

al propio interesado»; y por otro por entender que no se cumplían los requisitos exigidos en el art. 1 de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 mayo, al haberse practicado la detención de carácter administrativo «en cumplimiento de una resolución fundada y en el ejercicio del poder de policía que tienen atribuidas las autoridades administrativas y en cumplimiento de la legislación vigente», por lo que es evidente que el Juez, en el trámite previo de admisibilidad, y, por tanto, sin que el que instó este procedimiento fuera puesto en su presencia, efectuó un enjuiciamiento de fondo de la legalidad de la situación de privación de libertad padecida por el que instaba ese procedimiento, que, a tenor de la doctrina expuesta, debe considerarse lesivo del derecho que consagra el art. 17.4 C.E.

7. Por lo que se refiere a la vulneración de la tutela judicial efectiva alegada por el recurrente debe señalarse que como hemos sostenido, entre otras, en la STC 232/1999, FJ 6, al ser otorgado el amparo por lesión del art. 17 C.E. resulta innecesario realizar cualquier consideración al respecto. Tampoco podemos pronunciarnos sobre la alegación relativa a los malos tratos supuestamente padecidos ya que no se aduce razonamiento alguno que nos permita entrar a conocer de esta cuestión.

### 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 parcialmente el amparo solicitado por don John Fayiar Faryo y, en consecuencia:

1.º Reconocer que se ha vulnerado el derecho fundamental a la libertad personal del demandante de amparo al rechazar *a limine* el recurso de hábeas corpus interpuesto.

2.º Restituírle en su derecho y, a tal fin, anular el Auto dictado por el Juzgado de Instrucción núm. 46 de Madrid, de 13 de diciembre de 1999, recaído en procedimiento de hábeas corpus núm. 15/1999.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de junio de dos mil.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

**14341** *Pleno. Sentencia 180/2000, de 29 de junio de 2000. Recurso de inconstitucionalidad 2299/1993. Promovido por Senadores del Grupo Popular respecto del art. 37 y la Disposición adicional quinta de la Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos. Ley de presupuestos: nulidad del precepto que regula multas coercitivas, y validez de la declaración de utilidad pública de proyectos de obras. Votos particulares.*

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

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2299/93, promovido por doña María Rosa Vindel López, Senadora y Comisionada de cincuenta y cinco Senadores del Grupo Parlamentario Popular, contra el art. 37 y la Disposición adicional quinta de la Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos. Han comparecido el Letrado representante del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el Letrado del Parlamento de La Rioja. Ha sido Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Con fecha 15 de julio de 1993 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito de doña María Rosa Vindel, Comisionada por cincuenta y cinco Senadores del Grupo Parlamentario Popular, mediante el cual promovió recurso de inconstitucionalidad contra el art. 37 y la Disposición adicional quinta de la Ley 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja. El recurso se fundamenta en los motivos que a continuación se resumen.

a) Se realiza, en primer lugar, una referencia general a los preceptos constitucionales y estatutarios que resultarían vulnerados por los artículos recurridos. Se trata en concreto, de los arts. 9.3, 24, 25, 134 y 149.1.18 y 21 de la Constitución Española (C.E.), y del art. 39 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja (E.A.R.). Tras ello, procede al análisis de las vulneraciones concretas en que incurren los preceptos objeto del recurso.

b) Como primer motivo se alega la vulneración, por parte del art. 37 de la Ley 2/1993, de los arts. 9.3 y 134 C.E.

Comienza señalando que, de acuerdo con los principios que informan el origen del constitucionalismo, los Presupuestos del Estado son elaborados por el Poder ejecutivo, que los somete al Poder legislativo para su examen, enmienda y aprobación, orientación materializada en el art. 134.1 C.E. A continuación manifiesta que el Presupuesto está caracterizado por tres notas: su anualidad, que conlleva su aprobación y ejecución en ese período de tiempo; su unidad y universalidad, esto es, su materialización en documento único que ha de incluir la totalidad de la previsión de gastos e ingresos; y, por último, en su perspectiva negativa, la no inclusión de materias distintas a las señaladas. El art. 134.2 C.E. responde a los citados principios al establecer el carácter anual del Presupuesto estatal, la inclusión en el mismo de gastos e ingresos y los beneficios fiscales que afecten a los tributos estatales. Complementariamente, el art. 134.7 C.E. precisa que la Ley de Presupuestos Generales del Estado no podrá crear tributos, ni modificarlos salvo que lo prevea una ley tributaria.

Existe ya un cuerpo de doctrina constitucional sobre la naturaleza y contenido de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (SSTC 27/1981, 63/1986, 65/1987, 126/1987, 65/1990, 76/1992 y 237/1992). Esta doctrina resalta la existencia de un contenido mínimo, necesario e indisponible de las leyes

presupuestarias estatales, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y gastos. Aparte del contenido necesario, puede existir un contenido eventual, que se extienda a otras materias, siempre que se cumplan dos condiciones: conexión funcional y directa de la materia que se regula con el contenido propio de las Leyes de Presupuestos y justificación de la inclusión. La causa de estas restricciones se encuentra en las peculiaridades de la tramitación parlamentaria, en la cual el poder legislativo tiene limitadas sus facultades de examen y enmienda en razón al escaso tiempo que puede requerir su tramitación y a las facultades del Gobierno respecto a algún tipo de enmiendas. Además, la propia seguridad jurídica puede quedar afectada si se incluyeran regulaciones materiales que no tienen alcance estrictamente presupuestario en un instrumento normativo de contenido tasado y vigencia temporal limitada.

La demanda manifiesta que, aunque esta doctrina haya sido elaborada para las Leyes de Presupuestos del Estado, también es de aplicación a las de las Comunidades Autónomas y, en este caso, a la ley recurrida. Los principios y la regulación concreta en materia presupuestaria que se contienen en el E.A.R. y en el Reglamento de su Diputación General son similares a los contenidos en el art. 134 C.E. y en los Reglamentos de las Cámaras de las Cortes Generales, además de que, de acuerdo con el art. 9.1 C.E., los principios de ésta obligan también a todos los poderes públicos.

Por tanto, en la medida que el Parlamento es el órgano legislativo de la Comunidad Autónoma de La Rioja y le corresponde aprobar los Presupuestos de la misma, una vez elaborados por el Consejo de Gobierno [arts. 17.1 a) y d) y 39.1 del Estatuto de Autonomía], que el Presupuesto tiene carácter anual y debe incluir la totalidad de gastos e ingresos de los órganos de aquélla, consignando los beneficios fiscales relativos a los tributos propios y que en la ley correspondiente no se podrán crear tributos, aunque se puedan modificar los existentes si lo prevé así una ley sustantiva (art. 39.3 y 5 del propio Estatuto), resultan aplicables a la LRP la doctrina expuesta, máxime cuando el Reglamento del Parlamento contiene similares restricciones para la tramitación (art. 94.4) que en el caso del Estado.

Como consecuencia del planteamiento expuesto, la Comisionada considera que el art. 37 de la Ley 2/1993, que prevé que la Administración de La Rioja pueda imponer multas coercitivas para estimular el cumplimiento de actos administrativos en determinados supuestos (arranque de plantaciones, ejecución forzosa de obras, derribos y demoliciones, etc.), que, por lo demás, no constituyen *numerus clausus*, por el tenor literal de la redacción del precepto, ni se refieren sólo a actos que supongan obligaciones de hacer, excede del ámbito estricto o conexo, propio de las Leyes de Presupuestos.

De otro lado, manifiesta que, por su ubicación sistemática en el texto legal recurrido, que sitúa al art. 37 en el Título V (normas tributarias), la imposición de multas coercitivas no se ciñe a su específica naturaleza, que es la del ejercicio de la autotutela de la Administración, sino a la tributaria y recaudadora, siendo también evidente en su opinión que participa del carácter de norma general de procedimiento, en cuanto que se dirige al logro de la ejecución de cualquier acto administrativo y no sólo de algunas categorías de los mismos. No existe, pues, conexión con la habilitación de ingresos y gastos del Presupuesto ni con criterios de política económica del Gobierno de La Rioja.

c) El segundo motivo de inconstitucionalidad alegado es la vulneración por el propio art. 37 de los arts. 24 y 25, en relación con el art. 9.3, todos ellos de la Constitución.

Partiendo de la consideración de que tanto en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 como en la vigente Ley 30/1992 se contiene la exigencia de que las multas coercitivas se adecúen, en cuanto a su cuantía y periodicidad, al objetivo que se pretende alcanzar, deduce el escrito de demanda que el art. 37 de la Ley 2/1993 carece del necesario rigor en cuanto al principio de proporcionalidad que debe presidir su aplicación.

La vulneración de los arts. 24 y 25 C.E. se produce porque, aunque con alguna reserva, las multas coercitivas comparten con las «multas represivas» la naturaleza de sanción, siendo por ello necesario que la ley delimite los supuestos de aplicación, la cuantía de las multas y la forma de imposición. Al no hacerlo el art. 37, incurre en discrecionalidad, inseguridad e injusticia. El citado precepto no precisa cuáles son las plantaciones a que afecta el arranque, ni las obras, derribos o demoliciones que resultan implicadas por la obligación de hacer. Tampoco existe criterio sobre la adecuación del importe de la multa y el incumplimiento de las citadas obligaciones, pues los importes máximos que se prevén no ofrecen garantía de proporcionalidad. Lo propio ocurre con relación al procedimiento de imposición de las multas, al no preverse notificación previa, ni audiencia del interesado, ni tampoco criterios sobre la firmeza de los actos. Todo ello supone la quiebra del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.).

d) Se alega un tercer motivo de inconstitucionalidad del mismo art. 37, consistente en la transgresión del art. 149.1.18 C.E.

El art. 149.1.18 C.E. atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de procedimiento administrativo, tras la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución se refiere al procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su propia organización [art. 2 i)].

Aunque la doctrina constitucional y, en concreto, la STC 227/1988 haya concretado el alcance de la competencia estatal sobre el «procedimiento administrativo común», que se refiere a los principios o normas que definen la estructura general del *iter* procedimental, de lo que se sigue la posibilidad de que las Comunidades Autónomas regulen, respetando dichos principios o normas, los procedimientos *ratione materiae* cuando tengan competencia normativa en la materia de que se trate, lo cierto, según la Comisionada, es que el art. 37 de la Ley 2/1993 vulnera el procedimiento administrativo común, que es de la exclusiva competencia estatal. Siendo uno de los elementos del procedimiento administrativo común el establecimiento de las garantías de los particulares, lo que también se vincula con el principio de igualdad (art. 1.1 C.E.), el art. 37 desconoce ese sistema de garantías, al carecer del criterio de proporcionalidad necesario para su aplicación, pues permite una aplicación indiscriminada de las multas a cualquier tipo de supuestos y carece de orientación en cuanto al número de ellos que pueden imponerse.

e) Como cuarto motivo de inconstitucionalidad, se indica que la Disposición adicional quinta transgrede el art. 134 C.E. en relación con su art. 9.3.

La regulación material contenida en la citada Disposición adicional, relativa a la expropiación forzosa, tampoco tiene relación con el contenido esencial de las Leyes de Presupuestos (previsión de ingresos y gastos), ni tampoco existe relación funcional directa con dicho contenido o con la política económica del Gobierno. Puesto que ni siquiera se justifica su inclusión en la ley, dicha

Disposición adicional incurre en la expresada vulneración.

f) La Disposición adicional quinta vulnera, asimismo, los arts. 24 y 25, en relación con el art. 9.3, todos ellos de la C.E.

La demanda remite en cuanto a la fundamentación de esta transgresión a lo dicho sobre el art. 37 de la misma Ley 2/1993.

g) Por último, se alega que la Disposición adicional quinta vulnera el art. 149.1.18 C.E.

Este precepto constitucional reserva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación forzosa. Las SSTC 37/1987 y 17/1990 han matizado el alcance de esta competencia estatal, circunscribiéndola a las garantías expropiatorias y a la regulación procedimental, de modo que las Comunidades Autónomas con competencia sobre la legislación material puedan determinar, en relación con los sectores correspondientes, las causas de expropiar o los fines de interés público a que puede servir.

La citada Disposición adicional quinta habría rebasado el ámbito competencial autonómico expuesto, en cuanto que regula aspectos propios de la materia expropiatoria aplicable a diversos tipos de obras de infraestructura deportiva y sociocultural sin matizar que dichas obras sean de su competencia por no superar el límite territorial autonómico o no ser de interés del Estado (art. 8.1.3 E.A.R.). En cuanto que, además, regula la expropiación en materia de telecomunicaciones, se vulneraría el art. 149.1.21 C.E.

Desde otra perspectiva, la Disposición adicional quinta innova la legislación expropiatoria estatal, al ser de aplicación a «bienes» en general, sin distinguir entre muebles e inmuebles, en contra de la previsión de los arts. 10, 11 y 12 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 que regula específicamente ambos supuestos.

Como consecuencia de todo lo expuesto solicita que la Sentencia que se dicte en su día declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos recurridos.

2. Mediante providencia de 22 de julio de 1993, la Sección Tercera admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dio traslado de la demanda y documentos presentados, de acuerdo con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y a la Asamblea y al Gobierno de La Rioja, por conducto de sus Presidentes y al Gobierno de la Nación, por medio del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de La Rioja.

3. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 7 de septiembre de 1993, el Presidente del Senado se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración.

El Presidente del Congreso de los Diputados, a través de escrito que se registró con fecha 9 de septiembre de 1993, manifiesta que no se personará en el proceso ni formulará alegaciones.

El Abogado del Estado, tras personarse en el procedimiento el día 8 de septiembre de 1993 y solicitar una prórroga de ocho días para formular alegaciones, manifiesta, con fecha 21 de septiembre de 1993, que siguiendo instrucciones superiores no las realizará.

4. La representación procesal del Parlamento de La Rioja se opone a la demanda con los argumentos que, sintéticamente, se exponen:

a) En relación a la vulneración que se atribuye al art. 37 LRP de los arts. 9.3 y 134 C.E., y 39 E.A.R., parte de la consideración de que la STC 239/1988 configura las multas coercitivas como medidas de constre-

ñimiento económico que se adoptan para que el destinatario realice la actuación que le exige la Administración, las cuales se reiteran si subsiste la inacción. Estas medidas, que no se inscriben en el ámbito de la potestad sancionadora, según expone la doctrina científica, se encuentran reguladas en el art. 99 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, L.P.C.) y su constitucionalidad ha sido reconocida en las SSTC 22/1984, 137/1985 y 144/1987.

Tras ello, señala que, siendo la potestad legislativa reconocida a las Cortes Generales por el art. 66.2 C.E. una potestad de carácter general, la restricción a la legislación presupuestaria debe derivarse de previsiones constitucionales específicas. Los límites a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado son de dos tipos: deben incluir los aspectos previstos en el art. 134.2 C.E. y no pueden crear tributos (art. 134.7 C.E.).

De aquí que, si bien la STC 27/1981 ha declarado que dichas leyes deben tener un contenido mínimo necesario e indispensable (el estado de gastos, la previsión de ingresos y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado), no es este un contenido exclusivo y excluyente, de acuerdo con las SSTC 63/1986 y 65/1987, pudiendo recogerse en los mismos preceptos que tengan relación con la materia presupuestaria o con la orientación de la política económica.

A partir de este planteamiento, la representación del Parlamento de La Rioja rechaza que se produzca vulneración del art. 134 C.E. y del art. 39 E.A.R. Dos son los argumentos principales.

En primer lugar, el marco de prescripciones que debe tener en cuenta la legislación presupuestaria de La Rioja no es el mismo que el de las Leyes de Presupuestos del Estado. De acuerdo con el art. 39.1 E.A.R., el Consejo de Gobierno elabora los Presupuestos de la Comunidad Autónoma y el Parlamento los examina, enmienda y aprueba. Según el art. 39.3 E.A.R., el Presupuesto tendrá carácter anual, incluirá todos los gastos e ingresos de los organismos y entidades autonómicas y consignará los beneficios fiscales relativos a los tributos propios de dicha Comunidad. Y, de acuerdo con el art. 39.5 E.A.R., la Ley de Presupuestos no podrá crear nuevos tributos. Es decir, en estos aspectos existe identidad entre las prescripciones a que se someten las leyes presupuestarias del Estado y las de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Sin embargo, el E.A.R. carece de un precepto equivalente al art. 134.6 C.E., que condiciona y limita las facultades de examen y enmienda de los Presupuestos del Estado. Esta restricción del poder legislativo de las Cortes Generales resulta determinante, según la STC 65/1987, para que resulte inconstitucional la inclusión injustificada en los Presupuestos estatales de materias conexas al contenido estricto de las mismas. Sin embargo, aunque el Reglamento del Parlamento incluya también peculiaridades de tramitación para los Presupuestos autonómicos (Capítulo 3 de su Título V), las mismas no pueden fundamentar una pretensión de inconstitucionalidad de acuerdo con el marco establecido en el art. 28 LOTC y, por tanto, no representan restricción alguna de las competencias legislativas de la Asamblea de La Rioja.

En segundo lugar, las multas coercitivas pueden ser consideradas, en sentido amplio, como derechos económicos de la Hacienda Pública (art. 22 de la Ley General Presupuestaria). Su carácter de recurso económico queda también patente de acuerdo con el art. 4.1 g) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), que incluye las multas entre los recursos autonómicos. Por todo ello, rechaza que se produzca transgresión de los arts. 134 C.E. y 39 E.A.R., ya que existe conexión con la previsión de ingresos.

Acerca de la vulneración del art. 9.3 C.E., constata que la seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad (STC 27/1981) y considera que el art. 37 cumple todas esas condiciones: sus términos son precisos, claros y con un contenido cierto; no contradice la jerarquía normativa y se ha publicado formalmente; no incide en irretroactividad desfavorable y no es arbitrario. Se trata de un instrumento previsto en la propia L.P.C. y su constitucionalidad ha sido reconocida (SSTC 22/1984, 137/1985 y 144/1987), sin que ello pueda quedar en entredicho por su ubicación sistemática dentro del Título V («normas tributarias») de la ley recurrida, pues el acierto en esta cuestión no es determinante de inconstitucionalidad.

b) Sobre la vulneración por el mismo art. 37 de los arts. 24 y 25 C.E., en conexión con el art. 9.3 C.E., se opone a que exista infracción de este precepto constitucional con base en la argumentación que se acaba de resumir.

Se manifiesta en igual sentido respecto a la conculcación del art. 25 C.E., con base en la STC 239/1988, que ha declarado que sus postulados no son contrarios por la imposición de las multas coercitivas, ya que dicho precepto constitucional se refiere al ilícito administrativo y las multas coercitivas no tienen carácter sancionador sino el de medios de ejecución forzosa de los actos administrativos.

En cuanto a las vulneraciones alegadas del art. 24 C.E., también manifiesta disconformidad. Así, sobre la no previsión de su interdicción a supuestos en que el acto haya adquirido firmeza, opone que los Tribunales pueden determinar que la ejecutividad quede suspendida (STC 66/1984). La no previsión de los recursos procedentes ni de la audiencia del interesado, no constituyen causas de inconstitucionalidad, ya que resulta aplicable la legislación general de procedimiento administrativo. Acerca, por último, de la alegada insuficiente regulación de las multas, manifiesta su desacuerdo, ya que se regulan los aspectos fundamentales: los actos administrativos objeto de aquéllas, periodicidad, exigibilidad por vía de apremio, responsables del pago según los casos, cuantía y competencia para su imposición.

c) En relación, por último, a que el art. 37 transgreda el art. 149.1.18 C.E. por no constituir regulación de una especialidad de su organización propia ni tratarse de un procedimiento *ratione materiae*, señala la representación del Parlamento autonómico que el citado art. 37 es plenamente respetuoso con el marco normativo que, para las multas coercitivas, establece el art. 99 L.P.C., y se endereza al logro de la ejecutividad de los actos de la Comunidad Autónoma [art. 30.1 a) E.A.R.].

d) Entrando a valorar las alegaciones de la demanda sobre la inconstitucionalidad de la Disposición adicional quinta de la Ley 2/1993, la representación del Parlamento de La Rioja examina, en primer lugar, la relativa a la transgresión del art. 134 C.E.

A tal fin, se remite al planteamiento general expuesto en relación a la misma vulneración alegada sobre el art. 37. Parte de que la legislación presupuestaria de La Rioja no tiene que someterse a las restricciones de la estatal. Además, defiende la conexión del instituto expropiatorio y, por tanto, de las medidas de esta naturaleza que se regulan en la Disposición adicional quinta, con la política económica del Gobierno autónomo, citando en su apoyo la STC 11/1983, lo que permitiría su inclusión en la LRP de acuerdo con la doctrina constitucional sobre las Leyes de Presupuestos.

e) Sobre la vulneración del art. 9.3 C.E. por parte de la Disposición adicional quinta, se remite, asimismo, a lo que antes expuso, al analizar la alegada inconstitucionalidad del art. 37, sobre el significado y contenido

del principio de seguridad jurídica. Estando justificada la inclusión de esta disposición en la Ley 2/1993 y siendo sus términos precisos y claros, no se produce quebranto de dicho principio.

f) Por último, sobre la vulneración del art. 149.1.18 C.E. por parte de esta misma Disposición adicional quinta, argumenta que aunque en la materia relativa a la expropiación forzosa, corresponda al Estado la legislación, en realidad, se trata de una materia en que existe concurrencia competencial. Según la STC 37/1987, las Comunidades Autónomas con competencia normativa en determinadas materias pueden regular los supuestos en que puede producirse la expropiación (*causa expropriandi*), esto es, los fines públicos a que aquélla sirve. Los supuestos regulados en la Disposición adicional quinta son coincidentes con los regulados en el art. 10 de la Ley de Expropiación Forzosa, por lo que no se produce vulneración del art. 149.1.18 C.E.

5. La representación procesal del Gobierno de La Rioja se opone, asimismo, a la demanda. Los términos de sus alegaciones se sintetizan a continuación:

a) Comienza señalando que en el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Comisionada, en representación de cincuenta y cinco Senadores, aprecia la existencia de dos defectos de orden procesal.

El primero de ellos afectaría, en su opinión, a la legitimación activa de los promotores. Estos pertenecen al Grupo Parlamentario Popular, según acredita la certificación de la Secretaría del Senado. También se incorpora el apoderamiento notarial que faculta a la Comisionada para interponer recursos de inconstitucionalidad, pero dicho apoderamiento tiene carácter genérico y no específico para este caso. Aunque se acompaña a dicho poder un documento que pretende ser expresión de la voluntad de los Senadores de recurrir los preceptos concretos que se impugnan, dicho documento consiste «en unos simples documentos timbrados que carecen de virtualidad suficiente para advenir de forma fehaciente la fecha en que se firmó, la unidad o no de dicho acto, la identidad de los firmantes ni la estampación auténtica de sus firmas». En definitiva, se trata de un documento «carente de fehaciencia ..., conteniendo lo que se dice son las firmas de los 55 Senadores impugnantes», lo que vicia, de modo insubsanable la promoción del recurso de inconstitucionalidad, citando en su apoyo la STC 42/1985, así como el Auto 419/1986.

El segundo defecto de procedibilidad es el de la «falta de interés senatorial para recurrir de inconstitucionalidad leyes autonómicas». Ello afecta a algunos de los Senadores promotores, individualmente considerados, y también al conjunto de todos ellos.

En este sentido, se alega que don Joaquín Espert une a su condición de Senador la de Diputado General de La Rioja por el Partido Popular. Esta doble condición parlamentaria enerva su legitimación como primer firmante, pues su pertenencia a la Cámara autonómica le vincula a los actos parlamentarios de la misma, es decir, a la propia ley que, no obstante, recurre. Algo parecido afecta a otros Senadores, que «han sido elegidos por el mismo distrito electoral que los parlamentarios autonómicos de La Rioja, por lo que no pueden dirigirse contra una norma emanada de la representación política del mismo cuerpo electoral que los eligió sin haber violencia a la lógica inherente a toda representación política en una democracia».

Existe, por último, en su opinión, falta de interés directo en la impugnación por parte de todos los Senadores, pues ninguno de ellos ha participado ni podido hacerlo en el proceso de elaboración y aprobación de la norma autonómica impugnada, que emana de la Diputación General de La Rioja y «afecta exclusivamente al ámbito territorial y competencial riojano, sin referencia alguna

a las competencias del Senado que, constitucionalmente, es un órgano legislativo estatal». Se produciría la desnaturalización de las reglas parlamentarias de aprobación de leyes autonómicas por las correspondientes mayorías si tales leyes, no pudiendo ser cuestionadas por parlamentarios autonómicos, pudieran serlo por las mismas personas en tanto senadores estatales del partido político que quedó en minoría en la Cámara autonómica. A lo que añade el Gobierno de La Rioja que el Estado se aquietó y consintió durante dos ejercicios económicos las mismas normas que ahora se impugnan, no ya por un órgano estatal, sino por un grupo de Senadores del Partido Popular integrantes del mismo, por lo que no cabe dar por zanjada apriorísticamente la cuestión a la vista de la doctrina contenida en las Sentencias 86/1982 y 17/1990.

b) A continuación analiza la vulneración del art. 134 C.E. y del art. 39 E.A.R. que se sostiene en el recurso de inconstitucionalidad que afecta tanto al art. 37 como a la Disposición adicional quinta de la Ley 2/1993.

Sustenta su razonamiento en que el art. 134 C.E. contiene diversas prescripciones normativas sobre la elaboración, aprobación y contenido de los Presupuestos Generales del Estado que no resultan de aplicación a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, en la medida en que son los poderes ejecutivo y legislativo del Estado quienes intervienen en el proceso de elaboración de los mismos, sin que exista en dicho precepto constitucional referencia alguna a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

Si bien las SSTC 27/1981, 3/1986, 65/1987, 126/1987, 65/1990, 76/1992 y 237/1992 han sentado la doctrina de que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado no pueden tener otro contenido que el relativo a las previsiones de ingresos y gastos, sin perjuicio de poder regular también materias conexas con tales previsiones o con la política económica, dicha doctrina no puede extenderse a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas pues el art. 134 C.E. no permite hacer tal interpretación en la medida en que no existe, en su literalidad, ninguna referencia a las Comunidades Autónomas. No se está ante una laguna que pueda integrarse mediante la analogía, sino ante un silencio buscado por el constituyente, que ha reconocido a las Comunidades Autónomas la capacidad de establecer las peculiaridades de sus Leyes de Presupuestos, de acuerdo con sus Estatutos.

En este sentido, tampoco se produce conculcación del E.A.R. por parte de los artículos recurridos. Su art. 39, regulador de esta cuestión, no establece ninguna limitación material, limitándose a señalar el contenido mínimo del Presupuesto. Deduce que, al no limitarse expresamente más que la posibilidad de crear nuevos tributos ni modificar los existentes sin autorización de la Ley tributaria (art. 39.5), puede la Ley de Presupuestos de La Rioja incluir otras materias, además del citado contenido mínimo.

Tras concluir que el art. 37 no vulnera el art. 134 C.E., ni tampoco el art. 39 E.A.R., la representación del Gobierno de La Rioja examina si aquel precepto pudiera resultar inconstitucional por vulnerar leyes que, dentro del marco de la C.E., se hayan dictado para delimitar competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas (art. 28.1 LOTC). En este sentido, analiza la virtualidad que tendría la Ley General Presupuestaria y descarta que sea de aplicación a los Presupuestos Autonómicos en razón a la limitación de su aplicación al Presupuesto estatal (arts. 1 a 3), pues sólo exige su elaboración con criterios semejantes a los estatales (art. 53.4), y ello, exclusivamente, tiene como fin facilitar el control contable de todo el sector público español. También razona que no se ha producido trans-

gresión del marco establecido en el art. 28.2 LOTC, con lo que la representación del Gobierno de La Rioja concluye que no existe vulneración del bloque de la constitucionalidad.

Aunque el Reglamento del Parlamento imponga alguna restricción a la tramitación de enmiendas que supongan incremento de gasto público, las mismas carecen de virtualidad en este caso, pues las multas coercitivas y la declaración de utilidad pública no conllevan dicho incremento de gasto, por lo que no se ven afectadas por la restricción en la tramitación de enmiendas, lo que alega la representación autonómica sin perjuicio de insistir que el Reglamento parlamentario no constituye pauta de la constitucionalidad de los artículos recurridos.

Una vez razonado que ningún precepto constitucional o estatutario impide a las Leyes de Presupuestos de La Rioja la inclusión de aspectos que no sean estrictamente los relacionados con el contenido mínimo e indisponible de tales leyes, la representación del Gobierno de La Rioja concluye su argumentación sobre la constitucionalidad de ambos preceptos, afirmando que los mismos, incluso, encajan perfectamente en el ámbito de las materias que, por su indudable conexión con aquel contenido mínimo, pueden incluirse en las Leyes de Presupuestos, según la doctrina del Tribunal Constitucional.

Respecto a las multas coercitivas, suponen una fuente de ingresos de la Administración, por lo que existe la conexión material que reclama la doctrina constitucional para que pueda producirse la inclusión en Leyes de Presupuestos estatales. Lo propio ocurre con las declaraciones de utilidad pública a efectos expropiatorios de ciertos proyectos de obras, si bien en la perspectiva del gasto, al permitir la ejecución de los créditos habilitados para llevar a la práctica los proyectos de obras previstos. Por último, también descarta que las multas coercitivas tengan naturaleza tributaria, aunque generen ingresos, aunque admite que la ubicación del art. 37 en el epígrafe de normas tributarias no es acertada desde la perspectiva técnica.

c) La representación del Gobierno de La Rioja se opone a continuación al criterio de la demanda de que el art. 37 y la Disposición adicional quinta de la Ley 2/1993 incurren en inconstitucionalidad al conculcar el art. 9.3 C.E.

Sobre el art. 37 argumenta que no hace sino cumplimentar lo regulado en el art. 99 L.P.C., que recoge y delimita la figura de las multas coercitivas. La vigencia anual del Presupuesto no supone restricción de la seguridad jurídica, pues de ello se deriva que no será posible aplicar su revisión cuando concluya dicha vigencia. Tampoco existe ambigüedad en cuanto a la finalidad de las multas, pues se enderezan a la realización efectiva de las actuaciones demandadas por la Administración en tres ámbitos concretos: arranque de plantaciones de viñedo, ejecución forzosa de obras en materia de viviendas de protección oficial y derribos o demoliciones como consecuencia de infracciones urbanísticas. En todos estos casos, la imposición de multas coercitivas resulta necesaria en razón a la sustantividad de la normativa que ha de cumplirse y de la grave situación que como consecuencia de ello existe en La Rioja.

No resultan tampoco vulneradoras de la seguridad jurídica ni la periodicidad de las multas ni su cuantía. Ambos extremos quedan nítidamente perfilados en el art. 37, lo cual ha contribuido, señala, a que no haya sido necesario aplicarlas hasta el momento en que se redacta su escrito de alegaciones. Por último, la no regulación del requerimiento previo a quien ha de multarse no implica ningún vicio de inconstitucionalidad, ya que la ley autonómica no debe incidir en ello, aplicándose la normativa del procedimiento administrativo común dictada por el Estado.

d) Tampoco existe, en criterio del representante del Gobierno de La Rioja, transgresión de los arts. 24 y 25 C.E. por parte de ambos preceptos.

Sobre la infracción del art. 24 C.E. señala la absoluta falta de relación entre la tutela judicial y los artículos recurridos, los cuales suponen exclusivamente intervenciones administrativas que, por su respectivo alcance, son previas a las actuaciones en sede judicial, siendo en esta última donde se producirá tal tutela.

En relación a la vulneración del art. 25 C.E. por el art. 37, asimismo discrepa. No existe relación alguna del art. 37 con el art. 25.2 y 3. La conexión, de darse, sería con el art. 25.1 C.E., relativo a las sanciones administrativas. Sin embargo, las multas coercitivas no constituyen sanción administrativa, según se desprende del art. 99 L.P.C. y de la doctrina constitucional (STC 239/1988). Si no existe relación entre las multas coercitivas y el art. 25 C.E., tampoco existe entre la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios y el mismo precepto constitucional.

e) A continuación analiza la posible vulneración del art. 149.1.18 C.E. por los preceptos objeto del recurso de inconstitucionalidad.

El art. 37, regulador de la imposición de multas coercitivas, no es contrario, en su opinión, al citado precepto constitucional. Las multas coercitivas se regulan tradicionalmente en la legislación de procedimiento administrativo, tanto en la Ley, ya derogada, de 1958, como en la actualmente vigente, L.P.C. Siendo competentes las Comunidades Autónomas para establecer normas de procedimiento en las materias de su titularidad, no existe obstáculo constitucional para que se realice tal regulación, siempre que ello no suponga infracción de los principios del procedimiento administrativo común contenido en el art. 99 L.P.C. Puesto que el art. 37 no vulnera este último precepto, nada puede oponerse a su conformidad con el art. 149.1.18 C.E.

En cuanto a la Disposición adicional quinta, comienza poniendo de relieve que el art. 9 de la Ley de Expropiación Forzosa prevé la necesidad de la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado, exigiéndose el rango de ley para tal declaración (art. 11). Partiendo de ello, señala que aunque el art. 149.1.18 C.E. reconoce al Estado la competencia para establecer la legislación en materia de expropiación forzosa, la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 37/1987 y 19/1990) declara que las Comunidades Autónomas pueden determinar la *causa expropiandi* procedente en cada caso en el ámbito de sus competencias sectoriales. No es otra cosa lo que lleva a cabo la Disposición adicional quinta, que realiza la declaración de utilidad pública sobre obras de infraestructura de competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Cuando tales obras afectan a las «telecomunicaciones», ello no supone vulneración de la competencia estatal en esa materia (art. 149.1.21 C.E.), ya que se trata, exclusivamente, de obras de infraestructura de interés de la Comunidad. Se trata, además de supuestos en que tales obras se hayan de realizar como consecuencia de convenios con el Estado, que ejercerá la competencia sustantiva antedicha tras la realización por aquélla de las obras correspondientes.

Rechaza, por último, la representación del Gobierno de La Rioja que la no distinción entre bienes muebles e inmuebles por dicha Disposición adicional implique su inconstitucionalidad, pues del detalle con que se regulan las obras afectadas se deduce que no se produce quiebra alguna de la seguridad jurídica.

Como consecuencia de todo lo expuesto, termina su alegato solicitando que se inadmita el recurso de inconstitucionalidad o, subsidiariamente, se desestime íntegramente.

6. Por providencia de 27 de junio de 2000, se señaló el día 29 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por doña María Rosa Vindel, Senadora del Grupo Parlamentario Popular, que ha sido Comisionada para ello por cincuenta y cinco Senadores de dicho Grupo Parlamentario. El recurso de inconstitucionalidad se plantea contra el art. 37 y la Disposición adicional quinta de la Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 27/1993, de 13 de abril, de Presupuestos (en adelante, LRP), atribuyéndose a dichos preceptos la vulneración de los arts. 9.3, 24, 25, 134 y 149.1.18 y 21 de la Constitución Española (C.E.), así como del art. 39 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (E.A.R.).

2. No obstante, antes de plantear y resolver las transgresiones materiales del bloque de la constitucionalidad a que se ha hecho referencia, debemos abordar las objeciones de orden procesal que han sido suscitadas por la representación del Gobierno de La Rioja y que cuestionan el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad atinentes a los recursos de inconstitucionalidad.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que, no habiéndose instituido en la LOTC un trámite de admisión que permita apreciar el cumplimiento de los requisitos procesales, ello no puede significar que quede excluido el examen de dicho cumplimiento. Examen que puede producirse mediante la apertura del correspondiente incidente, tanto si los posibles vicios fueran advertidos de oficio como si sobre ellos alertaran las partes (STC 42/1985, de 15 de marzo; AATC 81/1980, de 13 de febrero, 620/1989, de 19 de diciembre, 227/1992, de 21 de julio, 335/1992, de 11 de noviembre, y 320/1995, de 4 de diciembre, entre otros). En el caso presente, no habiéndose despejado estas cuestiones con anterioridad al pronunciamiento de la Sentencia, es inexcusable valorarlos ahora con carácter previo, pues, en caso de ser atendidas, «se cierra el paso a todo pronunciamiento sobre el fondo» (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 1).

a) Examinaremos en primer lugar la alegada «falta de interés senatorial para recurrir de inconstitucionalidad leyes autonómicas», falta de interés que se predica tanto de algunos Senadores promotores, individualmente considerados, como de todos ellos en su conjunto. A tal fin, se manifiesta que la pertenencia de algún Senador al propio Parlamento de La Rioja le vincula a las decisiones de éste, es decir, a la ley recurrida. Asimismo se pone de relieve que otros Senadores, elegidos por el distrito electoral de La Rioja, no puede recurrir una ley emanada de la voluntad de la representación política de ese ámbito territorial. Por último, la falta de interés se manifiesta en que la ley recurrida afecta exclusivamente al ámbito autonómico y no tiene relación alguna con las competencias del Senado.

Frente a tales razonamientos de índole material, ya manifestamos en su día que los sujetos «investidos por la Constitución [art. 162.1 a) C.E.] y por la ley (arts. 32 y 82.1 LOTC) de legitimación para promover procesos constitucionales», lo están, «no en atención a su interés, sino en virtud a su alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido institucional» (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 3), pues «cuando cincuenta Senadores o más deciden formular un recurso de inconstitucionalidad están poniendo de manifiesto la existencia de un interés público objetivo en que el Tribunal Constitucional desarrolle su función de garantizar la supremacía de la Constitución mediante el enjuiciamiento de la ley impugnada» (STC 86/1982, de 23 de diciembre,

FJ 2). En conclusión, la legitimación de los Senadores es, simplemente, una opción del constituyente a favor de ciertos órganos o fracciones de órganos públicos que «no podrá ser negada ni, en consecuencia, rehusado el pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión deducida, por inexistencia de un derecho subjetivo o de un interés propio de quien ejerce la acción, sino sólo por inexistencia de la voluntad que se manifiesta» (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2).

Doctrina ésta en la que no cabe establecer modulación alguna por el hecho de que estemos ante una ley autonómica, pues si bien el art. 162.1 a) C.E. en relación con el art. 161.1 a) C.E. hablan genéricamente de leyes, el art. 32.1 LOTC menciona las «disposiciones normativas y actos ... de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley», reconociendo la legitimación de cincuenta Senadores para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad.

b) La segunda objeción de naturaleza procesal se refiere a la insuficiente acreditación de la legitimación por parte de los Senadores promotores del recurso de inconstitucionalidad. La representación procesal del Gobierno de La Rioja argumenta que aunque se acompañe al escrito de interposición la certificación de la Secretaría del Senado relativa a la pertenencia de los Senadores al Grupo Parlamentario Popular y también el apoderamiento notarial que faculta a la Comisionada a interponer recursos de inconstitucionalidad, éste último, por tener un alcance genérico, no testimoniaría la voluntad de recurrir, específicamente, la Ley 27/1993, ni tampoco cumple tal función la manifestación expresa realizada a tal efecto en unos documentos timbrados que no advernan de modo fehaciente la fecha de la firma, la unidad de acto, ni la autenticación de las firmas.

En la STC 42/1985, FJ 2, nos referimos a un caso como el presente, en que la legitimación activa corresponde a fracciones de órganos constitucionales respecto de los cuales el art. 32.1 LOTC nada dice sobre la necesidad de un «previo acuerdo adoptado al efecto», que es, efectivamente, exigido por el art. 32.2 LOTC para los órganos colegiados legitimados allí regulados. Entonces declaramos que «es evidente que también en ese supuesto es indispensable ese requisito que deriva de las mismas razones (reforzadas, incluso, por la naturaleza ocasional de la agrupación de Diputados o Senadores que ejercita la acción) y que igualmente viene exigido, en conexión con la designación de Comisionado, por el art. 82.1 LOTC». En la misma resolución añadíamos a continuación que «los Diputados o Senadores no actúan en rigor como litis-consortes, sino como integrantes de una parte única que, por imperio de la ley, ha de ser siempre plural. De ahí que hayan de actuar mediante una representación única que ha de ser otorgada, bien a uno de sus miembros, bien a un Comisionado nombrado al efecto (art. 82.1 LOTC)», de modo que «la parte a la que uno u otro han de representar sólo existe precisamente como parte del proceso para el que se les otorgó la representación y esta parte resulta solo, como se dice antes, de la concurrencia de voluntades en el propósito impugnatorio».

La representación procesal del Gobierno de La Rioja, como ha quedado expuesto, considera que no queda suficientemente acreditada la voluntad de los 55 Senadores de recurrir la Ley 2/1993, objeto de este procedimiento, citando en su apoyo lo declarado en la STC 42/1985 y en el ATC 419/1986, de 13 de mayo.

Este planteamiento no puede ser compartido. Si bien la STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 3, aplicó la doctrina antes reproducida al caso debatido y declaró inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad por no haber quedado probada «la existencia de esa voluntad concurrente», lo hizo porque el Comisionado sólo aportó un poder general para pleitos para interponer recursos de inconstitucio-

nalidad y, específicamente, para plantear un recurso de inconstitucionalidad contra una norma con rango legal que no era la que se debatía en aquel proceso específico. Por ello, se abrió el correspondiente incidente «para la subsanación de dicho defecto, acreditando documentalmente su voluntad de recurrir contra la expresada Ley. Dicho plazo transcurrió sin que, dentro del mismo, se aportase documento o se hiciese alegato alguno» (anecedente 7), lo que justifica la declaración de inadmisibilidad que entonces se hizo.

Tampoco es aplicable aquí la doctrina del Auto 419/1986. En el mismo se valoraba la petición de desistimiento realizada por el Comisionado en un recurso de inconstitucionalidad, petición que no fue atendida, porque ello «no comporta la desaparición del interés público objetivo en garantizar la primacía de la Constitución» (FJ 2) y no porque estuviera viciada la capacidad de aquél «para formular válido y eficazmente su escrito de desistimiento, y así ha de entenderlo también este Tribunal» (FJ 1). En este caso, la Comisionada aporta no sólo un poder especial para entablar, en representación de 94 Senadores del Grupo Popular, entre los que se encuentran los promotores de este recurso, toda clase de acciones ante el Tribunal Constitucional y, en concreto, recursos de inconstitucionalidad, sino un documento en el que los promotores manifiestan expresamente su voluntad de recurrir el art. 37 y la Disposición adicional quinta de la Ley 27/1993, de un lado, y, de otro, reiteran su voluntad de comisionar a la Excm. Sra. doña María Rosa Vindel a tal efecto.

Por tanto, del examen de la documentación aportada se desprende el cumplimiento de los requisitos de postulación exigidos, ya que resulta aquí aplicable la doctrina de la STC 150/1990, de 4 de octubre, donde consideramos cumplido el requisito de la legitimación al haberse presentado un poder general conferido al Comisionado, «a lo que se añade un documento que acredita la voluntad de 53 Diputados de entre los otorgantes de aquél poder, de recurrir» (FJ 1). Sobre las dudas expresadas acerca de la fecha de la firma del documento en que los Senadores exponen su voluntad de recurrir, es obvio que se ha producido con anterioridad a la formalización del recurso mediante su presentación en el Registro del Tribunal, sin que sea necesaria la unidad del acto en la manifestación de dicha voluntad, pues, ni lo exige la LOTC, ni ello sería razonable, bastando con su manifestación escrita. Por último, debe ser la parte que plantea la objeción procesal sobre la autenticidad de las firmas, quien, en auxilio de este Tribunal, asuma la carga de aportar pruebas en tal sentido, lo que, en este caso, no ha tenido lugar.

En conclusión, nada hay que oponer en el presente recurso de inconstitucionalidad en lo relativo al cumplimiento de los requisitos de procedibilidad.

3. Una vez despejadas las objeciones de procedibilidad alegadas por la representación del Gobierno de La Rioja, podemos entrar a examinar las vulneraciones sustantivas del bloque de la constitucionalidad que los Senadores que promueven el recurso atribuyen al art. 37 y a la Disposición adicional quinta de la Ley de La Rioja 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos. A ambos preceptos se les reprocha la infracción de los arts. 9.3, 24, 25, 134 y 149.1.18 C.E. y del art. 39 E.A.R. A la Disposición adicional quinta se le atribuye, además, la vulneración del art. 149.1.21 C.E.

En este punto, debemos hacer una aclaración. El art. 56 E.A.R., tras la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, ha sustituido en la regulación del Presupuesto al anterior art. 39 E.A.R., si bien manteniendo el mismo tenor literal. No obstante, de acuerdo con la doctrina tradicional de este Tribunal, deberemos

utilizar como canon de constitucionalidad el precepto estatutario vigente en el momento del enjuiciamiento (SSTC 146/1993, de 29 de abril, 102/1995, de 26 de junio, 134/1997, de 17 de julio, 15/1998, de 22 de enero, 195/1998, de 1 de octubre, 179/1998, de 14 de septiembre, 118/1998, de 4 de junio, entre otras), razón por la cual, a partir de ahora todas las referencias al art. 39 E.A.R. deben entenderse hechas al art. 56 E.A.R.

Conviene comenzar examinando la posible conculcación de los arts. 134 C.E. y 39 E.A.R., es decir, la inadecuación de que se regulen en una Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja cuestiones que no son propias del contenido de dicha Ley, pues de prosperar este alegato, sería innecesaria la valoración de las restantes causas de inconstitucionalidad que, asimismo, se suscitan. Los recurrentes sostienen, en síntesis, que la posibilidad, regulada en el art. 37 LRP, de imponer multas coercitivas para estimular al cumplimiento de actos administrativos, así como que en determinados proyectos de obra, se entenderá implícita la declaración de utilidad pública, a los fines de expropiación, de ocupación temporal o de imposición de servidumbres, según establece la Disposición adicional quinta, son temas que, por su naturaleza resultan ajenos al contenido que, según los arts. 134 C.E. y 56 E.A.R., deben tener las leyes de Presupuestos, según la doctrina constitucional recaída al efecto, contenido tasado por razones conectadas a la peculiaridad de estas leyes y por su relación con el principio de seguridad jurídica.

Por su parte, las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de La Rioja, consideran que la doctrina constitucional a que se refieren los recurrentes sobre el contenido tasado de las Leyes de Presupuestos, no resulta aplicable a la LRP, puesto que ésta es una ley autonómica y la doctrina constitucional invocada sólo es de aplicación a las Leyes de Presupuestos del Estado. En todo caso, mantienen que de ser de aplicación aquélla, tampoco resultarían inconstitucionales ambos preceptos por esta razón, ya que se inscriben sin dificultad en lo que constituye su contenido propio.

4. Desde la STC 27/1981, este Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre el alcance del art. 134 C.E. (SSTC 27/1981, de 20 de julio, 63/1986, de 21 de mayo, 65/1987, de 21 de mayo, 126/1987, de 16 de julio, 134/1987, de 21 de julio, 65/1990, de 5 de abril, 76/1992, de 14 de mayo, 237/1992, de 15 de diciembre, 178/1994, de 16 de junio, 195/1994, de 23 de junio, 203/1998, de 15 de junio, entre otras), así como del correspondiente a los preceptos autonómicos equivalentes o análogos (SSTC 116/1994, de 18 de abril, y 174/1998, de 23 de julio), existiendo ya por tanto, una doctrina consolidada acerca del contenido de las Leyes de Presupuestos de la que partiremos también aquí.

En la STC 27/1981, FJ 1, manifestamos, en relación con el art. 134 C.E., que «la especificidad de la función parlamentaria de aprobación del Presupuesto conecta con la peculiaridad de la Ley de Presupuestos, en referencia a cualquier otra ley». Esa especialidad proviene «del carácter instrumental del Presupuesto en relación con la política económica; pero, por otra parte, las notas singulares de la Ley Presupuestaria, ha de reconocerse que también vienen impuestas por el hecho de que su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones de las Cámaras que regulan su procedimiento ... Y son estas limitaciones las que determinaron que la propia Constitución reduzca el papel de la Ley de Presupuestos, como vehículo de reformas tributarias».

Este planteamiento determinó que haya quedado perfilada en nuestra doctrina, en relación con el contenido

de las Leyes de Presupuestos del Estado, la distinción entre «un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/1987, FJ 4), constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial» (STC 76/1992, FJ 4). Respecto a este contenido no esencial, también hemos matizado su alcance poniendo condiciones para formar parte del mismo. Así, hemos dicho que para que «la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esta materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha Ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» (STC 76/1992, FJ 4); en el mismo sentido, SSTC 195/1994, de 23 de junio; 174/1998, de 23 de julio; 203/1998, de 15 de octubre; 131/1999, de 1 de julio; 234/1999, de 16 de diciembre, y 32/2000, de 3 de febrero).

Complementariamente, hemos puntualizado que los criterios expuestos, extraídos del art. 134 C.E., se predicán «de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, entendido este último término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado», de modo que «de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas» (STC 116/1994, FJ 5, y 130/1999, FJ 5).

Cumple, por tanto, determinar en este caso si las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja se encuentran sometidas a límites materiales análogos a los de las Leyes de Presupuestos del Estado.

5. A tal fin, debemos partir de que en la STC 116/1994 concluimos que «del segundo inciso del art. 134.7 C.E. no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar los tributos por medio de Leyes de Presupuestos autonómicos o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva», pues en aquel caso se constató que «ninguna disposición integrada en el bloque de la constitucionalidad impide que el Parlamento de la Comunidad Foral de Navarra mediante Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad pueda modificar tributos» (FJ 9). Sin embargo, en el recurso resuelto por la STC 174/1998 el debate suscitado se refería a la inclusión de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, no de preceptos que supusieran modificación de tributos, sino de otras materias distintas. Y concluimos, tras analizar el propio Estatuto de Autonomía y la L.O.F.C.A. (art. 21), que en aquel caso se deducía «un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecúe a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz gestión del Presupuesto» (FJ 6).

El canon de constitucionalidad aplicable a las fuentes normativas de las Comunidades Autónomas es, por tanto, el que se contiene «en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las

competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas» (SSTC 116/1994, FJ 5, y 174/1998, FJ 6).

Esto sentado, también aquí hemos de llegar a la misma conclusión que en el caso abordado en la STC 174/1998. En efecto, el art. 16.1 E.A.R. establece que «el Parlamento representa al pueblo de La Rioja, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos y las cuentas de La Rioja, impulsa y controla la acción política y de Gobierno y ejerce las restantes competencias que le confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico». De otro lado, el art. 56.3 del propio E.A.R. señala que «el Presupuesto tendrá carácter anual, incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma y en él se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a la Comunidad Autónoma». Por último, el art. 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.) dispone que «los Presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que las del Estado e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades».

De los preceptos reproducidos se desprende que existe también en este caso, en cuanto al problema planteado interesa, «una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma y cuanto dispone, respecto del Estado el art. 134.2 C.E. ... ; norma de la cual —como ha quedado expuesto— la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha deducido la existencia de límites materiales al contenido normativo de las Leyes de Presupuestos y a su utilización como instrumento de legislación» (STC 174/1998, FJ 6).

Por tanto, examinaremos si el art. 37 y la Disposición adicional quinta LRP, por su contenido, pueden formar parte del articulado de dicha Ley en los términos exigidos por la doctrina constitucional a que se ha hecho referencia.

#### 6. El art. 37 LRP dispone lo siguiente:

«La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja sin perjuicio de acudir a cualesquiera otros medios de ejecución forzosa de los actos administrativos previstos en la legislación vigente, podrá imponer multas coercitivas para estimular al cumplimiento de actos administrativos, especialmente de los que impongan obligaciones de hacer tales como arranque de plantaciones, ejecución forzosa de obras, derribos o demoliciones, con arreglo a los siguientes criterios:

a) Tales multas no tendrán carácter sancionador y podrán imponerse para la ejecución de actos administrativos que no tengan dicho carácter.

b) La periodicidad de tales multas será mensual y las mismas serán exigibles por vía de apremio, caso de impago voluntario por el obligado, una vez transcurridos treinta días hábiles desde su notificación en forma.

c) En el caso de pluralidad de obligados serán responsables del pago de las multas todos ellos con carácter solidario. Cuando el obligado sea una persona jurídica, una colectividad de personas

carentes de personalidad o un patrimonio separado susceptible de relaciones jurídicas, y la entidad correspondiente no efectúe voluntariamente el pago de la multa en el plazo antes señalado, la Administración podrá exigirlo con carácter solidario de los administradores, gestores, responsables, promotores, miembros, socios o liquidadores, cuyas circunstancias luzcan en el expediente.

d) Cuando el obligado sea una Administración Pública podrá efectuarse la exacción forzosa de la multa por compensación en la forma señalada por la normativa vigente en materia de recaudación.

e) La cuantía y competencia de las multas coercitivas será la siguiente:

Los Consejeros, hasta un millón de pesetas.  
El Consejo de Gobierno, hasta cinco millones de pesetas.»

Sin entrar a analizar la constitucionalidad material de la regulación de las que el precepto impugnado denomina multas coercitivas debemos constatar, simplemente, que, por su contenido, dicha regulación no forma parte del núcleo esencial, mínimo e indisponible de las Leyes de Presupuestos, ya que no constituye ni previsión de ingresos ni habilitación de gastos.

En cuanto a su posible inclusión en la LRP por figurar entre las materias que pueden formar parte de su contenido accidental, hay que verificar si se produce o no el cumplimiento de las dos condiciones exigidas por nuestra doctrina: la conexión con el contenido propio del Presupuesto, de un lado, y que su inclusión esté justificada, al ser un complemento necesario del mismo para su mejor inteligencia y ejecución o de los criterios de política económica que le informan, de otro.

Por lo que respecta a la conexión con la previsión de ingresos o con la habilitación de gastos, es obvio que ninguna relación existe respecto de esta última, por lo que nos limitaremos a valorar su conexión con la previsión de ingresos. A tal fin, debemos recordar que la vinculación de la medida controvertida con la previsión de ingresos debe ser directa y no remota, puesto que cuando aquélla no es lo suficientemente relevante no podrá formar parte del contenido accidental de la Ley de Presupuestos (SSTC 76/1992, FJ 4; 178/1994, FJ 5, y 195/1995, FJ 3).

En este caso, no puede sostenerse que tal relación sea de carácter directo. El art. 37 LRP regula un marco general sobre la imposición de multas coercitivas que, aunque al aplicarse pueda suponer la generación de ingresos para la Hacienda autonómica, no constituye un medio necesario para la gestión del Presupuesto, que no ha de verse necesariamente afectado por su aplicación, como reconoce, de hecho, la representación procesal del Gobierno de La Rioja cuando indica que hasta el momento de la contestación a la demanda no se han impuesto dichas multas. En realidad, estamos en un supuesto en el que resulta aplicable la doctrina de las SSTC 76/1992, FJ 4, y 195/1994, FJ 3, en las que se valoraron preceptos del procedimiento de recaudación ejecutiva. En dichas resoluciones declaramos que aunque existiera conexión con la obtención de ingresos propia del Presupuesto, se trataba de regulaciones procedimentales con afección a derechos fundamentales cuya relación con aquél «era sólo accidental o secundaria y que no resultaba complemento necesario para su ejecución» (STC 195/1994, FJ 3), conclusión que procede también reiterar aquí.

Por último, tampoco queda patente que el art. 37 se configure como un instrumento de política económica. Ello se deriva, en primer lugar, del carácter general con que enuncia la posibilidad de aplicar las multas coercitivas a cualquier sector administrativo, como se dedu-

ce, a *sensu contrario*, del empleo del término «especialmente», referido a las áreas que se relacionan expresamente. Por tanto, no cabe admitir la conexión con criterios de política económica enunciados con tal amplitud. Y en segundo lugar, porque tampoco se justifica su conexión con medidas de política económica sobre los sectores que habrán de constituir el objeto explícito de tales multas: el arranque de plantaciones, la ejecución de obras, etc. Al no incluirse en la propia ley orientaciones sustantivas al respecto, en cuanto medidas de política económica a cuyo logro se enderece la misma, y respecto de las cuales las multas coercitivas podrían constituir un instrumento para su eficaz ejecución, tampoco puede aceptarse que el art. 37 forme parte del contenido no esencial de las Leyes de Presupuestos, por lo que debemos declarar su inconstitucionalidad por vulneración del art. 56 E.A.R.

La declaración de inconstitucionalidad del art. 37 por esta causa nos exime de enjuiciar las restantes vulneraciones de la Constitución que se le atribúan por parte de los Senadores recurrentes.

7. La declaración de inconstitucionalidad que ha de contenerse en el fallo como resultado de lo razonado en el fundamento jurídico precedente, requiere que nos pronunciemos sobre su alcance en relación con las situaciones consolidadas que pudieran verse afectadas. En tal sentido, entre «las situaciones consolidadas que han de considerarse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos figuran no sólo aquellas decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), sino también por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), las establecidas mediante las actuaciones administrativas firmes; la conclusión, contraria, en efecto, entrañaría ... un inaceptable trato de desfavor para quien recurrió, sin éxito, ante los Tribunales en contraste con el trato recibido por quien no instó en tiempo la revisión del acto de aplicación de las disposiciones hoy declaradas inconstitucionales» (STC 45/1989, FJ 11).

8. La Disposición adicional quinta L.R.P., también impugnada desde la misma perspectiva, establece lo siguiente:

«1. En los proyectos de obras de infraestructura, de instalaciones deportivas, socioculturales y telecomunicaciones, aprobados o que se aprueben, financiados con cargo a los créditos de inversión, se entenderá implícita la declaración de utilidad pública de los bienes y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de expropiación, de ocupación temporal o de imposición de servidumbres.

2. La declaración de utilidad pública hará referencia asimismo, a los bienes y derechos comprendidos en el replanteo del proyecto y en las modificaciones de obra que pudieran aprobarse posteriormente.

3. A los efectos indicados en los números anteriores, los proyectos de obra y sus modificaciones deberán comprender la definición del trazado de las mismas y la determinación de los terrenos, construcciones y otros bienes o de derechos que se estime preciso ocupar o adquirir para la realización de los mismos.»

Como hemos señalado, aunque a esta Disposición se le atribuye también la infracción de los arts. 9.3, 24, 25, 134 y 149.18 y 21 C.E., nos ocuparemos, en primer lugar, de examinar la pretendida vulneración del art. 134 C.E. y del art. 56 E.A.R.

La Disposición adicional quinta, en la medida que declara la utilidad pública a efectos expropiatorios de «los proyectos de obras de infraestructura, de instala-

ciones deportivas, socioculturales y telecomunicación, aprobados o que se aprueben», no puede considerarse subsumida en el contenido mínimo, necesario e indispensable de las Leyes de Presupuestos, entendido éste como previsión de ingresos y habilitación de gastos, pues ciertamente, no forma parte de los mismos.

En efecto, de un lado, tal declaración de utilidad pública tiene «relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de que ese Presupuesto es instrumento» (STC 76/1992, FJ 4), ya que la Disposición adicional quinta refiere la declaración de utilidad pública, según su tenor literal a «los proyectos de obra ... financiados con cargo a los créditos de inversión» del propio Presupuesto. Y, en tal sentido, el art. 2 L.R.P., al regular la «distribución funcional de gastos» relaciona, entre los créditos habilitados para «las actividades a realizar», los relativos a deportes, cultura e infraestructuras básicas. Por tanto existe la vinculación directa entre los créditos de inversión en proyectos de obras de infraestructura, deportivas, culturales, etc., y la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos correspondientes. Lo cual, abona el cumplimiento de la segunda condición exigida para que proceda la inclusión de esta materia en la L.R.P., segunda condición que se traduce en que dicha materia «sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz gestión del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» (STC 76/1992, FJ 4), puesto que la existencia de créditos de inversión puede ver enervada su eficacia y conllevar su inaplicación a los fines previstos, de no haberse producido la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios. Incluso puede sostenerse el carácter complementario de la regulación que estamos examinando con la política económica del Gobierno autonómico, en la medida en que la existencia de los créditos antedichos pone de manifiesto una orientación determinada de aquélla que precisa, para su eficaz ejecución, de la agilización de las medidas expropiatorias.

En conclusión, nada hay que oponer a que la Disposición adicional quinta L.R.P. se incluya en la misma, pues con ello no se produce vulneración alguna del art. 56 E.A.R.

9. También se sostiene por parte de los Senadores recurrentes que la Disposición adicional quinta infringe el principio de seguridad jurídica contenido en el art. 9.3 C.E. La argumentación, en este punto, se limita a reiterar lo dicho sobre la conculcación de este principio por el art. 37 L.R.P., especificando únicamente que genera incertidumbre la inclusión en la Ley de Presupuestos de esta disposición.

Por parte de la representación del Gobierno de La Rioja se manifiesta en la demanda que no existe justificación alguna de esta vulneración por parte de los recurrentes, pues la que hicieron en relación con el art. 37 L.R.P. no resulta aplicable aquí, ya que ninguna relación existe entre la regulación de las multas coercitivas que se contiene en aquel precepto y la que realiza la Disposición adicional quinta sobre la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios en relación con determinados proyectos de obra.

Ciertamente, no existe argumentación específica y suficiente sobre la quiebra del principio de seguridad jurídica que conlleva la regulación que estamos analizando, pues tras realizar una remisión a lo expuesto respecto al art. 37 de la misma ley, el único alegato de fondo que se formula es extremadamente conciso y consiste en relacionar la quiebra del principio de seguridad jurídica con los efectos derivados de la inclusión en la Ley de Presupuestos de una materia ajena, como la que estamos examinando.

Obviamente, la discrecionalidad, inseguridad e injusticia que se alegan en relación con el objeto, cuantía y procedimiento de imposición de las multas coercitivas, no tienen nada que ver, como sostiene la representación procesal del Gobierno de La Rioja, con el contenido de la Disposición adicional quinta L.R.P.

Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, toda vez que hemos admitido su legítima inclusión en la L.R.P., es obvio que no se produce quiebra alguna. En cuanto a la discrecionalidad e injusticia alegadas genéricamente y por remisión, no constituyen fundamentación idónea y suficiente, pues «es necesario recordar de nuevo, como tempranamente tuvimos ocasión de afirmar, que la impugnación de una norma debe hacerse aportando un análisis y una argumentación consistente. 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 cuestiones que se suscitan» (STC 118/1998, FJ 4, con cita, entre otras, de las SSTC 11/1981, de 8 de abril, 36/1996, de 11 de marzo, 43/1996, de 14 de marzo, y 61/1997, de 20 de marzo). En conclusión, no es posible apreciar, a partir de la fundamentación que se aporta, infracción alguna del principio de seguridad jurídica por parte de la Disposición adicional quinta L.R.P.

10. Se atribuye, asimismo, a esta Disposición adicional quinta la infracción de los arts. 24 y 25 C.E., si bien esa denuncia se realiza por la conexión de estos preceptos constitucionales con el principio de seguridad jurídica, cuyo quebranto hemos valorado, y descartado, en el anterior fundamento jurídico.

En este caso, la vulneración de los arts. 24 y 25 C.E. tampoco se apoya en argumento alguno. Las representaciones procesales del Gobierno y el Parlamento de la Comunidad Autónoma de La Rioja nada oponen, de contrario, en defensa de la constitucionalidad del precepto. Por lo cual, y habida cuenta de que los recurrentes ni siquiera remiten en defensa de su posición a lo que han sostenido acerca de la conculcación de estos preceptos constitucionales por parte del art. 37 L.R.P., no resulta posible a este Tribunal conocer, ni siquiera por la vía de la inferencia, la apoyatura de la infracción aducida.

En conclusión, no se constata que la Disposición adicional quinta sea contraria a los arts. 24 y 25 C.E.

11. Los Senadores recurrentes aducen, por último, la vulneración por la Disposición adicional quinta del art. 149.1.18 y 21 C.E. Parten en su planteamiento de la doctrina de las SSTC 37/1987 y 17/1990, según la cual la competencia exclusiva del Estado respecto a la legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 C.E.) no impide que las Comunidades Autónomas puedan, en los sectores de actividad en los que tienen competencia, determinar la *causa expropiandi* y, por tanto, realizar la declaración de utilidad pública de los bienes y derechos afectados por la expropiación, permaneciendo en la esfera de la competencia estatal la legislación que garantice los derechos patrimoniales de los afectados por el procedimiento expropiatorio. A partir de aquí, consideran que la disposición recurrida infringe las reglas 18 y 21 del art. 149.1 C.E.

En cuanto a la vulneración del art. 149.1.18 C.E., que se examinará en primer lugar, se produciría por el hecho de que la disposición recurrida no distingue, al realizar la declaración de utilidad pública, entre bienes muebles e inmuebles, y efectúa tal declaración de modo genérico, contraviniendo con ello la distinción que la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de

1954 (en adelante, LEF), realiza entre ambos tipos de bienes en sus arts. 10, 11 y 12.

La representación procesal del Gobierno de La Rioja considera que la norma recurrida es respetuosa con la competencia estatal. Considera, en tal sentido, que la LEF impone el rango legal para efectuar la declaración de utilidad pública tanto de los bienes inmuebles como de los muebles, si bien, respecto de los primeros, se entiende implícita a la declaración de planes de obras y servicios (art. 10), mientras que para los segundos la declaración debe ser individualizada, aunque se admita dicha declaración respecto de categorías de bienes (art. 12). Este marco general es respetado por la norma recurrida, la cual tiene rango legal y precisa los proyectos a los que se extiende la declaración, exigiendo, además, que los mismos incluyan la determinación de los bienes y derechos que puedan resultar afectados por la expropiación. Por su parte, la representación del Parlamento de La Rioja rechaza la tacha de inconstitucionalidad expuesta por los recurrentes y señala que la Disposición adicional quinta es un precepto análogo al art. 10 LEF y que, como éste, considera implícita la declaración de utilidad pública de los bienes inmuebles que resultan afectados por proyectos de obras de competencia de la Comunidad Autónoma.

Expuestos los términos de la discrepancia, no se aprecia vulneración del art. 149.1.18 C.E. por parte de la Disposición adicional quinta. La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene reconocida la potestad expropiatoria por el art. 30.1 b) de su Estatuto de Autonomía. Ciertamente, esta competencia no le permite regular el instituto expropiatorio e invadir el ámbito reservado al Estado sobre la legislación de expropiación forzosa (art. 149.1.18 C.E.). Sin embargo, la doctrina constitucional ha delimitado el alcance de la expresada competencia estatal, precisando las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, y 17/1990, de 7 de febrero, que «salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también ... un medio indeclinable de que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social», razón por la cual «no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias, sino también en su caso, la definición de la concreta causa expropiandi son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales» (SSTC 37/1987, FJ 6, y 17/1990, FJ 10). En estas resoluciones añadimos que, en todo caso, debe quedar indiscutida «la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados».

Sentado esto, nada se opone a que la Disposición adicional quinta considere implícita la declaración de utilidad pública en los proyectos de obra de infraestructura, de instalaciones deportivas y socioculturales, pues, dejando para un posterior análisis el supuesto de las «telecomunicaciones», que es objeto de un reproche específico, en los restantes ámbitos a que se ha hecho referencia, la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene atribuidas competencias de carácter exclusivo (art. 8.1, números 14, 15, 18, 23, 25 y 27, E.A.R.) que le habilitan para realizar la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los correspondientes proyectos de obras, sin que tal declaración implique invasión alguna de las competencias que sobre legislación de expropiación forzosa atribuye al Estado el art. 149.1.18 C.E.

12. Respecto a la tacha de inconstitucionalidad de esta Disposición adicional quinta, por vulneración del art. 149.1.21 C.E., los recurrentes manifiestan que la Comunidad Autónoma de La Rioja carece de competencia para declarar la utilidad pública de proyectos relativos a las telecomunicaciones al carecer de competencia en dicha materia, por ser la misma de la exclusiva competencia del Estado (art. 149.1.21 C.E.).

La representación del Gobierno de La Rioja se opone a esta pretensión aduciendo, en lo esencial, dos argumentos. El primero consiste en afirmar que el precepto alude únicamente a las obras de infraestructura, que serán las que la Comunidad Autónoma pueda acometer dentro de sus competencias territoriales. En segundo lugar, se razona que el art. 9.6 E.A.R. atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, en los términos establecidos en la legislación estatal sobre radiodifusión y televisión. Además, en virtud de los principios de cooperación interadministrativa se han establecido convenios de colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y el Ente Público RTVE para financiar la instalación de repetidores y otros sistemas o instalaciones que permitan a los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de La Rioja acceder al servicio público esencial de la radio-televisión. Y lo propio ha ocurrido en relación con la Compañía Telefónica Nacional de España y con empresas de distribución de energía eléctrica al amparo del Plan Nacional de Electrificación Rural.

Como la simple lectura del precepto impugnado pone de manifiesto, la declaración de utilidad pública a que dicho precepto se refiere atañe a los bienes y derechos comprendidos en los proyectos de obras relativas a las telecomunicaciones. Pues bien, en nuestra Sentencia 198/1993 atribuímos al Estado ex art. 149.1.21 «aque- llos aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven —las ondas radioeléctricas o electromagnéticas» (FJ 4). Parece, pues, claro que con la declaración de utilidad pública regulada en la disposición que se impugna no se invade, en modo alguno, la competencia estatal para ordenar el dominio público radioeléctrico; sino que ha de estarse al reparto de competencias resultante del art. 149.1.27, según el cual, habiendo asumido la Comunidad Autónoma, en virtud del art. 9.6 E.A.R., la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social se encuentra habilitada para llevar a cabo la declaración de utilidad pública sobre proyectos de obra relativos a infraestructuras de telecomunicaciones.

## 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 promovido por doña María Rosa Vindel López, Senadora y Comisionada de más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular frente a la Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucional y, por tanto, nulo el art. 37 de dicha Ley, con los efectos señalados en el FJ 7.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a 29 de junio de 2000.—Pedro Cruz Villalón—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Presidente don Pedro Cruz Villalón respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2299/93*

Comparto, como no podría ser de otro modo, la argumentación contenida en el fundamento jurídico 2, letra a), acerca de la plena equiparación de los Senadores «de origen autonómico» a los restantes en lo que a la legitimación para recurrir las leyes, estatales o autonómicas, se refiere, con independencia, en este último caso, de que dicho recurso verse o no sobre una Ley emanada de la propia cámara legislativa autonómica de la que proceden. Comparto también todo lo que se dice a partir del fundamento jurídico 8, que ha llevado a desestimar el recurso en cuanto se dirige frente a la Disposición adicional quinta de la Ley recurrida.

Por el contrario, con el mayor respeto a la opinión mayoritaria y reiterando el criterio que vengo sosteniendo desde la STC 178/1994, entiendo que el art. 37 de la Ley de La Rioja 2/1993, de Presupuestos, objeto primero del recurso, no vulnera el art. 134.2 C.E. Baste reiterar al respecto la cita que, en mi reciente Voto particular a la STC 32/2000, hacía de la afirmación contenida, a su vez, en el Voto particular del Magistrado don Luis López Guerra que acompañaba a la STC 76/1992. A falta de una previsión inequívoca, se decía allí, «no cabrá considerar que una norma legislativa resulta viciada de inconstitucionalidad en virtud del tipo de materias sobre las que verse, por más que pueda sujetarse a críticas desde la perspectiva de su adecuación técnica, o de su acomodación a las categorías doctrinales predominantes».

Este criterio respecto del «motivo primero» de esta parte del recurso, es decir, el basado en un limitado ámbito material de las leyes de presupuestos, sean del Estado sean de una Comunidad Autónoma, obligaría ya a pasar al examen de sus motivos segundo y tercero, en los que se invocaban, respectivamente, los arts. 24 y 25, en conexión con el art. 9.3, de un lado, y el art. 149.1.18, de otro, todos ellos de la Constitución. Los senadores recurrentes, en efecto, entendieron que la regulación de las «multas coercitivas» contenida en el referido precepto legal no satisfacía los citados preceptos constitucionales.

Estas otras alegaciones, y éste es un motivo adicional de discrepancia, debieron ser examinadas incluso con independencia de que no se comparta la posición que mantengo respecto del motivo primero. Obligaba particularmente a ello la circunstancia sobrevenida de que la regulación de las multas coercitivas contenida en el art. 37 de la Ley 2/1993 se encuentra ahora recogida, en términos prácticamente idénticos, en el art. 77 de la Ley de La Rioja 3/1995, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública.

Habiéndonos limitado, sin embargo, a contrastar el art. 37 de la Ley 2/1993 con el art. 134.2 C.E., la situación que nos queda me parece insatisfactoria desde la perspectiva de nuestra tarea de control de constitucionalidad. De una parte, se ha reiterado la doctrina acerca del ámbito material de las Leyes de Presupuestos, al margen de que la correspondiente norma actualmente

integrada en el ordenamiento riojano haya dejado de plantear problema alguno desde la mencionada perspectiva. Por el contrario, a los problemas suscitados en torno al concreto contenido de la regulación de las multas coercitivas, subsistentes como tal argumento, no le hemos dado respuesta, siendo así que en mi modesto criterio bien la hubiera merecido.

Madrid, a 30 de junio de 2000.

*Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2299/93, al que presta su adhesión el Magistrado don Rafael de Mendizábal y Allende*

A mi entender, y respetando la opinión contraria de la mayoría del Pleno, debió apreciarse la falta de legitimación de los recurrentes, denunciada por el Gobierno de La Rioja. No procedía, en consecuencia, el pronunciamiento sobre el fondo.

El análisis constitucional de las facultades de los Senadores que designan las Cámaras representativas de las Comunidades Autónomas, en el presente caso la Diputación General [art. 17.1 k) del Estatuto de Autonomía de La Rioja], nos lleva a la conclusión de que sus Senadores no están habilitados para impugnar las leyes de la Asamblea de su propia Comunidad Autónoma.

Mi razonamiento, según expuse en el Pleno, se articula del siguiente modo:

1. *La igualdad de todos los Senadores, como principio general.*—Ni el art. 162.1 a) C.E., ni el art. 32.1 LOTC establecen diferencias entre los Senadores al concederles legitimación para recurrir contra leyes, si forman una agrupación de 50 componentes; agrupación ocasional, o *ad hoc* (STC 42/1985, FJ 2). Como se recuerda en el FJ 2 a) de la Sentencia, la jurisprudencia de nuestro Tribunal se ha limitado a exigir que los recurrentes acrediten su condición senatorial. Nunca se ha considerado el singular estatuto, con sus limitaciones, de los Senadores designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

Más aún: en la STC 27/1981 se sostiene que el voto favorable a una ley, en la correspondiente Cámara, no priva de legitimación para recurrirla luego como inconstitucional. Creo que no es correcta la interpretación expuesta en el FJ 9 de esa Sentencia. Pero la infravaloración del viejo (y venerable) postulado según el cual «nadie puede ir contra sus propios actos», está expresamente incorporada en una de las resoluciones del Pleno de este Tribunal Constitucional.

2. *El singular estatuto de los Senadores designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.*—Estos Senadores son diferentes, tanto por el modo de ser designados (no por elección popular directa, sino por cada uno de los Parlamentos autonómicos), como por la duración de sus mandatos (vinculados temporalmente al de la Cámara que los elige). El mandato de los Senadores de procedencia autonómica no tiene por qué coincidir en el tiempo con el de los Senadores elegidos por sufragio universal: si el de éstos se extiende en paralelo a la duración de la legislatura de la Cámara Alta, el de aquéllos sigue la suerte de la legislatura de la Cámara autonómica que los designó. En la STC 40/1981 se hizo una referencia a la estrecha conexión de la figura de estos Senadores con el concepto del Estado de las autonomías: «Designar a los Senadores de una Comunidad Autónoma en el Senado es un aspecto de la autonomía, dentro del marco de lo establecido por la Constitución (arts. 69.5 y 70.1) y por el respectivo Estatuto de Autonomía» [FJ 1 d)].

3. *La representación de la Comunidad Autónoma.*—A diferencia de lo que sucede en otros sistemas constitucionales (en Alemania, por ejemplo, el *Bundesrat* se compone de miembros de los Gobiernos de los *Länder*), el Senador designado puede no ser un extraño de la Asamblea, sino un miembro de ella que añade a su condición de parlamentario autonómico la de Senador de las Cortes Generales. Se simultanean los dos cometidos.

En los Estatutos de Autonomía consta, con distintas redacciones, que estos Senadores representan a la Comunidad Autónoma [art. 17.1 k), del Estatuto de La Rioja; art. 28 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco; art. 34.1 del de Cataluña; art. 10.1 c) del de Galicia, etc.]. Son, en suma, diputados de la Cámara de una nacionalidad o una región, en la que se toman acuerdos y se aprueban leyes (con su voto a favor, en contra o con su abstención) y, al mismo tiempo, Senadores de las Cortes Generales de España. En esta Cámara Alta tales Senadores ostentan la representación de la Comunidad a que pertenecen.

Conviene recordar que las minorías en las Asambleas autonómicas no están legitimadas para recurrir contra sus leyes, alegando la inconstitucionalidad de las mismas. Con arreglo al régimen de legitimaciones del art. 32 LOTC, la minoría de la Asamblea autonómica carece de la posibilidad de impugnación.

4. *El fraude constitucional del Senador autonómico.*—Varios motivos de irregularidad constitucional se aprecian en la conducta de un Senador autonómico que recurre una ley de su propia Comunidad, integrándose, al efecto, en una agrupación de 50 componentes de la Cámara Alta:

A) Infravalora o menosprecia el que la ley que impugna sea fruto de la voluntad general de la Comunidad que él representa.

B) Supera con astucia la falta de legitimación, en cuanto parlamentario autonómico, para recurrir las leyes de su Comunidad. Consigue el mismo objetivo incorporándose a una agrupación ocasional de Senadores, pero no dejando de ser parlamentario de la minoría sin legitimación en la Cámara autonómica.

C) Falta a la lealtad que debe a la Asamblea que lo designó, confiriéndole la representación de la Comunidad Autónoma en el Senado.

Estas irregularidades, con su inexcusable dimensión ética, configuran, a mi juicio, un auténtico fraude constitucional, que vicia radicalmente la decisión de recurrir.

5. *La contaminación del colectivo recurrente.*—Podría sostenerse, en contra de las alegaciones del Gobierno de La Rioja, que al sumar 55 Senadores la agrupación que interpone el recurso de inconstitucionalidad, siempre se contaría con 50 Senadores sin relación directa, ni vinculación alguna, con la Comunidad Autónoma que hizo la ley. Esta respuesta sería aceptable si la agrupación de 50 Senadores no fuese «ocasional, o *ad hoc*». Tiene gran interés lo que se dijo en la STC 42/1985, antes citada: «La legitimación para el recurso de inconstitucionalidad no está atribuida en este caso, en efecto, a un órgano y ni siquiera a una parte de un órgano que, como sucede con el grupo parlamentario, posee una cierta continuidad, una composición personal estable y un grado mayor o menor de organización, sino a la agrupación ocasional o *ad hoc* de 50 Diputados o 50 Senadores, que se unen al solo efecto de impugnar la validez constitucional de una Ley. La agrupación surge sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión impugnatoria y sólo tiene existencia jurídica como parte en el proceso que con esa impugnación se inicia, en el cual los Diputados o Senadores no actúan en rigor como

*litis consortes*, sino como integrantes de una parte única que, por imperio de la Ley, ha de ser siempre plural» (FJ 2).

Tratándose, como se trata, de un grupo vertebrado por la voluntad concurrente de todos sus componentes (sin ataduras institucionales de clase alguna), el fraude de uno solo de ellos afecta al conjunto, que resulta deslegitimado.

Esta conclusión se inserta en la doctrina que inspira el ATC 56/1999, de 9 de marzo, por el que el Pleno acordó no acceder al desistimiento instado en un recurso de inconstitucionalidad. El recurso había sido interpuesto por 72 Diputados del Congreso, integrados en el Grupo Parlamentario Popular, y la petición de desistimiento fue formulada por 82 Diputados, integrados en el mismo grupo parlamentario.

Hace poco más de un año, este Tribunal recordó que la legitimación para recurrir corresponde sólo y exclusivamente a la agrupación ocasional de 50 o más Diputados (o Senadores). Nada importa que una nueva agrupación, formada luego, esté integrada por Diputados (o Senadores) del mismo grupo parlamentario. Solamente hay que considerar, a efectos de la titularidad de la legitimación, la agrupación en sí, la cual resultará dañada cuando uno o varios de sus componentes no posean la legitimación para recurrir. He aquí, cabalmente, lo que sucede en el caso que estamos enjuiciando.

Discrepo, por tanto, de la interpretación que se lleva a cabo en el FJ 2 de la Sentencia de la mayoría. Mi conclusión, expuesta en el Pleno, es que debió estimarse la queja del Gobierno de La Rioja. La agrupación de Senadores carecía de legitimación para recurrir. No era procedente el pronunciamiento sobre el fondo.

Lamento discrepar del parecer de la mayoría del Pleno, cuyas opiniones siempre respeto y pondero, examinándolas con cuidado.

Firmo este Voto en Madrid, a 30 de junio de 2000.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Rafael de Mendizábal y Allende.—Firmado y rubricado.

**14342** *Pleno. Sentencia 181/2000, de 29 de junio de 2000. Cuestiones de inconstitucionalidad 3.536/1996, 47/1997, 1.115/1997, 2.823/1997, 3.249/1997, 3.297/1997, 3.556/1997, 3.949/1997, 5.175/1997 y 402/1998 (acumuladas). Planteadas por Juzgados de León, de San Sebastián, de Valladolid y de Calahorra, y por las Audiencias Provinciales de Madrid y de Castellón, acerca del baremo de valoración de daños de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, según la redacción dada por la Disposición adicional octava de la ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. Supuesta vulneración de los derechos a la vida y a la integridad personal, a la igualdad, al valor superior de la justicia y a la exclusividad de la potestad jurisdiccional. Vulneración de la interdicción de arbitrariedad y del derecho a la tutela judicial efectiva: nulidad parcial de la tabla V del baremo, en lo que atañe a la cuantificación de los perjuicios sufridos por incapacidad temporal causada por culpa del conductor. Votos particulares.*

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

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

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 3.536/1996, 47/1997, 1.115/1997, 2.823/1997, 3.249/1997, 3.297/1997, 3.556/1997, 3.949/1997, 5.175/1997 y 402/1998, promovidas por el Juzgado de Instrucción núm. 10 de León, el Juzgado de Instrucción núm. 3 de San Sebastián, la Sección Decimoséptima de la Audiencia Provincial de Madrid, el Juzgado de Instrucción núm. 4 de Valladolid, la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Castellón y el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Calahorra, por supuesta inconstitucionalidad de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, según la redacción dada por la Disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, al texto refundido en su día aprobado por el Decreto 632/1968, de 21 de marzo. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo García Manzano, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 1 de octubre de 1996, se presentó en el Registro General de este Tribunal un escrito del Magistrado-Juez del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 10 de León, al que acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, un Auto de fecha 18 de septiembre de 1996, por el que acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1.2 del Decreto 632/1968, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre Sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (en adelante, L.R.C.), en la redacción dada a dicho precepto por la Disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

La cuestión, tramitada bajo el núm. 3.536/1996, encuentra su origen en un juicio de faltas seguido ante el mencionado Juzgado contra don Óscar Vila Robles, a quien se imputa la comisión de una falta de imprudencia prevista en el art. 586 bis del antiguo Código Penal (art. 621 del actual Código), habiendo acreditado en autos la denunciante que, como consecuencia de dicha conducta, sufrió daños personales de diversa consideración, que han de ser valorados y fijados en su entidad y cuantía por el juzgador. Como la falta que se imputa trae causa de la utilización imprudente de un vehículo a motor, el daño padecido por la denunciante habrá de calcularse con estricta sujeción al sistema legal de delimitación cuantitativa del *quantum* indemnizatorio, al efecto establecido por el referido art. 1.2 del Decreto 632/1968, en su versión reformada y en relación con el Anexo titulado «Sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación», también consecuencia de la modificación legislativa operada por la Disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.