormente actuaciones interruptivas de aquélla antes de su consumación (Sentencia Tribunal Supremo 18-3-03).
- 6 El RD 939/1986 ha sido derogado por el RD 1065/2007, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos. Éste contiene un régimen semejante –no igual– de la cuestión analizada.
Esta interrupción injustificada no priva de eficacia a las **actuaciones anteriores**, siempre que las posteriores a la interrupción se desarrollen dentro del plazo de prescripción de la deuda tributaria (Sentencia Tribunal Supremo 17-6-03).

La remisión del expediente al ministerio fiscal o autoridad judicial, por el tiempo que transcurra hasta que, en su caso, se produzca la devolución de dicho expediente a la administración tributaria. Durante el periodo de suspensión, las actuaciones que se desarrollen se tienen por inexistentes (LGT, artículo 180).

El concurso de fuerza mayor que obligue a la administración a interrumpir sus actuaciones, por el tiempo de duración de dicha causa.

Se consideran dilaciones imputables al propio obligado tributario, el retraso por parte de éste en la cumplimentación de las solicitudes de información, requerimientos o comparencias formuladas o solicitadas por la inspección, dentro del ámbito de sus competencias (Resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de fecha 9-2-2000, JT 868), así como el aplazamiento o retraso de las actuaciones, solicitado por el propio contribuyente, en los casos en que se considere procedente. A este respecto:

Las solicitudes que no figuren íntegramente cumplimentadas no se tendrán por recibidas a efectos de este cómputo hasta que no se cumplimenten debidamente, lo que se debe advertir al interesado. A efectos de dicho cómputo, el retraso debido a dilaciones imputadas al contribuyente se ha de contar por días naturales.

El contribuyente tiene derecho a conocer el estado de tramitación de su expediente y el cómputo de las circunstancias reseñadas en los apartados anteriores, incluyendo las fechas de solicitud y de recepción de los informes correspondientes. En los supuestos de interrupción justificada, se deben hacer constar las fechas de solicitud y recepción, en su caso, de tales informaciones. Sin perjuicio de ello, cuando el expediente se encuentre ultimado, en el trámite de audiencia, previo a la propuesta de resolución, el contribuyente puede conocer la identidad de tales personas u organismos.

Pues bien, en este contexto normativo y jurisprudencial, las Sentencias seleccionadas afirman que la dilación debida a la no atención por parte del interesado de un requerimiento en el que se solicita justificación documental suficiente de los movimientos de cuenta corriente de los socios de cierta mercantil en relación con todos los ejercicios inspeccionados, se imputa al contribuyente a efectos de no computarse en el plazo máximo de resolución, sin que pueda considerarse tal petición como inconcreta.⁷

7 Había indicado previamente el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja que las dilaciones imputables al contribuyente se excluyen del cómputo (Sentencia de fecha 11-3-04).

3) Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera en pleno, de fecha 20-2-2007. Silencio administrativo. Positivo. No es aplicable a toda solicitud.

Como es sobradamente conocido el régimen del silencio administrativo vigente en la actualidad (arts. 42 a 44 LRJPAC) gravita sobre el equilibrio entre la aplicación de la técnica del silencio negativo –como presunción que permite reaccionar al interesado frente al acto presunto de gravamen o no favorable– y la del silencio positivo, generadora de verdaderos actos administrativos, no susceptibles de ser desconocidos por la Administración a la que se imputan por haber transcurrido el plazo máximo establecido para resolver y notificar la resolución, en supuestos en los que la norma aplicable no prevé expresamente la desestimación presunta. Todo ello, como regla, en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

Pues bien, ha de tenerse en cuenta que, a partir de la redacción del art.43 LRJPAC, no puede considerarse que toda petición o solicitud del particular dé lugar a un procedimiento iniciado a solicitud del interesado, cuya falta de contestación en plazo genere efecto positivo de silencio. La LRJPAC ha modificado sustancialmente, en este aspecto –como en otros– el régimen precedente de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, arts.94 ss. Ésta se refería, anudando el efecto general desestimatorio, a toda «petición ante la Administración». La LRJPAC, por el contrario, no se refiere a solicitudes aisladamente sino a procedimientos, de manera que al indicar que los interesados pueden entender –como regla– estimadas sus solicitudes, se refiere a solicitudes o peticiones insertas en procedimientos, que resultan de la aplicación de las correspondientes normas legales a las solicitudes presentadas por los administrados-interesados. El escenario que contempla la LRJPAC, especialmente tras su reforma por L. 4/1999 para regular el sentido del silencio no es el de peticiones indiscriminadas a la Administración, sino de aquéllas que pueden reconducirse a alguno de los procedimientos «detectados e individualizados», más o menos normativizados. De manera que al establecerse la regla general de silencio positivo, se parte de que tal ficción legal se aplica a procedimientos predeterminados, como resulta especialmente del art.42.2 LRJPAC, que se refiere a que la resolución ha de recaer en el plazo fijado por la «norma reguladora del correspondiente procedimiento».⁸

⁸ Según exponemos en el ya citado Memento Práctico Administrativo Francis Lefebvre 2007-2008, el acto administrativo es el **medio esencial de actuación** de la organización burocrática instrumental en que la administración pública se configura. [.../...]

En definitiva, el silencio regulado en LRJPAC art.43 y 44 opera solamente en el marco de alguno de los expedientes o procedimientos reconocidos como tales por el ordenamiento, estén o no recogidos en las normas reglamentarias de delimitación del procedimiento.

Asimismo, las peticiones o solicitudes de los administrados deben someterse al tratamiento y caracteres propios del procedimiento en el que se insertan, considerado en su conjunto. De forma que una solicitud concreta deducida en el seno de un procedimiento de oficio más amplio o complejo, aunque tenga cierta sustantividad, no se considera iniciadora de un expediente a solicitud del interesado, con la consecuencia de que se entenderá desestimada. Por ejemplo, en relación con una petición de abono de intereses de un contratista a la Administración contratante en el seno de un expediente de contrato de obras, dado que el procedimiento de contratación se inicia de oficio, generando un cúmulo de relaciones complejas; una de las cuales es la ejecución del contrato y sus vicisitudes. Lo que supone que tal petición debe entenderse desestimada si no se resuelve en plazo.

4) Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo. Sentencia Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 20-12-2005. Actos administrativos. Mesas de negociación sindical en la Administración.

[.../...] En **sentido amplio**, lo constituye toda declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo efectuado por una administración pública en ejercicio de una potestad administrativa (Sentencia de Tribunal Supremo de fecha 17-11-80, RJ 169/81). Es un acto jurídico producido en el ejercicio de la función administrativa (González Pérez).

En un **sentido estricto**, se configura como la declaración de voluntad o actuación de una administración que pretende la realización efectiva de una potestad, también pública, distinta de la reglamentaria, en el caso concreto, mediante la aplicación de normas y disposiciones jurídico administrativas o de Derecho público, con el fin de desarrollar una actividad ejecutiva concreta.

Es, en fin, una **declaración formal** de voluntad administrativa, concreta, unilateral y ejecutiva (Núñez Ruiz) creadora de una situación jurídica subjetiva, definitiva y determinante de la misma (Sentencia de Tribunal Supremo TS 14-10-77, RJ 3848).

Quedan **fuera de tal concepto** estricto todos aquellos actos procedentes de una administración o de una instancia no gubernativa que desarrolle ciertas actuaciones materialmente administrativas, que, sin embargo, no respondan a semejantes parámetros objetivos: actos políticos, actos de Derecho privado, dictámenes e informes de órganos consultivos ajenos a la administración activa, certificaciones, declaraciones de deseo, etc. Por el contrario, **se incluyen en la categoría** del acto administrativo todos aquellos que responden objetiva y subjetivamente a lo indicado, cualquiera que sea el ramo normativo del Derecho público por el que se rijan y cualquiera que sea la potestad que pretendan aplicar al caso concreto.

La declaración, en el seno de una mesa de negociación entre la Administración y sindicatos, del representante de la primera negándose a negociar extremos relativos a ciertos fondos, retribuciones y programas, con debido reflejo en acta, no tiene carácter de acto administrativo, al carecer de los caracteres esenciales de los mismos.

Por ello procede inadmitir el recurso contencioso interpuesto contra aquélla, por falta de actividad impugnabile.

5) Orden Jurisdiccional contencioso-administrativo. Potestad sancionadora. Principios de cooperación y lealtad institucional. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 10-11-2005, confirmatoria de una previa del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de La Rioja de 6-4-2005.

Si bien producida estas resoluciones en el ejercicio anterior al correspondiente a este número del Anuario, su contenido justifica la incorporación de una referencia a las mismas.

De las mismas se deriva que la operatividad de los principios de cooperación y lealtad institucional en el ámbito de la potestad sancionadora puede ser relevante.

El recurso contencioso-administrativo se interpuso contra cierta sanción impuesta por una Administración (Comunidad Autónoma) sobre otra (Administración del Estado-Confederación Hidrográfica del Ebro) por no haber solicitado ésta autorización sectorial autonómica (en materia de montes) para desarrollar un actuación de interés público en el ejercicio de sus competencias propias (dominio público hidráulico).

La aplicación de aquellos principios y el interés público ínsito en la conducta sancionada (limpieza de caminos de servicio del demanio), conduce a la anulación de la sanción.

6) Orden Jurisdiccional civil. Procesos concursales. Finalización por liquidación, no por convenio. Problemática interpretación de la Ley Concursal, arts. 91 s con la Ley 58/2003, General Tributaria, art. 77. Sentencias de la Audiencia Provincial de La Coruña 16-5-2006, de la Audiencia Provincial de La Rioja de fecha 24-4-2007; y de la Audiencia Provincial de Málaga de fecha 16-3-2007.

En el número anterior de este Anuario, dábamos cuenta de dos resoluciones del Juzgado de Primera Instancia nº 6 de Logroño, con competencias en lo mercantil, relativas a la cuestión siguiente: la posible contradicción existente entre el régimen general de la Ley Concursal, en cuanto a clasificación, prelación y graduación de créditos y la regla contenida en el artículo 77 de la Ley General Tributaria –en adelante, LGT. Dichas resoluciones (Sentencia 16 de mayo de 2006 y Auto 18-5-2006) han sido seguidas por otras del mismo Juzgado en semejante sentido. Y han recaído igualmente sentencias de diversas Audiencias Provinciales sobre el particular, de las que destacamos tres: una de la Audiencia de Málaga, de fecha 16-3-2007, que acoge el planteamiento del Abogado del Estado; y otras dos, de la Audiencia de La Rioja de fecha 24-4-2007 y de la Audiencia de La Coruña, de fecha 16-5-2006 que, reconociendo lo complejo del problema, ratifican el criterio del Juzgado respectivo, contrario a las tesis de la representación del Estado.

Los términos del debate son los que exponíamos en el número anterior de este Anuario y que, para mayor claridad de la exposición y mejor comprensión de las sentencias seleccionadas, reproducimos a continuación.

Dispone el art. 77 LGT, que

«1. La Hacienda Pública tendrá prelación para el cobro de los créditos tributarios vencidos y no satisfechos en cuanto concorra con acreedores, excepto que se trate de acreedores de dominio, prenda, hipoteca o cualquier otro derecho real debidamente inscrito en el registro correspondiente, con anterioridad a la fecha en que se haga constar en el mismo el derecho de la Hacienda Pública, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de esta Ley.

2. *En caso de Convenio Concursal*, los créditos tributarios a los que afecte el convenio, incluidos los derivados de la obligación de realizar pagos a cuenta, quedarán sometidos a lo establecido en la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal».

Sobre el problema planteado pueden sostenerse dos tesis.

A) Prevalencia del art. 77. 2 LGT. Conforme a este precepto legal, en el caso de que el deudor de la Hacienda Pública sea declarado en concurso, sólo se aplicará a los créditos tributarios la clasificación que establece la Ley Concursal si en el procedimiento concursal se adopta una solución de convenio. Si por el contrario, en el procedimiento concursal se adopta una solución de liquidación, ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 77.1 LGT, de acuerdo

con el cual la Hacienda Pública goza para su cobro de preferencia sobre todos los demás acreedores que no sean de dominio o cuyos créditos no estén garantizados con hipoteca, prenda u otro derecho real constituido en la forma legalmente establecida con anterioridad al crédito tributario. A favor de dicha tesis operan los siguientes argumentos:

La LGT es norma del mismo rango y posterior a la Ley Concursal (Ley 22/2003 de 9 de julio) y dada la derogación expresa que aquélla hace de todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en ella (Disposición derogatoria única de la LGT), la prelación de los créditos tributarios que establece el artículo 77 LGT ha de prevalecer sobre la clasificación que resulte de los artículos de la Ley Concursal. Así resulta indudablemente de lo dispuesto en el art. 71.2 LGT que prevé expresamente la aplicación de la Ley Concursal sólo «*en caso de convenio*», quedando fuera por aplicación directa de dicho precepto legal en los supuestos de liquidación.

No se puede argumentar, de acuerdo con este criterio, que el art. 77 LGT no ha derogado para el caso de liquidación la clasificación que para el crédito tributario establece la Ley Concursal por ser ésta Ley especial.

Porque el tenor literal del precepto es claro, posterior y del mismo rango normativo.

Porque sobre la graduación de los créditos que para el caso de quiebra contenían los artículos 913 y siguientes del Código de Comercio primó la preferencia establecida en leyes posteriores del mismo rango (así, primó la preferencia que el artículo 71 LGT de 1963 estableció para el crédito tributario o la preferencia que el artículo 32 del Estatuto de los Trabajadores estableció para los créditos laborales, por ejemplo). Si el C. Comercio no era Ley Especial frente al artículo 71 LGT de 1963, no se entiende por qué ahora lo ha de ser la Ley Concursal frente al artículo 77 LGT de 2003, máxime cuando en este precepto se hace una mención específica sobre cuándo es aplicable al crédito tributario la clasificación que para el mismo establece la repetida Ley Concursal.

Porque la norma tributaria es también ley especial para los créditos de la Hacienda Pública.

No puede oponerse que el artículo 89.2 de la Ley Concursal establece que «no se admitirá en el concurso ningún privilegio o preferencia que no esté reconocido en esta Ley», porque una Ley (la concursal en este caso) no

puede desplegar efectos prohibitivos sobre normas posteriores del mismo rango. No cabe una suerte de «congelación material» que impediría la renovación legislativa en un ámbito jurídico concreto y terminaría en el anquilosamiento de la norma que ya nunca podría modificarse, al no existir instrumento normativo para ello (las leyes orgánicas son para materias reservadas a ello por la Constitución).

Una Ley no es especial porque lo proclame un legislador, que no puede vincular *ex post* frente a normas posteriores del mismo rango. El carácter especial de una ley viene dado por su ámbito –objetivo o subjetivo–: una ley es especial si, desgajándose del núcleo central de una ordenación jurídica, regula categorías determinadas de personas, cosas o actos. Por ello mismo, el artículo 77 LGT, al referirse a una categoría determinada de crédito (el tributario) constituye ley especial frente a la clasificación que sobre los créditos pueda contener la L. Concursal. Ello máxime cuando, como antes se ha advertido, dicho artículo 77 LGT hace una mención específica sobre cuándo es aplicable al crédito tributario la clasificación que para el mismo establece la Ley Concursal y máxime cuando, si se atiende a la génesis de dicho artículo, es indiscutible que el legislador de la LGT quería inaplicar para el caso de liquidación la clasificación que para el crédito tributario establecía la Ley Concursal.

Tampoco puede oponerse la DA 8ª LGT según la cual «lo dispuesto en esta Ley se aplicará de acuerdo con lo establecido en la legislación concursal vigente en cada momento». Esta disposición no puede interpretarse en el sentido de *inaplicar* un precepto de su propio articulado sino que, al contrario, la misma prevé la expresa aplicación («se aplicará») de lo dispuesto en sus preceptos, de acuerdo con lo establecido en la legislación concursal vigente en cada momento, lo que sin duda es una referencia procedimental. Carece de sentido que el legislador se preocupe en el artículo 77.2 de especificar claramente que no siempre, sino solo en el supuesto de convenio, es aplicable al crédito tributario la clasificación que del mismo establece la Ley Concursal y que luego, se pretenda por vía de «interpretación» que ese mismo legislador, en la DA 8ª, lo que ha querido decir es que siempre es aplicable al crédito tributario la clasificación que del mismo establece la muy mencionada Ley Concursal.

La citada DA 8ª lo que viene es a acomodar las referencias que la LGT realiza a instituciones o trámites de la Ley Concursal a los de la normativa reguladora de los procedimientos concursales vigentes hasta la entrada en vigor de la Ley Concursal (esto es, la normativa reguladora de la quiebra, suspensión de pagos, quita y espera y concurso de acreedores, según el caso).

Y ello principalmente porque esta normativa es aplicable a los procedimientos concursales en los que entre el deudor a la Hacienda Pública desde el 1 de julio de 2004 (fecha de entrada en vigor de la LGT) hasta el 1 de septiembre de 2004 (fecha de entrada en vigor de la Ley 22/2003).

De acuerdo con lo expuesto es razonable sostener que la clasificación de los créditos tributarios que contiene la Ley Concursal sólo se aplican al caso en que el concurso adopte una solución de convenio, no de liquidación, en cuyo caso rige la preferencia del artículo 77.1 de la LGT.

Todo lo dicho deriva del tenor literal del artículo 77 de la LGT, pero ya es indiscutible si se atiende a la génesis y elaboración parlamentaria de dicho precepto:

En el proyecto de la LGT (BO Congreso de los Diputados de 6 de junio de 2003) el artículo 77.2 establecía que «en el caso de concurso los créditos tributarios, incluidos los derivados de la obligación de realizar pagos a cuenta, quedarán sometidos a lo establecido en la Ley Concursal».

Durante la tramitación en el Senado se presentó la enmienda 332 (Boletín oficial del Senado de 21 de octubre de 2003) proponiendo la redacción del artículo 77.2 LGT que finalmente fue aprobada. La justificación a dicha enmienda decía literalmente que «la redacción del apartado 2, mencionado «concurso» en lugar de «convenio concursal» podía interpretarse como una pérdida del derecho de prelación de la Hacienda Pública con independencia de la suerte que corriera el proceso concursal, interpretación que no resultaría justificada para el caso de que el proceso entre en liquidación puesto que en estos supuestos ya no se trata de apoyar la viabilidad futura de la entidad concursada que era la razón última que justificaba la pérdida del privilegio de la Hacienda pública. De esta forma, la preferencia establecida en el apartado 1 se mantendría para los supuestos de liquidación, pero no en aquellos en los que se suscriba un convenio concursal que incluya los créditos tributarios»

De acuerdo con ello, la mención de «convenio concursal» en el art. 77.2 LGT es intencionada y tiene directa y expresamente, por interpretación auténtica del mismo legislador la finalidad de limitar su aplicación a tales casos, excluyendo el supuesto de liquidación.

Estas tesis han sido aceptadas por la Sentencia antes citada de la Audiencia Provincial de Málaga. Ha de indicarse que constituye una excep-

ción a al criterio generalmente mantenido por las diferentes Audiencias Provinciales sobre el particular.

B) Prevalencia del régimen general de la Ley Concursal. Frente a estas razones, puede también entenderse que ha de primar esta Ley como hacen las resoluciones analizadas, en cuanto lo contrario:

- supondría una interpretación que una interpretación a contrasentido pueda tener efecto derogatorio de la Ley Concursal;
- porque desde un prisma gramatical, el precepto de la LGT sólo significa que quedan excluidos de la Ley Concursal los créditos no afectados por el convenio, debiendo recordarse el derecho de abstención de la Hacienda Pública como titular de los créditos;
- porque debe evitarse toda interpretación extensiva de las normas extra-concursales, teniendo presente el artículo 89. 2 de la Ley Concursal, in fine «no se admitirá en el concurso ningún privilegio que no esté reconocido en esta Ley»;
- porque el criterio de interpretación auténtica –atendido el *iter* parlamentario de la LGT– debe atemperarse a la antes citada disposición adicional octava de la Ley Concursal.

Estas razones y otras semejantes llevan a la Audiencia de La Rioja a desestimar el recurso de apelación preparado e interpuesto por el Abogado del Estado contra la resolución del Juzgado de Primera Instancia nº 6 de Logroño, con competencias en lo mercantil.⁹

9 Se encuentra en la actualidad en trámite parlamentario un Proyecto de Ley de concurrencia y prelación de créditos en caso de ejecuciones singulares que incluye (disposición adicional 7ª), entre otras que no vienen al caso, una reforma de la Ley Concursal sumamente relevante. Su artículo 91 (créditos con privilegio general), queda redactado como sigue en su apartado 4: «Los créditos tributarios y demás de derecho público, así como los créditos de la Seguridad Social, incluidos los recargos, que no gocen de privilegio especial conforme al apartado 1 del artículo 90, ni del privilegio general del número 2 de este artículo. En caso de convenio concursal, el privilegio general previsto en este apartado hasta una cantidad máxima equivalente al 50% del conjunto de los créditos de la Hacienda Pública y al 50% del conjunto de los créditos de la Seguridad Social, respectivamente. A los solos efectos de dicho porcentaje, se incluirán los créditos que tengan calificación de privilegiados especiales, con privilegio general del nº 2 y subordinados.»

Este texto supone llegar al mismo resultado que se ha venido proponiendo por la Abogacía del Estado, en sede de interpretación del actual artículo 77 de la Ley General Tributaria. De modo que el crédito tributario se reconozca como privilegiado al 100% en caso de liquidación y al 50% en caso de convenio concursal. Pues sólo en este caso, en el que se trata de evitar la liquidación y desaparición de la empresa deudora, tiene sentido limitar el privilegio de los créditos públicos, atendido su interés general.

7) Orden Jurisdiccional civil. Sentencia Juzgado de Primera Instancia nº 6 de Logroño, con competencias en lo mercantil de fecha 11-9-2006. Subvenciones. Fecha de referencia para calificar el crédito de la Administración al reintegro como concursal o contra la masa.

La subvención es una donación modal de Derecho administrativo que presenta, en un plano técnico, gran complejidad. Esta atribución patrimonial gratuita se produce, a favor de un beneficiario, mediante un procedimiento administrativo en el que recae una declaración de voluntad-acto administrativo, que constituye la expresión del consentimiento de la Administración subvencionante en el negocio jurídico del que resulta la subvención de que se trate.

La atribución patrimonial y la donación modal en la que se inserta, se somete técnicamente a la carga o modo de cumplimiento del fin para el que se otorga, por parte del beneficiario o perceptor. De modo que, en caso de incumplimiento total o parcial, puede ser revocada (en el sentido civil del término), mediante un procedimiento de reintegro, que supone la revocación civil de la donación y la pérdida de efectividad de la resolución administrativa de otorgamiento (no su revocación en términos administrativos), con exigencia de restitución en todo o en parte de la cantidad entregada.

En supuestos en los que se abra un proceso concursal en el «interim» que media entre el otorgamiento de la subvención y la producción de la resolución administrativa de reintegro, la Administración otorgante podrá comparecer como acreedor en el concurso, insinuando su crédito por el importe que haya de ser restituido. Ahora bien, y aquí se sitúa la cuestión analizada en la sentencia, ha de determinarse si dicho crédito se somete al concurso integrando la masa pasiva, o debe calificarse como «contra la masa» o postconcursal.

Para ello puede atenderse a la fecha del otorgamiento de la subvención, al momento material de incumplimiento de la carga o modo, o al tiempo de la resolución administrativa que declara el incumplimiento y exige la restitución.

La sentencia citada sigue el segundo de estos tres criterios y considera que el crédito no puede calificarse «contra la masa» (Ley Concursal, artículo 84.2º.10), pues ha de tomarse como momento de referencia el de nacimiento de la obligación de restituir, lo que se entiende producido al incumplirse la

carga. O, en términos de la sentencia, el supuesto de hecho al que se anuda la obligación de reintegro. Y como esta situación fue anterior a la declaración del concurso, el crédito es concursal.

**8) Jurisdicción Constitucional. Órganos valorativos autonómicos.
Potestad autoorganizativa. Sentencias del Tribunal Constitucional
251/2006; 313/2006; 314/2006; 315/2006; 364/2006.**

En los procedimientos de aplicación de la potestad expropiatoria, como consecuencia del principio de indemnidad patrimonial que impone la justa indemnización al expropiado, se abre una pieza separada de valoración en la que, en defecto de acuerdo entre la Administración expropiante y el expropiado, interviene un órgano valorativo especializado: el Jurado de Expropiación estatal (en expropiaciones estatales en todo caso; y en las de otras Administraciones, en defecto de existencia de órgano valorativo propio en la Comunidad) o el órgano tasador autonómico.

El Jurado estatal, tiene ámbito provincial. De integración orgánica tradicional dentro de la Administración periférica del Estado, en los Gobiernos Civiles (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja 13-3-1997), se integra en la actualidad en las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias de las Comunidades Autónomas de carácter pluriprovincial y en las Delegaciones del Gobierno de las Comunidades uniprovinciales (a partir de la entrada en vigor de la Ley 6/1997, 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado). Responde a la condición de provincial y colegiado, desempeñando en esencia funciones de carácter arbitral (STS 23-4-1996). Asimismo, goza de autonomía funcional en tanto que no se integra en sentido estricto en la estructura jerárquica de la Administración (STS 22-2-1993). Sin perjuicio de lo cual, han surgido órganos semejantes en algunas Administraciones autonómicas, con ámbito de actuación en expropiaciones autonómicas o efectuadas por las Corporaciones Locales.

Su composición es la siguiente. Presidente: un Magistrado designado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma en la que radique la provincia circunscripción del Jurado; un Abogado del Estado con destino en la misma (RD 1475/2004); un funcionario técnico designado por el órgano competente de la Administración periférica del Estado en la provincia (ingeniero agrónomo o arquitecto los más de los casos); un representante de la Administración corporativa cuyo sector de actividad resulte afectado por el expediente expropiatorio (según lo dispuesto en el Rel

Decreto 3112/1978)); y un Notario de libre designación por el decano del Colegio Notarial correspondiente.

Los jurados carecen de personalidad jurídica y son órganos funcionalmente diferenciados a efectos de garantizar su imparcialidad e independencia. Dado que se integran en la Administración General del Estado, la impugnación por ésta –como Administración expropiante– de sus acuerdos requiere previa declaración de lesividad (Consejo de Estado, Dictamen 45.000, de 19-5-1983). Pero no si la impugnación se entabla por otra Administración Pública. Y lo mismo sucede con los órganos valorativos de algunas Comunidades Autónomas respecto de éstas.

En general, se sostiene que los jurados –u órganos equivalentes– son verdaderos órganos administrativos (SSTS de 1-2-1992 RJ 796; 15-10-1991 RJ 7627; 10-2-1989 RJ 1004). No obstante, se ha considerado en alguna ocasión que tienen naturaleza de órganos cuasijurisdiccionales, dada su función, ausencia necesaria de integración en la Administración expropiante, y composición (SSTS 15-4-1981 RJ 1571; 20-2-1981 RJ 536). De seguirse esta última tesis, los acuerdos de los Jurados tendrían la consideración de actos administrativos jurisdiccionales, siendo entonces irrevocables.

En todo caso, sus peculiaridades son evidentes, al tratarse de órganos pseudo arbitrales y paritarios (STS 11-3-2000 RJ 3054).

La composición de los órganos valorativos de las Comunidades responde a criterios de especialización técnica y preparación similares, con sustitución del Abogado del Estado por un Letrado del Servicio o Asesoría Jurídica de la Comunidad. En relación con lo anterior, las normas autonómicas que atribuyen o atribuían la presidencia de los órganos valorativos autonómicos a magistrados, miembros integrantes del Poder Judicial, resultan afectadas –aunque algunas han seguido en vigor por no haberse declarado inconstitucionales– por la doctrina de la STC 150/1998, conforme a la cual las Leyes o disposiciones de las Comunidades Autónomas no pueden otorgar funciones a los integrantes de la Judicatura, al establecer la Constitución, en su artículo 117, una reserva de Ley del Estado.

La doctrina ha destacado críticamente la pérdida del equilibrio o paridad en la composición de los órganos autonómicos citados.

Las sentencias analizadas mantienen ahora que la creación de estos órganos es una manifestación de la potestad autoorganizativa autonómica

que no puede ubicarse en sede de competencia constitucional estatal sobre legislación expropiatoria, sino en régimen jurídico de las Administraciones públicas, encajando en las competencias autonómicas de desarrollo de las bases estatales sobre órganos colegiados –LRJPAC artículo 22 s.¹⁰

9) Orden Jurisdiccional penal. Policía Judicial. Actuaciones del Servicio de Vigilancia Aduanera. Blanqueo de capitales. Sentencias del Tribunal Supremo 6-4-2006 RJ 5322; 4-7-2006 RJ 4730..

El grupo normativo rector de la policía judicial, presidido por el artículo 126 de la Constitución, no ha sido objeto de un desarrollo integral. De modo que en el plano legal cuenta con algunos preceptos más o menos dispersos (desde el «venerable» artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal –LECRIM– hasta los artículos 547 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial), completados por el Reglamento de la policía judicial, aprobado por Real Decreto 769/1987.

En este contexto normativo, la consideración del Servicio de Vigilancia Aduanera¹¹ como Policía Judicial no es clara, aunque generalmente se impone la respuesta afirmativa, desde el sentido amplio del concepto y con limitación a un concreto ámbito de delitos.¹²

Definido por la DA 1ª de la Ley Orgánica 2/1995, de represión del contrabando, como colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la investigación, persecución y represión de los delitos de contrabando, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25-9-2003 (RJ 6376) le negó la consideración de policía judicial.

Sin embargo, la Fiscalía General del Estado, en su Consulta 2/1999, de 1 de febrero, con apoyo en el art. 283 LECRIM (Consulta de la Fiscalía General del Estado 2/1999) mantiene lo contrario, al igual que el posterior Acuerdo del Pleno no Jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 14-11-2003. Entiende éste, que el citado art. 283 LECRIM no se encuentra derogado, si bien debe ser actualizado en su interpretación; y llega a la conclusión de que el Servicio no constituye policía judicial en sentido estricto,

¹⁰ No existe en La Rioja previsión alguna de creación de este órgano.

¹¹ Integrado en la Agencia Estatal de Administración Tributaria como dirección adjunta del departamento de aduanas e impuestos especiales. Hasta la creación de la Agencia, tenía naturaleza de organismo autónomo.

¹² Ver en relación con estas cuestiones Memento Práctico Procesal Francis Lefebvre 2007-2008. Alfonso Melón (*dir*) *et al.* Madrid 2006.

pero sí en el sentido genérico del art. 283.1 LECRIM en el ámbito de los delitos contemplados en la Ley Orgánica 2/1995, que debe ejercer en coordinación con otros cuerpos policiales y bajo la dependencia de los jueces de instrucción y del ministerio fiscal.

Por ello, las actuaciones realizadas por el Servicio de Vigilancia Aduanera en el referido ámbito de competencia son procesalmente válidas. Igualmente, se le otorga la condición de Policía Judicial en los casos de tráfico de drogas en el marco del transporte internacional de mercaderías (Auto del Tribunal Supremo de 31-7-1998, RJ 6994; SSTs 10-4-2002, RJ 6311, 30-6-2005, RJ 5525 y 12-7-2005, RJ 6773).

En este contexto, las sentencias analizadas ratifican este carácter en relación con actuaciones por delitos de blanqueo de capitales (tipificado en el artículo 301 del Código Penal).

10) Jurisdicción constitucional. Sentencias del Tribunal Constitucional 135/2006 y 47/2007. Pertenencia de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas al «bloque de la constitucionalidad». Matización de la doctrina del «*ius superveniens*» en resolución de recursos de inconstitucionalidad en este ámbito.

La regulación normativa de la financiación autonómica se contiene en el grupo normativo presidido por la Constitución, y dentro de su Título VI, los artículos 133, 156 y 157. Su entronque con el plano de la legalidad se efectúa por medio de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, a la que llama expresamente la Constitución y que forma parte indudable del bloque de la constitucionalidad.

Es clara la pertenencia de esta Ley Orgánica al bloque de la constitucionalidad.¹³

¹³ La Constitución es la norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, calificada por la doctrina como «norma normarum» y fuente de las fuentes del derecho. Por ello, toda ley que no se ajuste a la misma es susceptible de ser atacada, interponiendo contra ella o sus preceptos el recurso de inconstitucionalidad. Para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, el Tribunal Constitucional no ha de atenerse a las normas contenidas en la Constitución exclusivamente, sino al «bloque de la Constitucionalidad», Compuesto por otros preceptos y disposiciones distintos a la Constitución, que son fundamentales para el desarrollo de ésta y a los que la propia Ley Fundamental se remite como condición de validez de otras leyes, o cuya infracción implica también la de la Constitución. Tales preceptos, junto con los de la Constitución, forman el denominado «bloque». [.../...]

En relación con este ámbito, la sentencia referenciada y otras anteriores y posteriores han matizado la aplicabilidad de la doctrina conocida como del «*ius superveniens*» según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque vigentes al momento de dictar Sentencia (entre otras, SSTC 135/2006, 47/2007, 109/2003, 170/1989; 137/1986). Y ello, en tanto en cuanto en recursos de inconstitucionalidad se contraste la de normas legales dictadas en ejecución del marco o sistema normativo financiero impugnado, sin atender a marcos o sistemas posteriores. Pues ha de tomarse en consideración que en el campo de la financiación autonómica, se suceden sistemas o marcos de financiación diferentes los posteriores respecto de los anteriores;

[.../...] El concepto se halla recogido en el artículo 28.1. de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, (no afectada en este punto por la reciente Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la anterior) según el cual: «Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieren dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas».

Todas estas disposiciones legales son o pueden ser parámetro del **juicio de inconstitucionalidad**, lo que determina su integración en el bloque de la constitucionalidad, dado que la propia Constitución se remite a ellas como condición de validez de otras. La transgresión de estas normas por una ley da lugar a la posibilidad de impugnación constitucional de la misma por violación de la Constitución, aunque no se trate de una lesión **directa**, sino **indirecta**, a través del quebrantamiento de las normas a las que la propia Constitución se remite. De este modo, las disposiciones legales referidas gozan de relevancia constitucional. No son sólo objeto de control constitucional, sino referencia esencial para el control de otras normas con rango de Ley.

La doctrina ha estimado que integran el citado «bloque», los **estatutos de autonomía, la legislación básica** a la que se refiere el art.149 de la Constitución al determinar las materias de competencia exclusiva del Estado, **las leyes marco y las de armonización** (art.150.1. y 3 de la Constitución). También pueden formar parte del mismo **las Leyes orgánicas** a las que la Constitución se remite y que contienen los presupuestos de validez de otras leyes distintas. En realidad, cada precepto de la Constitución puede tener su propio «bloque de la constitucionalidad», entendiéndose por tal las leyes que lo desarrollan y cuya lesión implica infracción del texto fundamental.

El Tribunal Constitucional ha recogido desde sus primeros fallos el concepto de «bloque de la constitucionalidad». SSTC 16-5-1983 y ATC 15-1-1986. Se aborda específicamente el bloque de la constitucionalidad en relación con las normas financieras entre otras en STC 13/2007 y 58/2007, por citar algunas de las más recientes.

El Tribunal Constitucional excluye un concepto demasiado amplio del «**bloque**». Sólo las normas de desarrollo de un artículo de la Constitución cuya infracción implique también lesión del precepto constitucional pueden formar parte, en rigor, del **bloque de la constitucionalidad** correspondiente a dicho artículo.

razón por la que no cabe entender válida en este caso la citada doctrina del «*ius superveniens*.»¹⁴

11) Jurisdicción constitucional. Conflicto en defensa de la autonomía local. Intereses supramunicipales en el ámbito urbanístico. Ciudad Autónoma de Ceuta. Sentencia Tribunal Constitucional 240/2006.

La sentencia citada ha desestimado el conflicto de autonomía local planteado por Ceuta en relación con la DA 3ª de la Ley 6/1998, de régimen del

¹⁴ La configuración del sistema es especialmente relevante en el campo de los tributos estatales cedidos a las Comunidades. El artículo 157.1.a) de la Constitución prevé, como recursos de la Comunidad Autónoma, los Impuestos del Estado, total o parcialmente, cedidos. Son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la Comunidad Autónoma.

Este instrumento de financiación, se regula en los artículos 10 y 11 LOFCA (cuya redacción actual se deriva de la Ley Orgánica 7/2001). Y tiene, cuantitativamente, una importancia relativa enormemente superior a la de los tributos propios.

La cesión se considera efectuada, cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una Ley específica. El esquema de la regulación legal de la cesión es triple: previsión en los artículos analizados de la LOFCA, Ley reguladora de la cesión –general–, y Ley de cesión a cada Comunidad

El esquema, por referencia a La Rioja, se ha venido sucediendo en estos términos en las tres etapas que ha vivido el sistema de financiación autonómica, hasta la fecha (al margen de los sistemas forales):

Primera. LOFCA, artículo 10 y 11 redacción original, Ley 30/1983, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y Ley 35/1983, reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma de La Rioja. Y determinación en la disposición adicional 1ª.1 de la Ley Orgánica 3/1982 (Estatuto de Autonomía de La Rioja) de la relación de tributos cedidos. El contenido de esta disposición se puede modificar mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad Autónoma, que se tramita como proyecto de ley ordinaria. A estos efectos, su modificación no se entenderá como modificación del Estatuto.

Segunda. LOFCA artículo 10 y 11 redacción por Ley Orgánica 3/1996, Ley 14/1996, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y medidas complementarias y Ley 35/1997, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. A su vez, modificación por ley ordinaria de la disposición adicional 1ª.1 de la Ley Orgánica 3/1982.

Tercera. LOFCA artículo 10 y 11 redacción por Ley Orgánica 7/2001, Ley 21/2001, que regula las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y Ley 22/2002, de régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Y nueva reforma por ley ordinaria de la disposición adicional 1ª.1 de la Ley Orgánica 3/1982.

La Ley 21/2001 deroga la Ley 14/1996, para las Comunidades Autónomas que cumplirán los requisitos del nuevo sistema de financiación.

suelo y valoraciones¹⁵ –modificada por la Ley 55/1999, artículo 68– que impone informe vinculante del Estado en la aprobación del planeamiento urbanístico de desarrollo (municipal), pues la actividad de planeamiento derivado en esta ciudad –y hay que entender lo mismo en Melilla– afecta a intereses de carácter inequívocamente supramunicipales cuya gestión es competencia estatal, lo que justifica «sobradamente» la intervención estatal en la ordenación urbanística de este territorio municipal.

Ha de recordarse que la autonomía local es «el derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes» (Carta europea de Autonomía Local, artículo 3; ratificada 20-1-1988; BOE 24-2-89).

Es un principio estructural básico de la Constitución que impone al legislador atenerse a un mínimo competencial que, como propio de la entidad local, ha de reconocerse a ésta por vía legal (SSTC 4/1981; 40/1998). En el plano de la legalidad ordinaria pueden aumentarse o reducirse las competencias locales, pero no ser eliminadas; debiendo la reducción de su contenido ser justificada y nunca dañar el principio de autonomía.

Sin embargo, no hay un conjunto de competencias determinadas en la Constitución que puedan ser asumidas por las Corporaciones Locales, a diferencia de lo que sucede respecto del Estado y las Comunidades Autónomas. Se reconoce, no obstante, la autonomía de las Entidades locales, que se configura como una «garantía institucional» que constituye un reducto

15 Esta Ley ha sido derogada, con efecto de 1-7-2007, por la Ley 8/2007, de suelo, que mantiene semejante regla en su DA 3ª:

«Las Ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán sus potestades normativas reglamentarias dentro del marco de esta Ley y de las que el Estado promulgue al efecto.

En todo caso, corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas Ciudades y de sus revisiones, así como de sus modificaciones que afecten a las determinaciones de carácter general, a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio o a las determinaciones a que se refiere el apartado tercero de la disposición final primera de esta Ley. La aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales, y de sus modificaciones o revisiones, así como de las modificaciones del Plan General no comprendidas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos competentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado, el cual será vinculante en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal, deberá emitirse en el plazo de tres meses y se entenderá favorable si no se emitiera en dicho plazo.»

indisponible o núcleo esencial que ha de ser respetado por el Estado y por los poderes autonómicos (STC 213/1988; 259/1988).

En todo caso, es un poder limitado que no puede oponerse al de unidad estatal (STC 27/1987), partiendo de la base de que el interés local cede ante el interés supralocal, claramente predominante (STC 170/1989; 33/1990; STS 6-3-2000). Se trata de una **autonomía de segundo grado** que no puede prevalecer frente a la autonomía de las Comunidades Autónomas (STS 12-12-91, RJ 9514).¹⁶

¹⁶ Últimamente, hay que destacar dos novedades normativas en este campo.

La Ley 1/2006, por la que se aprueba la Carta municipal de Barcelona, incorpora en su artículo 2, como cláusula de garantía, el reconocimiento a su ayuntamiento el derecho y la capacidad efectiva para ordenar y gestionar los asuntos públicos que afecten a sus ciudadanos, en el marco del ordenamiento jurídico, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Para ello, se le atribuyen legalmente de acuerdo con su capacidad de gestión, competencias en materia de infraestructuras, dominio público marítimo-terrestre, telecomunicaciones, patrimonio histórico, movilidad, seguridad ciudadana, justicia de proximidad y hacienda municipal. Asimismo, y en cumplimiento de la Ley de Bases de Régimen Local, artículo 2, la legislación sectorial del Estado atribuirá, en su caso, competencias en el ámbito de los servicios e infraestructuras que sean básicos para el desarrollo de la ciudad.

En cuanto a la ciudad-villa de Madrid, la Ley 22/2006, de capitalidad y régimen especial se emplea una fórmula diversa. Aquélla goza de autonomía para la gestión de sus intereses, con medios económico-financieros suficientes conforme al ordenamiento jurídico, desarrollándose la gestión municipal autónoma con lealtad institucional y en colaboración, cooperación y coordinación con las Administraciones del Estado y Comunidad de Madrid, comprendiendo el gobierno y la administración de la ciudad las funciones de ordenación y ejecución en los asuntos de la competencia municipal, ejercidas por el ayuntamiento mediante órganos diferenciados para las de ordenación y las de ejecución y gestión. Para la efectividad de esta autonomía se atribuyen al ayuntamiento competencias en materia de infraestructuras, movilidad, seguridad ciudadana y régimen jurídico y procedimiento. Por fin, se prevé en iguales términos que los expuestos para Barcelona la atribución de competencias por la legislación sectorial del Estado en el campo de servicios e infraestructuras esenciales para la ciudad.⁸ Este brocardo canónico (*quod omnes tangit ab omnes approbari debetur*) procede de un texto romano sobre cotutores (*Codex* 5.59.5) reflejado en una Decretal de Inocencio III sobre archidiaconos (CIC 10,1,23,7-6) que Dino de Mugello incorporaría como *Regula* 29 al *Liber Sextus* de las Decretales promulgado en 1298 por Bonifacio VIII (1294-1303), de donde pasó al canon 101 CIC'17 y al vigente canon 119.3 CIC'83. Sobre la enorme trascendencia de esta máxima en el movimiento conciliarista y, en suma, en los orígenes del principio democrático, cfr. MERELLO ARECCO, Italo, «La máxima *quod omnes tangit*, una aproximación al estado del tema», en *Revista de Estudios Histórico-jurídicos*, Valparaíso (Chile), 27, 2005, 163-175. Entre nosotros, UTRERA GARCÍA, Juan Carlos (sel.), *Conciliarismo y constitucionalismo, selección de textos*, Marcial Pons,, Barcelona, 2005.

SUMARIO

ESTUDIO

MANUEL CONTRERAS CASADO	
Las reformas de los Estatutos de autonomía	11

NOTAS

JUAN ANDRÉS MUÑOZ ARNAU	
La campaña electoral en las elecciones autonómicas de La Rioja 2007	37

PEDRO SAMANIEGO RIAÑO	
Las subvenciones electorales	65

RENÉ SANTAMARÍA ARINAS	
La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja	87

INFORME

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ	
Primeros pasos de la Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja	117

CRÓNICAS

JORGE APELLÁNIZ BARRIO	
Crónica del Parlamento de La Rioja	187

ANTONIO FANLO LORAS	
Crónica legislativa de La Rioja	215

IGNACIO GRANADO HIJELMO	
Crónica del Consejo Consultivo de La Rioja	229

ALFONSO MELÓN MUÑOZ	
Crónica de Tribunales	251

RECENSIÓN

IGNACIO BARRIOBERO MARTÍNEZ	
<i>El Estado Autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional</i>	277

