

EXAMEN Y COMENTARIO DE LA SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 91/1998, DE LA QUE FUE PONENTE EL MAGISTRADO D. MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA

CAYETANO NÚÑEZ RIVERO

Universidad Nacional de Educación a Distancia

La Sentencia 91/1998 resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1.660/94, 2.459/94, 3.233/95, 3.538/95, 3.673/95 y 277/96, promovidas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, acerca de los arts. 5 b) y 40.1 del Real Decreto Legislativo 2.795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo (en adelante, L.P.E.A.), en la medida en que dichos preceptos, que confieren a la Audiencia Nacional el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las resoluciones dictadas en alzada por el Tribunal Económico Administrativo Central, pudieran entrañar una vulneración de los arts. 9.3 y 152.1 C.E., 19 y 20.1 c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 66 y 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, L.O.P.J) y 22 de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico (L.P.A).

En el citado procedimiento constitucional han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado.

I. ANTECEDENTES DE LA SENTENCIA

Procedemos a recoger, siquiera sea de manera sucinta, la exposición de hechos y el iter procesal y material necesario para poder pasar a examinar, más

adelante, la fundamentación jurídica de la mencionada Sentencia 91/1998. Tales hechos y argumentaciones del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña son los siguientes:

– Mediante Auto de 6 de abril de 1994, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea ante el Tribuna Constitucional cuestión de inconstitucionalidad. Ésta trae su causa en las siguientes circunstancias:

a) «Schweiz, Compañía Anónima de Seguros y Reaseguros», formuló reclamación económico-administrativa, seguida con el núm. 7.598/90 ante el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (en adelante, T.E.A.R.), contra la liquidación girada, en la cuantía de 3.029.827 (tres millones veintinueve mil ochocientos veintisiete pesetas), por la Delegación Territorial de Barcelona de la Consejería de Economía y Finanzas de la Generalidad de Cataluña, por el concepto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, reclamación desestimada por Resolución de 27 de noviembre de 1991.

b) Frente a la anterior se dedujo impugnación contencioso-administrativa, tramitada con el núm. 266/92, no obstante la advertencia en aquélla consignada sobre la pertinencia de plantear recurso de alzada ante el Tribunal Económico Administrativo Central (en adelante, T.E.A.C.).

c) Por Providencia de 24 de febrero de 1994 la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la conveniencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad a propósito de los preceptos mencionados, por posible vulneración de los igualmente arriba citados, en la medida en que por vía legal y, aun reglamentaria, se substraen del conocimiento de los Tribunales Superiores de Justicia los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra resoluciones dictadas en alzada por el T.E.A.C., recursos atribuidos por las normas cuestionadas a la Audiencia Nacional. En tanto que el Abogado del Estado expresó su oposición al planteamiento de la cuestión, el Fiscal entendió procedente aquél en lo atinente al art. 5 b) L.P.E.A., por desconocimiento de los arts. 9.3 y 152.1 C.E.

– El Auto de planteamiento de la cuestión ciñe, pues, la duda de constitucionalidad a los arts. 5 b) y 40.1 L.P.E.A., preceptos a cuyo tenor, respectivamente, el T.E.A.C. conocerá, «en segunda instancia, de los recursos de alzada que se interpongan contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los Tribunales Económico Administrativos Provinciales» (hoy, Regionales y Locales), y «las resoluciones del Ministro de Hacienda y el Tribunal Económico Administrativo Central serán recurribles por vía contencioso-administrativa ante la Audiencia Nacional».

La cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal estriba pues en la adecuación a los preceptos constitucionales y estatutarios arriba mencionados de la controvertida atribución competencial a la Audiencia Nacional, así como en la adecuación de los mismos a los de la L.O.P.J. y de la L.P.A. Tal atribución viene perfilada, cuando se trata de resoluciones dictadas en alzada por el T.E.A.C. frente a las emanadas en primera instancia por el correspondiente T.E.A.R. por la per-

tinente cuantía de la reclamación, que el Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico Administrativas (en adelante, R.P.R.E.A.), aprobado por Real Decreto 1.999/1981, de 20 de agosto, fijaba en tres millones de pesetas (art. 10.2 a).

Desde tales parámetros, entiende el órgano a quo, que los arts. 5 b) y 40.1 L.P.E.A. contravendrían las exigencias del principio de jerarquía normativa ex art. 9.3 C.E. por conculcación de los arts. 152.1 C.E. y 19 y 20.1 c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, E.A.C.). Tal quebrantamiento dimana —se alega— del desconocimiento de lo prevenido en el primero de los preceptos últimamente citados, que consagra la culminación de la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en un Tribunal Superior de Justicia, de suerte que «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, que se refiere al Tribunal Supremo, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia». De modo idéntico, la transgresión de los preceptos estatutarios se localiza en el olvido de que en el orden contencioso-administrativo el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña conocerá «en primera instancia cuando se trate de actos dictados por la Administración del Estado de Cataluña» (art. 20.1 c) E.A.C.).

Asimismo, considera el órgano judicial que la cuestionada atribución competencial ignora lo estatuido en los arts. 66 y 74.1 L.O.P.J., a cuyo tenor, respectivamente, la Audiencia Nacional conocerá sólo, en el orden contencioso-administrativo, de las impugnaciones deducidas frente a actos y disposiciones de Ministros y Secretarios de Estado, en tanto que la competencia de las Salas de los Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia se extiende el conocimiento, en única instancia, «de los recursos contencioso-administrativos contra los actos y disposiciones de los órganos de la Administración del Estado que no estén atribuidos o se atribuyen por ley a otros órganos de este orden jurisdiccional».

Por todo ello, se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos consignados, por entrañar una «deslegalización legislativa» e, incluso, una normación «por vía de subdelegación», cual la atinente a la determinación de la cuantía de las reclamaciones a efectos del oportuno recurso de alzada ante el T.E.A.C., conculcándose los preceptos constitucionales, estatutarios y legales que articulan la presente cuestión y, por ende, desconocen los principios en que se inspira la organización del Estado autonómico.

Resumiendo, pues, las argumentaciones esgrimidas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para asentar la posible inconstitucionalidad de tales preceptos normativos se fundamentarían en una quiebra de los siguientes preceptos: los artículos 9. 3 y 152. 1 de la Constitución, los artículos 19 y 20. 1c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña y los artículos 66 y 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como del artículo 22 de la Ley del Proceso Autonómico. Veamos, por lo tanto, las argumentaciones del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y, sobre todo, las consideraciones del Tribunal Constitucional:

II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA SENTENCIA. ARGUMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las argumentaciones del Pleno del Tribunal Constitucional podemos estructurarlas, a efectos de facilitar su exposición, en los siguientes apartados, que procedemos a resaltar:

A) Examen del artículo 9.3 de la Constitución. Garantía constitucional del principio de jerarquía normativa. El problema de las formas jurídicas de las normas atributivas de competencia jurisdiccional

Vayamos, en primer término, a recoger las argumentaciones del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña entiende que los mencionados preceptos del Real Decreto 2795/1980, de 12 de diciembre, pueden infringir el apartado tercero del artículo 9 de la Constitución, en la medida en que se habría producido una deslegalización, con la consiguiente violación de la garantía constitucional de la jerarquía normativa por dos órdenes de razones. En primer lugar, porque la reglamentación de la materia no se habría producido a través de una norma jurídica emanada de las Cortes Generales, sino del propio Gobierno, que aprueba la disposición impugnada por Decreto Legislativo, lo que infringiría asimismo los citados artículos 66 y 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y, en segundo término, porque a través de una vía reglamentaria se establece una delimitación competencial, ya que en el R.P.R.E.A. se fija la cuantía impuesta para poder instar el oportuno recurso de alzada ante la Audiencia Nacional.

Frente a tales argumentaciones, el Tribunal Constitucional comienza por desvirtuar la infracción del artículo 9. 3 de la Constitución, en la medida en que, efectivamente, la garantía del principio de jerarquía normativa rechaza que una norma de rango jerárquico inferior pueda contravenir lo establecido en una norma de carácter superior. Pero dicho esto, se argumenta que, por propia definición, en todo recurso de inconstitucionalidad subyace una cuestión de jerarquía normativa, de suerte que ésta no aparece pues como un elemento discernidor idóneo para satisfacer tal actividad. Y es que «la apreciación de contradicción entre un texto legal y la Constitución no entraña una mera transgresión por norma de rango inferior de lo establecido en otra de rango superior, sino, pura y simplemente, la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley.» Así las cosas, la posible violación podría fundarse quizás en algún otro precepto de nuestra Ley Fundamental, pero no desde luego en el reiterado artículo 9. 3.

Acto seguido, el Tribunal, tras reafirmar el criterio jurisprudencial ya apuntado en las Sentencias 254/1994, 38/1982 y 93/1988, afirma las siguientes consideraciones. De una parte, que corresponde no a cualquier ley orgánica, sino, en particular, a la Ley Orgánica del Poder Judicial, la determinación de «la configuración definitiva» de los Tribunales de Justicia, de acuerdo con la recta y debida inter-

pretación del artículo 122 del texto de la Constitución. Y, de otra, que de una interpretación conjunta de lo prescrito por los artículos 24.2 y 81.1 de nuestra Norma Fundamental, no se puede entender que sea imperativa la presencia de una ley orgánica en cualquier atribución competencial de jurisdicción a los diferentes órganos jurisdiccionales. En palabras del Tribunal Constitucional, «tales normas constituyen un presupuesto para la efectividad del derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, pero no representan un «desarrollo» del mismo.»

Tras tales consideraciones, el Alto Tribunal terminará por denegar la posible inconstitucionalidad de que por Decreto Legislativo, como es el presente caso, se reglamente, de conformidad con una comprensión debida del artículo 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto que «texto normativo unitario» (STC 60/1985), el conocimiento de «aquellos recursos a otros órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa». O, lo que es lo mismo, tal y como acontece en el presente caso que nos ocupa, no se puede tachar de inconstitucionalidad el que los recursos que se insten contra las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central se residencien en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. La Ley Orgánica del Poder Judicial permite, de esta suerte, que por medio de otra norma, que no tiene por que ser la misma L.O.P.J., pudiendo ser otra ley distinta, o incluso por medio de una norma con rango de ley, como es el caso presente del Decreto Legislativo, se pueda asignar la competencia jurisdiccional para conocer los reiterados recursos contencioso-administrativos por la Audiencia Nacional.

Por último, a juicio del Tribunal Constitucional, tampoco es inconstitucional la determinación, por vía reglamentaria, de las cuantías económicas que son susceptibles de fundamentar un recurso de alzada de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales ante la Audiencia Nacional. Las argumentaciones del Tribunal Constitucional son las dos siguientes.

De una parte, porque la competencia atribuida a la Audiencia Nacional para conocer de los recursos económico-administrativos en alzada del TEAC se encuentra en el artículo 40.1 del Real Decreto Legislativo que se impugna, norma que no es, en consecuencia, de naturaleza reglamentaria, sino con rango de ley. De suerte, por lo tanto, que la configuración de la cuantía económica de los recursos económico-administrativos referenciados «sólo de modo mediato o indirecto incide en dicha atribución competencial.» Pero es que, además, continúa argumentando el Tribunal Constitucional, la Ley de Bases 39/1980, de 5 de julio, habría delegado al Gobierno la regulación normativa en lo atinente a su procedimiento económico-administrativo, donde el artículo 37 del Texto articulado y su Base número 3ª supedita el reiterado procedimiento «a la especial observancia de las normas siguientes. c) Las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos serán susceptibles de recurso de alzada, excepto en los asuntos de cuantía que reglamentariamente se establezca.»

Desde tales consideraciones, nuestro Alto Tribunal llega a formular las dos siguientes conclusiones:

Primera: que el recurso en alzada ante el Tribunal Económico-Administrativo Central no se ordena en nuestro ordenamiento jurídico positivo como una excep-

ción a un pretendido régimen general excepcionador, sino, todo lo contrario, como un criterio general de regulación.

Segunda: que el presente supuesto que nos ocupa no tiene relación con los casos en que se difiere en el Gobierno la fijación concreta de las cuantías. Por el contrario, lo que acontece, en realidad, es que la propia ley llama al reglamento, a su reglamento de desarrollo, para que éste, de manera excepcional, pueda determinar las ocasiones en que la presente vía administrativa previa, de especiales contornos en nuestro sistema jurídico, haya de tener su fin en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales o Locales, atendiendo a su concreta cuantía.

B) Examen de la posible infracción del artículo 152.1, en lo atinente a las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, en cuanto que órganos máximos en la organización jurisdiccional autonómica

Resueltos los problemas relativos a la forma jurídica de las disposiciones en litigio, el Tribunal Constitucional entra, de pleno, en la resolución de la segunda de las materias que apunta la cuestión de inconstitucionalidad. Es decir, la invocada inconstitucionalidad de la competencia de la Audiencia Nacional para poder resolver, en recurso de alzada, los reiterados recursos económico-administrativos.

Se trata pues de enjuiciar la transgresión o no del artículo 152.1 de la Constitución, referido a la configuración en nuestro sistema positivo del Tribunal Superior de Justicia como órgano jurisdiccional máximo en el ámbito autonómico por parte del denunciado artículo 40. L.P.E.A. La contestación del Tribunal Constitucional es, adelantamos de nuevo, también negativa. En efecto, el Tribunal Constitucional parte de una caracterización de los propios Tribunales Superiores de Justicia, así como, en concreto, de sus competencias, ya apuntadas de una manera unánime en sentencias anteriores. De esta suerte, se dirá, los Tribunales Superiores de Justicia carecen de su consideración como órganos propios y particulares de sus respectivas Comunidades Autónomas (STC 38/1982), en la medida en que el Poder Judicial es único en todo el territorio nacional (SSTC 56 y 62/1990). Por todo ello, tales Tribunales Superiores de Justicia no solo emiten sus fallos dictando y aplicando el ordenamiento jurídico nacional en su conjunto, sino que además disfrutan de su lógica y debida eficacia en todo el territorio nacional (STC 114/1994). Principios estos que se reiteran además en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial.

Así las cosas, el Tribunal Constitucional argumenta que el artículo 152.1 de la Constitución «nada dice sobre cuáles sean las competencias objetivas que puedan corresponder a los Tribunales Superiores de Justicia, ya que su determinación corresponde al legislador, según lo dispuesto en el artículo 117.3 de la Constitución.». Pues bien, este legislador es, como no podía ser de otra suerte, el legislador estatal, de conformidad con la Constitución. En consecuencia, la conclusión a la que se llega no puede ser más que la declaración de compatibilidad entre el artículo 152.1 de nuestro texto Fundamental y el reiterado artículo 40.1 de la L.P.E.A, ya que aquél no prescribe una ineludible correspondencia entre el ámbi-

to competencial de los Tribunales Superiores de Justicia y el ámbito de las disposiciones administrativas que son susceptibles de recurso económico administrativo. O, como dice el propio Tribunal, «no existe obstáculo para la atribución por ley a la Audiencia Nacional del conocimiento de los recursos del T.E.A.C., háyanse dictado en única instancia (artículo 5 5^a) L.P.E.A.) o en alzada (art. 5 b), en relación con el artículo 37 L.P.E.A., y tanto, en este segundo supuesto, confirme la pertinente resolución del T.E.A.C o modifiquen su contenido.»

C) La posible conculcación del artículo 20.1 C) del Estatuto de Autonomía de Cataluña

El Tribunal Constitucional deniega asimismo una posible invasión del ámbito competencial autonómico catalán, por violación del artículo 20.1 c) del Estatuto de Autonomía. El Tribunal Constitucional no entiende tampoco que el artículo 40.1 L.P.E.A. infrinja la atribución competencial autonómica en el orden contencioso-administrativo por parte de los órganos jurisdiccionales en Cataluña, que ha de entenderse en primera instancia, al supuesto de «actos dictados por la Administración del Estado en Cataluña». Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el acto impugnado no ha emanado del Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña, supuesto que sí estaría recogido en la previsión competencial anterior, sino en del «órgano estatal de ámbito central o nacional», como es el caso del Tribunal Económico Administrativo Central, el cuál pone fin, si no es por razón de la cuantía, a las pretensiones económicas administrativas.

Por lo demás, esta naturaleza del asunto no quiebra por el hecho de que el tributo de que se trate se halle cedido por el Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña, de acuerdo con el artículo 3.1 de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. En este artículo se establece con toda claridad lo siguiente: «Los tributos cuyo rendimiento se cede a las Comunidades Autónomas se registrarán por la ley General Tributaria, los Convenios Internacionales para evitar la doble imposición, la Ley propia de cada tributo, los Reglamentos generales dictados en desarrollo de la Ley General Tributaria y de las leyes propias de cada tributo y las demás disposiciones de carácter general, reglamentarias o interpretativas, dictadas por la Administración del Estado.» Por ello, se concluye, las reclamaciones que se fundamentan en los tributos regulados por una normativa estatal, aunque se hayan cedido a las Comunidades Autónomas, son impugnables ante los órganos económico-administrativos del Estado.

D) La denuncia de los artículos 74.1 y 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial como parámetros de constitucionalidad en la presente cuestión de inconstitucionalidad

Asimismo, el Tribunal Constitucional rechaza la pretendida violación de los artículos 74.1 y 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la medida en que estos

artículos se presentan como irrelevantes para la determinación de los parámetros de enjuiciamiento acerca de la constitucionalidad de los preceptos debatidos en el presente recurso. Para ello, bastaría con realizar una apreciación cronológica, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial es una norma posterior a la aquí contravenida. En palabras del propio Tribunal Constitucional: «La denunciada incompatibilidad supondría la derogación tácita de los preceptos cuestionados, pero no su inconstitucionalidad, derogación que en esta hipótesis podría ser apreciada por los Jueces y Tribunales, a los que corresponde, ex. art. 117.1 de la Constitución, el ejercicio de la potestad jurisdiccional».

Pero es que, además, reitera el Tribunal, la alegación de incompatibilidad carece de apoyatura suficiente, en la medida en que, aunque el artículo 66 L.O.P.J. atribuya la competencia de la Audiencia Nacional a los actos y disposiciones emanados de Ministros y Secretarios de Estado, ello no empece la posibilidad de que otras leyes, respecto de las que no es necesaria su consideración de ley orgánica, «incrementen el acervo competencial de la Audiencia Nacional (STC 224/1993, en sentido contrario); asimismo, el artículo 74.1 L.O.P.J. salva de manera expresa la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia en el conocimiento de tales actos administrativos contra disposiciones de la Administración del Estado que «estén atribuidos o se atribuyan por ley a otros órganos» del orden jurisdiccional, como es, precisamente, el presente supuesto. Finalmente, reseña el Tribunal Constitucional, habría que recordar que el procedimiento económico administrativo se caracteriza por los principios de especialización y separación entre la vía de gestión y la vía de resolución de las reclamaciones. Y, en este contexto, el Tribunal Económico Administrativo Central satisfaría estas necesidades.

E) La posible infracción del artículo 22.1 de la L.P.A

Para terminar, el Tribunal Constitucional deniega también la posible violación del artículo 22.1 L.P.A, en el que se dice que «como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico se reestructurará la Administración del Estado, observando, en todo caso, los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público». Las argumentaciones del Tribunal Constitucional se asientan en un razonamiento semejante al antes descrito.