



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núm. 3443-2010, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja; núm. 4138-2010, interpuesto por el Parlamento de La Rioja; núm. 4223-2010, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; y núm. 4224-2010, interpuesto por las Cortes de Castilla y León; todos ellos contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Se han personado el Gobierno Vasco y el Parlamento Vasco, en condición de coadyuvantes del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, quien expresa el parecer del Tribunal.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el día 26 de abril de 2010 en el Registro General de este Tribunal, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, actuando en representación y defensa de su Consejo de Gobierno, interpuso un recurso de inconstitucionalidad (registrado con el núm. 3443-2010) contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, por posible vulneración de los arts. 2, 9.3, 14, 19, 24.1, 38, 40.1, 106.1, 130.1, 131.1, 138.1 y 2, 139.1 y 2, 149.1.1ª, 152, 156.1, 157.2, 158.2, 161.1.a), 162.1, 163, así como de la disposición adicional primera, todos ellos de la Constitución (en lo sucesivo, CE), en relación con el art. 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), con los arts. 25, 37, 38 y 41 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en lo sucesivo, EAPV), y con el art. 8.1.4 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (en adelante, EALR).

En el escrito de demanda se fundamenta, antes de nada, la legitimación que asiste al Consejo de Gobierno de La Rioja para interponer el recurso de inconstitucionalidad, por afectar la norma impugnada "*a su propio ámbito de autonomía*" [arts. 162.1.a) CE y 32.2 LOTC], lo que sucede cuando existe un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico que, en el presente caso, no solo se encuentra en las competencias autonómicas en materia de "*ordenación y planificación de la actividad económica, así como fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma*" (art. 8.1.4 EALR), como reconoció en un supuesto similar la STC 96/2002, de 25 de abril (FJ 3), sino también en el recorte de las facultades de reacción y tutela que derivan de la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2010, de la competencias, derechos e intereses legítimos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, lo que afecta a la base de su autonomía. A continuación, se pasa a examinar el significado y fundamento de los derechos históricos de los territorios forales a la luz de la disposición adicional primera de la Constitución, la actualización de tales derechos históricos a través del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, la naturaleza jurídica de los territorios históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, las relaciones entre las instituciones comunes vascas y los órganos forales de los territorios históricos y, finalmente, el régimen fiscal foral, deteniéndose en el régimen de Concierto Económico así como en los principios y límites que inspiran y afectan, respectivamente, a la potestad tributaria foral.



Una vez hechas las anteriores consideraciones generales se pasan a exponer las razones dirigidas a sustentar la inconstitucionalidad de los apartados 1 y 2 de la nueva disposición adicional quinta de la LOTC, así como de la nueva redacción de los arts. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), y 3.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en lo sucesivo, LJCA), con fundamento en los siguientes argumentos:

a) La aprobación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco en 1979 implicó una redistribución o novación subjetiva de la titularidad de los derechos históricos a que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución, de modo que muchas de las posiciones jurídicas singulares que correspondieron históricamente a las provincias vascas fueron asumidas por las instituciones autonómicas centrales. En particular, la potestad legislativa fue atribuida, por el Estatuto de Autonomía y por la Ley de Territorios Históricos de 1983, exclusivamente, al Parlamento Vasco. Por su parte, las normas forales de los territorios históricos tienen carácter reglamentario y, dada esta circunstancia, las disposiciones de la Ley Orgánica 1/2010 contravienen el art. 106.1 CE, en cuanto excluyen de todo control jurisdiccional el ejercicio por ciertas Administraciones públicas de la potestad reglamentaria que tienen atribuida en materia fiscal, sustituyéndola por un control de constitucionalidad a cargo del Tribunal Constitucional, con la consiguiente vulneración de los arts. 161.1.a) y 163, ambos de la CE.

La exclusión que hace la Ley Orgánica 1/2010 de toda posibilidad de impugnación de las normas forales fiscales ante los Tribunales por los ciudadanos y sujetos privados o públicos afectados por las mismas, es contraria al art. 106.1 CE, a cuyo tenor “[l]os Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican”, donde resulta recogido el control propiamente jurisdiccional -consecuencia de la nota básica del Estado de Derecho que es la separación de poderes y la vinculación del Poder ejecutivo a la ley- que conviene a todo ejercicio de la potestad reglamentaria por cualquier órgano de la Administración que la tenga atribuida, cual es el caso de las Juntas Generales. Y es directamente contraria también al art. 38.3 EAPV, según el cual “los actos y acuerdos y las normas reglamentarias emanadas de los órganos ejecutivos y administrativos del País Vasco serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa”, a cuyo efecto hay que tener en cuenta que este precepto se sitúa dentro de su Título II, que trata “de los poderes del País Vasco” incluyendo entre ellos “las



instituciones de los Territorios Históricos” (Capítulo IV) y, por tanto, sus órganos forales (art. 37.1 EAPV), entre los que se encuentran las Juntas Generales, que son, todos ellos, “*órganos administrativos*”.

En suma, los territorios históricos tienen, por serlo, facultades de regulación tributaria más amplias que las que corresponden a otras Administraciones. Ahora bien, la propia Constitución en su art. 133.2 reconoce que “*las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes*”, y eso en modo alguno permite excluir del control jurisdiccional a las ordenanzas locales que se dicten en ejercicio de esa potestad tributaria constitucionalmente reconocida, sea cual fuere su repercusión e importancia práctica.

b) La Ley Orgánica 1/2010 infringe también la Constitución en la medida en que asigna al Tribunal Constitucional unas competencias que la misma excluye por completo. En nuestro sistema, al Tribunal Constitucional corresponde, en exclusiva, declarar la nulidad de las leyes -a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad [arts. 161.1.a) y 163, ambos de la CE]- al tiempo que le está vedado declarar la inconstitucionalidad de las normas reglamentarias, lo que es competencia exclusiva de los órganos judiciales (art. 106.1 CE). El Tribunal Constitucional no tiene atribuida la función de control de esas normas de naturaleza reglamentaria, las cuales no pueden ser objeto ni de recursos ni de cuestiones de inconstitucionalidad, según tiene reiteradamente establecido el propio Tribunal Constitucional.

c) El cambio de régimen impugnatorio de las normas forales, trasladando la competencia para su control al Tribunal Constitucional, implica una merma constitucionalmente inaceptable de las garantías hasta ahora establecidas a favor de las personas físicas y jurídicas afectadas por las normas tributarias forales, contraria al art. 24.1 CE.

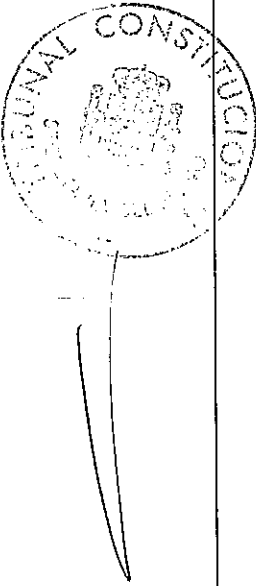
d) El nuevo régimen de control de las normas forales fiscales viola el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, consagrado en el art. 9.3 CE, al ser causante de una discriminación y estar falto de una justificación razonable en cuanto está primordialmente orientado a reducir los motivos de impugnación y eliminar la posibilidad de recurrir que hasta ahora tenían las personas físicas y jurídicas cuyos intereses se viesan afectados por las normas forales.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

e) La consagración del “blindaje”, en combinación con el llamado “efecto frontera” o de deslocalización de empresas por su traslado desde las Comunidades Autónomas vecinas a la del País Vasco, traerá como consecuencia práctica una infracción de los siguientes preceptos constitucionales: del art. 9.3 (que consagra la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos); del art. 14 (que reconoce la igualdad ante la ley de todos los españoles); del art. 24.1 (referido a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos de todas las personas, incluidas las personas jurídicas públicas, como es la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja); del art. 106.1 (relativo al control por los Tribunales de la potestad reglamentaria); del art. 138.2 (que proscribe la existencia de privilegios económicos y sociales entre los diferentes territorios del Estado); del art. 139.1 (relativo a la igualdad de todos los españoles en derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado); del art. 161.1.a) (referido al recurso de inconstitucionalidad contra “*leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley*”); del art. 163 (relativo a la cuestión de inconstitucionalidad contra “*norma(s) con rango de ley*”); de los arts. 19 y 38 (en cuanto relativos a los principios de libertad de circulación, de residencia y de empresa); de los arts. 2, 38, 40.1, 130.1, 131.1, 138.1 y 2, 139.2, 149.1.1ª y 157.2 (en cuanto afectan al principio de unidad de mercado); de los arts. 2, 138, 156.1 y 158.2 (en cuanto a los principios de solidaridad y autonomía financiera); y de la disposición adicional primera (que establece la actualización de los derechos históricos en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía).

f) Para el Consejo de Gobierno de La Rioja la normativa reguladora del conflicto en defensa de la autonomía foral infringe los siguientes preceptos constitucionales: art. 9.3 (en cuanto establece la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), art. 14 (que consagra la igualdad ante la ley de todos los españoles), art. 24.1 (por cuanto reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos de todas las personas, incluidas las personas jurídicas públicas), art. 138.2 (que proscribe la existencia de privilegios económicos y sociales entre los diferentes territorios del Estado), art. 139.1 (que expresa la igualdad de todos los españoles en derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado), art. 161.1.a) (relativo a la competencia del Tribunal Constitucional para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley), art. 162.1.a) (sobre legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad) y disposición adicional primera (que establece la actualización de los derechos históricos en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía).





TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

En efecto, la Ley Orgánica 1/2010 introduce un nuevo proceso constitucional denominado “*conflicto en defensa de la autonomía foral*” (apartado tercero de la nueva disposición adicional quinta de la LOTC). A su juicio, no existe ningún elemento diferencial, desde el punto de vista de la autonomía local que consagra el art. 140 CE -el cual se aplica por igual a los territorios históricos vascos y a las demás provincias españolas-, que justifique el establecimiento de un mecanismo constitucional específico de protección de aquellos y no de estas, sin que tampoco la disposición adicional primera de la Constitución contemple o permita un régimen singular de protección de las competencias de los territorios históricos. En este sentido, rechaza el recurrente que sea compatible con la Constitución una configuración asimétrica de las garantías constitucionales de la autonomía local, que comprenda no solo el diferente contenido institucional de esta última sino también los mecanismos jurisdiccionales de defensa de dicha autonomía frente al legislador, puesto que el art. 24.1 CE reconoce por igual el derecho a la tutela judicial efectiva a todos los afectados en sus derechos e intereses por cualquier decisión de los poderes públicos. Considerando que lo que se trata de preservar es la garantía consagrada en el art. 140 CE y que esta corresponde por igual a todas las entidades locales existentes en el Estado, no es racional y resulta arbitrario, por contradicción con el principio de igualdad, imponer un reparto asimétrico de las garantías, de modo que sean distintas en unos territorios y en otros.

Para el Gobierno recurrente la creación de un nuevo proceso ante el Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía foral solo pretende dotar a las Diputaciones Forales de una legitimación individualizada para impugnar leyes estatales, de la que carecían en el conflicto en defensa de autonomía local, para el que solo están legitimadas en litisconsorcio activo necesario un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley (art. 75 *ter*.1.c LOTC). La remisión para la tramitación y resolución de estos conflictos al procedimiento establecido en los arts. 63 y siguientes de la LOTC, no es sino un expediente artificioso para dar apariencia de sustantividad singularizada al nuevo proceso constitucional sin reparar en que existen diferencias insalvables, pues los conflictos solo caben contra una “*disposición, resolución, o acto*” sin fuerza de ley, nunca contra leyes.

Haciendo igualmente suyo el informe de la Defensora del Pueblo Riojano de 24 de febrero de 2010, se añade en la demanda que la inconstitucionalidad de la disposición



impugnada deriva de los siguientes motivos: a) La legitimación activa conferida a los territorios históricos es más amplia que la que se reconoce a los entes locales para presentar el conflicto en defensa de la autonomía local, sin que exista justificación para ello, dado que no cabe entender que la Constitución establezca un mayor grado de protección para la autonomía foral que para la autonomía local. b) Aunque el preámbulo de la Ley vincula la creación de este conflicto a "*motivos de estricta coherencia*", lo cierto es que la Ley crea un conflicto en defensa de la autonomía foral constitucional y estatutariamente garantizada, lo que no se limita a aspectos de carácter fiscal; ello implica un privilegio de la autonomía foral frente a la autonomía local que debe reputarse absolutamente injustificado. c) El conflicto, tal y como se regula, puede derivar en que se anule una ley u otra norma con fuerza de ley, por lo que debe entenderse que se ha procedido a la creación de un nuevo proceso de impugnación directa de leyes y normas con fuerza de ley, contraviniendo lo dispuesto en los arts. 161.1.a) y 162.1.a) CE. Ello supone conceder un privilegio a este conflicto frente al conflicto en defensa de la autonomía local, en el que la sentencia es meramente declarativa y la declaración de inconstitucionalidad de la ley solo puede obtenerse si el Tribunal Constitucional se autoplantea la cuestión de inconstitucionalidad.

2. El día 18 de mayo de 2010, el Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja, en la representación conferida por dicha Cámara autonómica, presentó un recurso de inconstitucionalidad (registrado con el núm. 4138-2010) contra las disposiciones de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, por posible vulneración del principio de igualdad (arts. 1.1, 9.2, 14, 31.1, 138.1, 138.2, 139.1, 139.2 y 149.1.1ª, todos ellos de la CE), de los derechos de circulación y empresa (arts. 19 y 38 CE, ambos de la CE), de la unidad de mercado (arts. 2, 38, 40.1, 130.1, 131.1, 138.1 y 2, 139.2, 149.1.1ª y 157.2, todos ellos de la CE) y de los principios de solidaridad y autonomía financiera (arts. 2, 138, 156.1 y 158.2, todos de la CE).

En el escrito de demanda, tras fundamentarse la legitimación que asiste al Parlamento de La Rioja para interponer el recurso de inconstitucionalidad, en los mismos términos que hizo el Consejo de Gobierno de La Rioja, se examinan el origen, evolución y caracterización del régimen fiscal foral, los principios y límites de la potestad tributaria foral, las relaciones entre los territorios históricos y la Comunidad Autónoma vasca en materia de Concierto Económico, los derechos históricos de los territorios forales a la luz de la disposición adicional primera de la Constitución y del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, así como la naturaleza jurídica de las normas forales, en particular las de carácter fiscal, para terminar exponiendo los motivos



en los que se sustenta la alegación de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, que pueden sintetizarse del siguiente modo:

a) Las normas forales no son leyes ni disposiciones normativas con rango de ley sino una expresión de una potestad fiscal singular, porque tienen asegurada una reserva material de contenido y desplazan o excepcionan a las leyes fiscales del Estado en dichos territorios. Consecuentemente, la introducción del recurso de inconstitucionalidad contra las normas forales fiscales de los territorios históricos desnaturaliza la justicia constitucional y la función del Tribunal Constitucional, convirtiéndole *ad casum* en un tribunal ordinario de enjuiciamiento de dichas disposiciones infralegales, lo que entra en contradicción con el art. 161.1.a) en relación con el art. 106.1 CE, y con el desarrollo que del precepto constitucional hizo el art. 27.2 LOTC, que forma parte del bloque de constitucionalidad *ex art.* 28 LOTC. Igualmente, la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/2010, legitimando a los tribunales ordinarios a elevar cuestión de inconstitucionalidad en relación con normas forales tributarias, vulnera el art. 163 CE y su desarrollo en el art. 35 LOTC, pues el objeto de este proceso constitucional queda reservado a normas con rango de ley, del cual adolecen las normas forales tributarias.

b) La reforma procesal operada, basada en residenciar el enjuiciamiento de las normas forales fiscales ante el Tribunal Constitucional, conlleva para las Comunidades Autónomas vecinas no solo una importante limitación para recurrir (pues carecen de legitimación para entablar el recurso de inconstitucionalidad) sino también una reducción de los motivos de impugnación, con lo que se viola el derecho fundamental consagrado en el art. 24.1 CE. No es entendible, desde un punto de vista de justicia material y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), que con motivo de la reforma no se haya ampliado la legitimación activa de las Comunidades Autónomas para impugnar ante el Tribunal Constitucional las normas forales cuando afecten o invadan su autonomía política y financiera, también consagrada y garantizada constitucionalmente (arts. 2 y 156 CE).

c) El conocido como “blindaje” de las normas forales vulnera también, a juicio del Parlamento riojano, el principio de igualdad, que se proyecta sobre diversos preceptos constitucionales. En efecto, la igualdad aparece recogida en el art. 1.1 CE como valor superior del ordenamiento jurídico; en el art. 9.2 CE, como principio que los poderes públicos deben promover; en el art. 14 CE, en cuanto este precepto prohíbe las discriminaciones de cualquier



género; en el art. 31.1 CE, como principio inspirador del sistema tributario español; en el art. 138.2 CE, que permite diferencias entre los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas siempre y cuando no implique, en ningún caso, privilegios económicos o sociales; en el art. 139.1 CE, en cuanto garantiza los mismos derechos y obligaciones a todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado; en el art. 139.2 CE, que prescribe que ninguna autoridad puede adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional; y en el art. 149.1.1ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado.

d) También, la consagración del blindaje de las normas forales lesiona los derechos de circulación, residencia y empresa (arts. 19 y 38, ambos de la CE), dado que las normas forales tributarias pueden atraer, mediante mejoras fiscales, a empresas de Comunidades limítrofes, dando lugar al conocido como “efecto frontera”, tal y como apreció la STC 96/2002, de 25 de abril. Este efecto se incrementará si las Comunidades Autónomas vecinas carecen de legitimación activa para recurrir ante el Tribunal Constitucional los efectos deslocalizadores que puedan provocar las normas forales tributarias. Además, fruto del aludido “efecto frontera” o deslocalizador de los domicilios fiscales de las empresas, se quebranta el principio de unidad de mercado (arts. 2, 38, 40.1, 130.1, 131.1, 138.1 y 2, 139.2, 149.1.1ª y 157.2, todos ellos de la CE).

e) Por último, también vulnera el principio constitucional de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), que no está exento de límites, pues el propio precepto constitucional lo subordina a otros dos principios: el de coordinación con la Hacienda estatal y el de solidaridad entre todos los españoles (art. 2 CE en relación con el 138.1 CE). La reforma legislativa acaecida provocará ineludiblemente un régimen foral privilegiado que puede chocar con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas limítrofes, lo que contradice los principios de solidaridad y de autonomía financiera (arts. 2, 138, 156.1 y 158.2, todos de la CE).

f) En relación con el nuevo conflicto en defensa de la autonomía foral considera el Parlamento recurrente que aun cuando a primera vista supone atribuir una nueva materia a la competencia del Tribunal Constitucional, conforme a lo dispuesto en el art. 161.1.d) CE, en la práctica implica ampliar la legitimación activa para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a una norma con rango de ley, lo que infringe el art. 162.1.a) CE. Y ello viola la



Constitución, en primer lugar, porque la legitimación activa conferida a los territorios históricos es más amplia que la que se reconoce a los entes locales en el conflicto en defensa de la autonomía local, sin que exista justificación para ello, dado que no cabe entender que la Constitución establezca un mayor grado de protección para la autonomía foral que para la local. En segundo lugar, porque aun cuando el preámbulo de la Ley vincula la creación de este conflicto a "*motivos de estricta coherencia*", lo cierto es que el conflicto no se limita a la impugnación de leyes de carácter fiscal, lo que implica un privilegio de la autonomía foral frente a la autonomía local que debe reputarse absolutamente injustificado. Y, en tercer lugar, porque el conflicto, tal y como se regula, puede provocar que se anule una Ley u otra norma con fuerza de ley, por lo que crea un nuevo proceso de impugnación directa de leyes y normas con fuerza de ley, contraviniendo lo dispuesto en los arts. 161.1.a) y 162.1.a), ambos de la CE. Esto supone conceder un privilegio a este conflicto frente al conflicto en defensa de la autonomía local, pues en este la sentencia es meramente declarativa y la declaración de inconstitucionalidad de la ley solo puede obtenerse si el Tribunal Constitucional se autoplantea la cuestión de inconstitucionalidad.

3. El día 20 de mayo de 2010 el Director de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León presentó un escrito por el que interponía un recurso de inconstitucionalidad (registrado con el núm. 4223-2010), en cumplimiento del acuerdo adoptado al efecto por el Consejo de Gobierno de la indicada Comunidad Autónoma. El recurso que se dirige contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, se sustenta en su posible contradicción con los arts. 1.1, 9.3, 14, 24.1, 87.1 y 2, 106.1, 152, 153, 161.1.a), 162.1.a), 163, 166 y 167, todos ellos de la CE, en relación con los arts. 25 y 38.1 y 3, ambos del EAPV. En el escrito de demanda se fundamenta, antes de nada, la legitimación que asiste al Consejo de Gobierno de Castilla y León para interponer el recurso de inconstitucionalidad conforme a las previsiones del art. 32.2 LOTC y a la doctrina de la STC 48/2003, conformes a las cuales la legitimación de las Comunidades Autónomas para recurrir leyes estatales no solo encuentra su fundamento en la defensa de la propia competencia en una materia, sino también en la depuración objetiva del orden jurídico, y, en el presente caso, el régimen procesal que introduce la Ley impugnada respecto de las normas forales fiscales implica un recorte de las facultades de reacción y tutela judicial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que afecta negativamente a sus derechos e intereses legítimos al impedirles la posibilidad de reaccionar –como hasta ahora venían haciendo- frente a normas que incidan negativamente en su ámbito territorial, en contra de su ámbito de autonomía.



Una vez hecha la anterior precisión se pasan a delimitar las normas forales afectadas por la Ley impugnada y se analiza su relación con la disposición adicional primera de la Constitución, con el Estatuto de Autonomía para el País Vasco y con la Ley de Concierto Económico, para continuar después con el examen de la naturaleza jurídica de las normas forales fiscales y de la finalidad que subyace en la reforma. Tras ello, se detallan los motivos que sustentan la inconstitucionalidad que, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) La Ley Orgánica 1/2010 reforma los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad ya existentes -hasta el punto de que se remite de forma expresa y en bloque a lo previsto para el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad- con la sola finalidad de modificar la clase de normas que puedan ser objeto del control de constitucionalidad, lo que no es posible, dado que el modelo de justicia constitucional que emana de la Constitución opera como un límite para el legislador orgánico. Este nuevo modelo de control de las normas forales fiscales viola los arts. 161.1.a) CE y 27.2 LOTC, los cuales establecen una relación tasada de disposiciones susceptibles de ser declaradas inconstitucionales (leyes y disposiciones o actos con fuerza de ley), lo que excluye a las disposiciones reglamentarias, criterio este igualmente predicable respecto de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE). Aun cuando es cierto que el Tribunal Constitucional puede conocer de impugnaciones de normas reglamentarias (en el conflicto de competencias, el recurso de amparo o la impugnación prevista en el art. 161.2 CE), ello tiene lugar siempre en el marco de procedimientos específicos que no están concebidos para la declaración de inconstitucionalidad de normas y, además, de modo siempre compatible con el control de legalidad ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa.

b) La Ley pretende, en esencia, que ninguna persona jurídica o física pueda seguir recurriendo ante la jurisdicción contencioso-administrativa las normas forales tributarias, por lo que desde esta perspectiva, puede calificarse a la Ley Orgánica impugnada de una ley singular que tiene como contenido exclusivo impedir el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). La reforma crea una zona exenta de control judicial y, por ello, puede afirmarse que tanto la atribución al Tribunal Constitucional del conocimiento de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad planteados contra las normas forales fiscales vascas (operada mediante los apartados 1 y 2 de la disposición adicional quinta incorporada a la LOTC), como la exclusión del conocimiento de los tribunales del orden contencioso-administrativo [que se contiene en el modificado art. 9.4 LOPJ, así como en la nueva letra d) del art. 3 LJCA], vulneran los arts. 106.1 y



153.c), ambos de la CE y, a su través, el 24.1 CE. En fin, para el Consejo de Gobierno recurrente, de no apreciarse así se corre el riesgo de que en el futuro la exoneración del control judicial se extienda a otras normas reglamentarias.

c) Para el Parlamento recurrente la Ley Orgánica 1/2010 establece un privilegio a favor de las provincias vascas en relación con las restantes que no solo resulta contrario al principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE, sino que, además, incurre en arbitrariedad al vulnerar el art. 9.3 CE. Puesto que no es cierto que exista un déficit de protección constitucional de la foralidad, lo que la reforma conlleva es una exclusión del régimen de control de legalidad ordinaria de la actividad reglamentaria que el constituyente encomendó a los tribunales ordinarios en el art. 106 CE. Además vulnera el principio de subsidiariedad de la jurisdicción constitucional respecto de la ordinaria en las acciones de inconstitucionalidad de actos sin valor de ley [art. 153.c) CE], resultando contrario al art. 103.1 CE, que establece el sometimiento pleno de la actuación de la Administración a la ley y al Derecho.

Los municipios, al igual que los territorios históricos, ostentan competencias exclusivas en materia de tributos locales, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Haciendas Locales. El producto de la potestad normativa que ostentan tiene, al igual que las normas forales, naturaleza reglamentaria. En consecuencia, resulta palmaria la discriminación provocada por la Ley Orgánica 1/2010, puesto que las normas tributarias aprobadas por el pleno de cualquier ayuntamiento están sometidas a un régimen procesal distinto del ahora fijado para las normas forales tributarias, las cuales quedan excluidas expresamente de su enjuiciamiento por la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero es más, teniendo en cuenta que sobre determinadas materias tributarias los territorios históricos tienen la competencia exclusiva de desarrollar la ley estatal, resulta que las normas reglamentarias de desarrollo dictadas por los respectivos entes competentes (estatales y, en su caso, autonómicos) no gozan del privilegio del control constitucional, sino que están sometidas al control de legalidad ordinaria; mientras que las normas forales quedan sometidas exclusivamente y de forma excluyente al control de constitucionalidad.

En consecuencia, la Ley Orgánica 1/2010 es una ley arbitraria y contraria a los arts. 9.3, 14 y 103.1, todos de la CE, tanto por otorgar el mismo tratamiento a situaciones distintas (normas forales y normas de rango legal) como por otorgar distinto tratamiento a situaciones iguales (normas forales y normas reglamentarias).



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

d) El nuevo conflicto en defensa de la autonomía foral admite la declaración de inconstitucionalidad de leyes estatales por vías distintas de las específicamente previstas en la Constitución, legitimando para su interposición a sujetos que no figuran en el art. 162.1.a) CE. A juicio de este Consejo de Gobierno, lo que se busca es dotar a las Juntas Generales y a las Diputaciones Forales de una legitimación individualizada para impugnar las leyes estatales de la que carecían en el conflicto en defensa de la autonomía local. Además, puesto que la sentencia que ponga fin a este nuevo proceso puede determinar la anulación de una ley o norma de rango legal, ello supone la creación de un nuevo proceso de impugnación de normas legales en contra de lo dispuesto en los arts. 161.1.a) y 162.1.a) CE, con lo que de forma artificiosa se viene a dar apariencia de sustantividad singularizada a un nuevo proceso constitucional, en contra del modelo de justicia constitucional diseñado por la Constitución. Resulta así evidente que se ha modificado el objeto y la legitimación constitucionalmente establecidos en los arts. 161.1.a) y 162.1.a) CE, prescindiendo de los procedimientos de reforma constitucional expresamente previstos por el poder constituyente, lo que vulnera, a su vez, el art. 1.1 CE.

4. El día 20 de mayo de 2010 el Letrado de las Cortes de Castilla y León, haciendo uso de la representación conferida al efecto, presentó un recurso de inconstitucionalidad (registrado con el núm. 4224-2010) contra los preceptos de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, por su posible contradicción con la disposición adicional primera y los arts. 9.3, 24.1, 53.2, 106.1, 161.1.a), 162.1.a) y 163, todos ellos de la CE. En el escrito de demanda se fundamenta, antes de nada, la legitimación que asiste a las Cortes de Castilla y León para interponer el recurso de inconstitucionalidad conforme a las previsiones del art. 32.2 LOTC y a la doctrina de este Tribunal Constitucional, conformes a las cuales la legitimación de las Comunidades Autónomas para recurrir leyes estatales no solo encuentra su fundamento en la defensa de la propia competencia, sino también en la depuración objetiva del orden jurídico, y, en el presente caso, el régimen procesal que introduce la Ley impugnada respecto de las normas forales fiscales implica un recorte de las facultades de reacción y tutela judicial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que afecta negativamente tanto a sus derechos e intereses legítimos al impedirles la posibilidad de reaccionar –como hasta ahora venían haciendo– frente a normas que incidan negativamente en su ámbito territorial, como a su ámbito de autonomía (defensa de sus competencias exclusivas en materia de fomento del desarrollo económico de la Comunidad y de su autonomía financiera *ex* arts. 70.1 y 82.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).



Una vez efectuada la precisión anterior, describen las Cortes recurrentes el contenido y alcance de la Ley Orgánica 1/2010, para pasar a continuación a exponer los motivos de inconstitucionalidad que, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) Consideran las Cortes recurrentes que el Estatuto de Autonomía para el País Vasco [art. 41.2.e)] ha optado por residenciar en cada territorio histórico la competencia para establecer y regular su régimen tributario, sin participación alguna, ni siquiera formal, de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma. De ello se deriva que la regulación de esta materia se realiza por medio de las normas forales, que tienen naturaleza inequívocamente reglamentaria, de conformidad también con la Ley vasca 27/1983, de 25 de noviembre, de Territorios Históricos, cuyo art. 6.2 dispone que *“la facultad de dictar normas con rango de ley corresponde en exclusiva al Parlamento”*. En la medida en que la Ley Orgánica 1/2010 ha introducido modificaciones sustanciales en el régimen foral, al margen y en contradicción con el Estatuto de Autonomía para el País Vasco y las leyes dictadas en desarrollo del mismo, se invade la reserva estatutaria fijada en la disposición adicional primera CE, la cual contempla la actualización del régimen foral en el marco de la propia Constitución y del Estatuto de Autonomía.

b) Los apartados 1 y 2 de la nueva disposición adicional quinta de la LOTC vulneran los arts. 161.1.a) y 163, ambos de la CE, al ampliar el objeto del control de constitucionalidad que compete a este Tribunal Constitucional a normas sin valor ni rango de ley. De hecho, se producirían los mismos resultados con solo incluir una mención a las normas forales fiscales en la relación de normas contenida en el art. 27.2 LOTC susceptibles de ser declaradas inconstitucionales y con reconocer en los arts. 34 y 35, ambos de la LOTC, la legitimación de las instituciones forales para comparecer en el proceso y formular alegaciones.

c) Para las Cortes recurrentes los apartados 3 y 4 del art. 9 LOPJ, en la redacción dada al mismo por el art. 2 de la Ley Orgánica 1/2010, vulneran también el art. 106.1 CE por tres razones: en primer lugar, porque la atribución de competencia al Tribunal Constitucional para ejercer un control de constitucionalidad sobre las normas forales no satisface el mandato contenido en el art. 106.1 CE, en cuanto despoja a la jurisdicción contencioso-administrativa de la competencia para ejercer el control de legalidad que dicho precepto constitucional le encomienda. En segundo término, porque el parámetro de control de las normas forales que puede emplear el Tribunal Constitucional estará constituido exclusivamente por el bloque de constitucionalidad, dada la remisión expresa al art. 28 LOTC que se hace en la nueva disposición adicional quinta de la



LOTC, lo que impide el examen de los vicios de mera legalidad en que puedan incurrir las normas forales fiscales. Y, en último lugar, porque no se satisfacen las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de quienes puedan ser lesionados en sus intereses legítimos por dichas normas forales.

d) Los apartados 1 y 2 de la nueva disposición adicional quinta de la LOTC, el nuevo inciso incorporado al art. 9.4 LOPJ y la letra d) de la nueva redacción del art. 3 LJCA, infringen el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), el art. 53.2 CE y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Para las Cortes recurrentes una primera consecuencia de la reforma es el blindaje de las normas forales fiscales, que no podrán ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional por otras Comunidades Autónomas -por impedirlo el art. 32.2 LOTC- ni ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Tampoco podrán ser impugnadas por las personas físicas o jurídicas que no residiendo en el País Vasco se vean afectadas en sus intereses legítimos, como cámaras oficiales o federaciones empresariales. Y, por último, los propios ciudadanos de los territorios forales habrán quedado privados del recurso directo contencioso-administrativo contra tales normas, debiéndose tener en cuenta que el planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad es una facultad exclusiva de los órganos judiciales.

e) Para las Cortes recurrentes el denominado “blindaje” de las normas forales vulnera el art. 53.2 CE en la medida en que las normas forales fiscales vascas ya no podrán ser objeto de recurso de amparo ordinario ni de recurso amparo constitucional. Este sacrificio resulta, por excesivo, innecesario y carente de justificación, además de contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). A esto se une la falta de racionalidad, su incoherencia y una deficiente técnica legislativa en la modificación operada, que da lugar a una ruptura en el régimen impugnatorio de las propias normas forales vascas, ya que si su contenido es tributario el enjuiciamiento corresponderá en exclusiva al Tribunal Constitucional; por el contrario, si la norma foral regula cualquier otra materia, su enjuiciamiento será competencia de la jurisdicción ordinaria. Todo ello sin olvidar que existen ciertas disposiciones que pueden dictar las Diputaciones Forales por delegación de las Juntas Generales o por razones de urgencia -los decretos forales normativos y los decretos normativos de urgencia fiscal- que pueden modificar o sustituir a las normas forales fiscales, y que, sin embargo, seguirán siendo impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual supone una conculcación del antes mencionado principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

f) En relación con el denominado “conflicto en defensa de la autonomía foral” regulado en el apartado 3 de la nueva disposición adicional quinta de la LOTC, entienden las Cortes de Castilla y León que su introducción vulnera los arts. 161.1.a) y 162.1.a), ambos de la CE, puesto que a través suyo se está legitimando para instar el control de constitucionalidad de disposiciones legales a sujetos distintos de aquellos a los que taxativamente se refiere el art. 162.1.a) CE. Al mismo tiempo, se está desconociendo el papel que en nuestro Ordenamiento corresponde al recurso de inconstitucionalidad como cauce para impugnar la constitucionalidad de una ley, cualquiera que sea el fundamento de la impugnación [art. 161.1.a) CE].

g) Precisan también las Cortes de Castilla y León que la modificación operada no cabe sustentarla en la disposición adicional primera, de un lado, porque cualquiera que sea la fecha a la que se retrotraigan los derechos históricos, no es posible relacionarlos con el sistema de fuentes presidido por una Constitución normativa ni con el sistema de justicia constitucional. De otro, porque el reconocimiento y amparo de los derechos históricos está unido a su acomodación a la Constitución y, por tanto, al sistema constitucional de fuentes. Además, no existe una supuesta discriminación respecto a la situación de las normas forales navarras, pues no son realidades homogéneas comparables habida cuenta de que el territorio foral de Navarra optó por constituirse en Comunidad Autónoma, con competencia legislativa en materia fiscal.

Por otra parte, consideran que no puede sostenerse que las normas forales fiscales vascas sean materialmente leyes y, en consecuencia, no tienen por qué recibir el mismo tratamiento que estas en su control jurisdiccional. Hay que tener presente que la atribución a una institución de determinadas competencias normativas no prejuzga ni predetermina el valor o rango de las normas a través de las cuales va a ejercitarlas, a lo cual se une que nuestro sistema constitucional de fuentes está construido sobre una concepción estrictamente formal de estas, de manera que los rasgos que definen a una norma son el órgano del que emana y el procedimiento de elaboración, no la materia que venga a regular.

En fin, concluyen las Cortes recurrentes señalando que tampoco las normas forales fiscales son idóneas para cubrir la reserva de ley en materia tributaria que establece el art. 31.3 CE, porque no son leyes materiales. Y, por lo demás, la supresión del control de la jurisdicción contencioso-administrativa no es necesaria para incrementar la seguridad jurídica de los contribuyentes vascos, razonamiento que se basa en una errónea contraposición entre seguridad jurídica y control jurisdiccional de la actuación de los poderes públicos.



5. Por providencia de fecha 19 de mayo de 2010 el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3443-2010 interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Al tiempo, se acordó publicar la incoación del recurso de inconstitucionalidad en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que se llevó a efecto en el BOE núm. 136, de 4 de junio).

6. El Presidente del Congreso de los Diputados -mediante escrito registrado en este Tribunal el día 4 de junio de 2010- y el Presidente del Senado -por medio de escrito registrado el día 8 de junio del mismo año- comunicaron los acuerdos, de las respectivas Mesas de las Cámaras, de personación en el procedimiento y de ofrecimiento de colaboración a efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Por escrito registrado el día 15 de junio de 2010, el Abogado del Estado solicitó su personación en nombre del Gobierno de la Nación y una ampliación del plazo de presentación de alegaciones, accediéndose a ambas peticiones mediante providencia de fecha 16 de junio de 2010, que amplió en ocho días el plazo inicialmente conferido.

8. Mediante providencias con fecha de 30 de junio de 2010, el Pleno del Tribunal admitió a trámite los recursos de inconstitucionalidad núm. 4138-2010, interpuesto por el Parlamento de La Rioja; núm. 4223-2010, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; y núm. 4224-2010, interpuesto por las Cortes de Castilla y León. Al mismo tiempo acordó dar los traslados a que se refiere el art. 34 LOTC y publicar la incoación de los recursos en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que tuvo lugar en el BOE núm. 165, de 8 de julio).

9. El Presidente del Senado -mediante escritos registrados en este Tribunal el día 14 de julio de 2010- y el Presidente del Congreso de los Diputados -por medio de escritos registrados el día 22 de julio siguiente- comunicaron los acuerdos, de las respectivas Mesas de las Cámaras, de personación en el procedimiento y de ofrecimiento de colaboración a efectos del



art. 88.1 LOTC, en los recursos de inconstitucionalidad núms. 4138-2010, 4223-2010 y 4224-2010.

10. Por escrito registrado el día 6 de julio de 2010 el Abogado del Estado solicitó se le tuviera por parte en los recursos núms. 4138-2010, 4223-2010 y 4224-2010, en nombre del Gobierno de la Nación, y una ampliación del plazo de presentación de alegaciones, accediéndose a ambas peticiones mediante providencias de fecha 9 de julio de 2010, que ampliaron en ocho días el plazo inicialmente conferido.

11. Por providencias de fecha 30 de junio de 2010 el Pleno del Tribunal acordó oír a las partes acerca de la procedencia de acumular los recursos de inconstitucionalidad núms. 4138-2010, 4223-2010 y 4224-2010, al registrado con el núm. 3443-2010. El Abogado del Estado, en escrito presentado el día 6 de julio de 2010, se mostró favorable a tal acumulación, al tener todos los recursos el mismo objeto y presentar similar argumentación constitucional. Por su parte, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja -mediante escrito presentado el día 12 de julio del mismo año-, y el Letrado del Parlamento de La Rioja -en escrito registrado el día 22 de julio de 2010-, manifestaron no tener objeción alguna que oponer a dicha acumulación. Igualmente, las representaciones procesales de la Junta de Castilla y León -en escrito presentado el día 7 de julio de 2010- y de las Cortes de Castilla y León -por escrito registrado el día 12 de julio del mismo año- manifestaron su conformidad con la acumulación de los indicados recursos de inconstitucionalidad.

Por ATC 136/2010, de 5 de octubre, el Pleno de este Tribunal acordó acumular los recursos de inconstitucionalidad núms. 4138-2010, 4223-2010 y 4224-2010, al recurso de inconstitucionalidad núm. 3443-2010, siguiendo así una misma tramitación hasta su resolución, también única, por el Pleno.

12. El día 30 de junio de 2010 el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó su escrito de alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3443-2010, y por nuevos escritos registrados el día 26 de julio siguiente, formuló sus alegaciones en los recursos núms. 4138-2010, 4223-2010 y 4224-2010. En todos sus escritos solicita, en primer lugar, la inadmisión de los diferentes recursos por falta de legitimación activa de los recurrentes, y, subsidiariamente, la inadmisión de la impugnación del apartado 3 de la nueva disposición



adicional quinta de la LOTC, reguladora del conflicto en defensa de la autonomía foral, o, en su defecto, la desestimación de todos los recursos, por las razones que se pasan a exponer:

a) Para el Abogado del Estado la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, contiene exclusivamente normas de delimitación jurisdiccional (entre el Tribunal Constitucional y el orden contencioso-administrativo) y normas procesales (objeto, legitimación, trámite y decisión de los nuevos procesos constitucionales creados por la disposición adicional quinta de la LOTC). La regulación de estas materias es competencia exclusiva del legislador estatal con arreglo al art. 149.1.5ª y 6ª CE, en relación con los arts. 117.3, 122.1, 161.1 a), 162.2 y 165, todos ellos de la CE, sin incidencia directa sobre las competencias autonómicas invocadas (las de planificación, ordenación económica y fomento del desarrollo regional *ex* art. 8.1.4 EALR y de fomento del desarrollo económico *ex* art. 70.1.18ª del Estatuto de Autonomía castellano-leonés), rechazando que la STC 96/2002, de 25 de abril, suponga un precedente que justifique la legitimación activa de los órganos autonómicos actores ya que en esa ocasión el precepto legal impugnado -referido a la política económica nacional- incidía directamente en el objeto de las competencias autonómicas riojanas sobre planificación y ordenación de la actividad económica regional y fomento del desarrollo económico, y la norma impugnada contribuía a generar un “efecto [económico] frontera” -por estimular la deslocalización de actividades en La Rioja y su traslado a territorio foral- que repercutía “directa e inequívocamente” en su autonomía financiera.

Niega el Abogado del Estado que la Ley Orgánica impugnada recorte las facultades de reacción y tutela judicial de las Comunidades Autónomas, puesto que la mayor o menor legitimación de que puedan gozar en procesos constitucionales o contencioso-administrativos no guarda relación con el haz de competencias autonómicas sino con el derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE o bien se trata de reglas de legitimación establecidas por el constituyente en razón de la singularidad del control de constitucionalidad [apartados 1 a) y 2 del art. 162 CE]. Solo habría conexión con competencias autonómicas en el supuesto, que a su juicio no concurre, de que la finalidad de la Ley fuera el propiciar la inmunidad de control jurisdiccional para las normas forales fiscales vascas y, por ende, permitir y favorecer normas contrarias a derecho y lesivas del desarrollo económico de las Comunidades limítrofes. A ello se añade que las instituciones recurrentes parten de la premisa de que la reforma legislativa les niega legitimación procesal para interponer recurso contra las normas forales fiscales ante el Tribunal Constitucional pese a que, en realidad, será la futura doctrina constitucional la que

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

sentará criterio al respecto.

b) Subsidiariamente pide el Abogado del Estado la inadmisión parcial de los recursos, no solo porque las razones que los demandantes ofrecen para fundamentar su legitimación no guardan la menor relación con el apartado 3 de la nueva disposición adicional quinta de la LOTC (que regula el conflicto en defensa de la autonomía foral), habiendo incumplido su carga de alegar el punto de conexión competencial en el que basan su legitimación, sino también porque la Ley Orgánica 1/2010 únicamente contiene normas de delimitación jurisdiccional y normas procesales, de competencia exclusiva del legislador estatal [art. 149.1.5ª y 6ª CE, en relación con los arts. 117.3, 122.1, 161.1.d), 162.2 y 165, todos ellos de la CE], careciendo el nuevo conflicto de toda incidencia sobre las competencias riojanas invocadas en las demandas relativas a la planificación y ordenación económica y fomento de desarrollo regional.

c) En relación con las cuestiones de fondo solicita el Abogado del Estado la desestimación de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, para lo cual arranca en su exposición precisando que el ámbito de control de las normas forales fiscales alcanza a las impugnaciones fundadas en la vulneración de una regla del bloque de la constitucionalidad, pero no cuando la infracción imputada lo fuese de una norma del Derecho de la Unión Europea (infracción absolutamente ajena a la jurisdicción de este Tribunal) o cuando adolezca de vicios de simple ilegalidad, por cualquier violación sustantiva de la ley estatal o autonómica sin relieve constitucional (cuestión que igualmente está fuera de la jurisdicción de este Tribunal Constitucional). Hay que tener presente –añade– que el tercer párrafo del apartado 1 de la disposición adicional quinta de la LOTC, prevé que “*el parámetro de validez de las normas forales enjuiciadas se ajustará a lo dispuesto en el artículo veintiocho de esta Ley*”, es decir, a las normas y principios del bloque de la constitucionalidad, de modo que cuando la impugnación no cuente con un fundamento jurídico-constitucional (violación del Derecho europeo o infracciones de mera legalidad), cabrá la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo. Y cuando se interponga el recurso contencioso-administrativo aduciendo conjuntamente fundamentos constitucionales, fundamentos basados en el Derecho de la Unión Europea y fundamentos de mera legalidad, para decidir sobre los fundamentos de inconstitucionalidad, el tribunal contencioso-administrativo deberá plantear, “*con carácter prejudicial*”, la cuestión de la validez constitucional de la norma foral fiscal (párrafo segundo del apartado 1 de la nueva disposición adicional quinta de la LOTC).



Por otra parte, mediante el art. 2 de la Ley Orgánica 1/2010 el legislador pretende excluir del ámbito jurisdiccional contencioso-administrativo únicamente lo que incluye en el constitucional, pues aun cuando en el nuevo art. 9.4 LOPJ señale que los “recursos indirectos” contra las normas forales fiscales corresponden en exclusiva al Tribunal Constitucional, añade a continuación “*en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica*”. Esta disposición deja claro que los recursos de que ha de conocer el Tribunal Constitucional son impugnaciones cuyo objeto sea la propia norma foral o alguno de sus preceptos, nunca uno de sus actos administrativos de aplicación, aunque la impugnación se base en un vicio imputable a la norma aplicada y ese vicio sea de inconstitucionalidad, en cuyo caso habrá de plantearse la correspondiente cuestión sobre la validez de la norma foral fiscal. El planteamiento de cuestión alguna sobre su validez constitucional solo tiene sentido en el seno de un proceso contencioso-administrativo.

En definitiva, los recursos contencioso-administrativos directos basados exclusivamente en fundamentos de inconstitucionalidad quedan excluidos del conocimiento de los tribunales contencioso-administrativos por corresponder al Tribunal Constitucional, mientras que los recursos contencioso-administrativos indirectos basados exclusivamente en la inconstitucionalidad de la norma foral fiscal no podrán ser resueltos sin plantear previamente ante el Tribunal Constitucional la cuestión de validez de la norma foral fiscal.

Para el Abogado del Estado no existe colisión de la reforma legislativa con la disposición adicional primera de la Constitución, puesto que sin duda el Estatuto de Autonomía es la vía principalísima de actualización del régimen foral, pero la disposición adicional primera CE no contiene ninguna reserva exclusiva a favor del Estatuto para actualizar el régimen foral, pues si esta actualización debe verificarse “*en el marco de la Constitución*”, a ella pueden también contribuir las Cortes Generales no solo cuando aprueban la Ley del Concierto Económico sino con ocasión de ejercitar cualesquiera de sus competencias constitucionales exclusivas.

Una vez hechas las precisiones anteriores añade a continuación el Abogado del Estado que no se produce la violación de los arts. 161.1.a) y 163, ambos de la CE, por parte de los apartados 1 y 2 de la nueva disposición adicional quinta de la LOTC, pues esta no altera el régimen del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad sino que crea unos nuevos procedimientos de control de constitucionalidad. A su juicio, son ciertamente procedimientos de control de constitucionalidad de normas y de ahí la decisión del legislador de remitirse al régimen de los dos



procedimientos-tipo de control de leyes: el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. Sin embargo, el objeto de los nuevos procedimientos es singular no solo por el rango reglamentario de la norma enjuiciada sino por la materia fiscal que regulan. Ni es ajena a la jurisdicción del Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de normas reglamentarias ni de la previsión constitucional de dos procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes cabe inferir una prohibición de crear procedimientos de control de constitucionalidad de cierto tipo de normas reglamentarias.

d) Rechaza el Abogado del Estado igualmente que el art. 2 y la disposición adicional única de la Ley Orgánica 1/2010 -es decir, el inciso introducido en el primer párrafo del art. 9.4 LOPJ y la nueva letra d) del art. 3 LJCA- vulneren el art. 106.1 CE, pues los tribunales contencioso-administrativos siguen pudiendo controlar el sometimiento de las normas forales fiscales a la ley y al Derecho en cuanto se traten de infracciones distintas de las constitucionales, como son las de legalidad ordinaria interna o las relativas al Derecho de la Unión Europea.

e) Para el Abogado del Estado tampoco resulta lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) puesto que las Administraciones de las Comunidades Autónomas cuentan con legitimación para recurrir en vía contencioso-administrativa *ex art. 19.1.d) LJCA* las disposiciones administrativas forales subordinadas a las normas forales fiscales, es decir, las disposiciones de contenido tributario dictadas por las Diputaciones Forales que desarrollen o ejecuten normas forales fiscales aprobadas por las Juntas Generales, así como los actos administrativos generales dictados por la Diputación Foral o por órganos de la Administración tributaria foral; y también los llamados decretos forales normativos, fruto de una delegación normativa de las Juntas Generales en las Diputaciones Forales, si exceden tales disposiciones los límites de la delegación (art. 1.1 *in fine* LJCA).

Por otra parte, considera el Abogado del Estado que es cierto que no cabrá promover un recurso contencioso-administrativo directo de protección de los derechos fundamentales contra una norma foral fiscal, pero sí cabrá un amparo judicial indirecto contra una norma foral fiscal, es decir, un recurso contencioso-administrativo de protección de derechos fundamentales (arts. 114 y ss. LJCA) dirigido contra una disposición o acto aplicativos de la norma foral fiscal, basado en que esta viola tales derechos, en el seno del cual el tribunal contencioso-administrativo podrá plantear cuestión de validez de la norma foral fiscal ante el Tribunal Constitucional. Y si rechaza plantearla, el recurrente podrá intentar un recurso de amparo constitucional, que será un amparo



indirecto contra la norma foral fiscal. Con ello se garantiza una tutela suficiente de los derechos fundamentales que puedan estimarse directamente vulnerados por una norma foral fiscal, y no puede entenderse infringido el art. 53.2 CE.

En fin, a su juicio, el alcance exacto de la legitimación activa para recurrir ante el Tribunal Constitucional las normas forales fiscales deberá ser fijado en el futuro por este Tribunal. En todo caso, por aplicación del art. 37.2 LOTC a las cuestiones sobre la validez de las normas forales fiscales, quienes hayan sido parte en el proceso *a quo* podrán personarse ante el Tribunal Constitucional y formular alegaciones.

f) Para el Abogado del Estado el establecimiento de un distinto régimen de control de las normas forales en función de la materia que regulen (si son normas tributarias su enjuiciamiento corresponderá al Tribunal Constitucional y si no a los tribunales contencioso-administrativos, sin olvidar la existencia de disposiciones en materia tributaria dictadas por las Diputaciones Forales con valor normativo, como los decretos forales normativos, decretos normativos de urgencia fiscal o decretos forales-norma, que continuarán siendo controlados por los tribunales contencioso-administrativos), se sustenta en la existencia del Concierto Económico, presidido por una Ley que, en parte al menos, queda integrada en el bloque de la constitucionalidad. Por lo tanto, las normas forales fiscales plantean específicas cuestiones constitucionales de interpretación del régimen foral de Concierto Económico que no suscitan las normas forales extratributarias, lo que justifica de forma suficiente la inexistencia de una arbitrariedad legislativa.

g) Llama la atención el Abogado del Estado sobre el hecho de que tanto el Gobierno como el Parlamento de La Rioja denuncian una serie de infracciones constitucionales relativas a las libertades de circulación, residencia y empresa (arts. 19 y 39, ambos de la CE), a la unidad de mercado (arts. 2, 38, 40.1, 130.1, 131, 138.1 y 2, 139.2, 149.1.14ª y 157.2, todos ellos de la CE) y a los principios de solidaridad y autonomía financiera (arts. 2, 138, 156.1 y 158, todos de la CE), y sin embargo, incumplen la carga de fundamentar tan dispares violaciones, impidiéndole ejercer su derecho de defensa. En cualquier caso, añade, las hipotéticas violaciones serían imputables a las normas forales fiscales, únicas que provocarían tan dañinos efectos, y no a la Ley Orgánica 1/2010 que, por su contenido, carece de aptitud para generar autónomamente tan perniciosas consecuencias.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

h) En relación con el apartado 3 de la disposición adicional quinta de la LOTC, que crea y regula el conflicto en defensa de la autonomía foral, señala el Abogado del Estado que la singularidad de su objeto (normas del Estado con rango de ley), la singularidad de la fundamentación de la pretensión conflictual (la lesión de la garantía constitucional y estatutaria de la autonomía foral) y la singularidad de la legitimación (Diputaciones Forales y Juntas Generales) dan fisonomía propia al nuevo procedimiento, del cual cabe predicar lo que la STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 1, dijo del conflicto en defensa de la autonomía local: “Estamos efectivamente ante un nuevo proceso constitucional, pues, dada su configuración, no puede entenderse como una nueva modalidad, ni de alguno de los procesos a los que se hace referencia en los epígrafes a), b) y c) del art. 161.1 CE, ni del contemplado en el art. 161.2 CE. Tampoco puede considerarse una variante de ninguno de los procedimientos que, al amparo del epígrafe d) del art. 161.1 CE, han sido creados por las leyes orgánicas y hoy forman parte de la jurisdicción constitucional en nuestro Ordenamiento”. En definitiva el nuevo conflicto en defensa de la autonomía foral responde a una decisión del legislador orgánico amparada en los arts. 161.1.d), 162.2 y 165, todos ellos de la CE.

Por lo que hace al reproche de infracción de los arts. 9.3, 14, 24, 138.2, y 139.1, todos ellos de la CE, considera el Abogado del Estado que ni los territorios ni los entes públicos están protegidos por el art. 14 CE, encontrándose la raíz del privilegio foral en el propio Texto Constitucional. Por lo demás, la unidad del texto fundamental impide invocar los arts. 138.2 y 139.1, ambos de la CE, frente a la disposición adicional primera CE.

Para concluir, rechaza el Abogado del Estado, de un lado, que la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, pueda vulnerar los arts. 1.1, 87.1 y 2, y 166, todos ellos de la CE, por implicar una reforma encubierta de la propia Constitución fuera de los cauces previstos en la misma, señalando al respecto que ya en el ATC 85/2006, de 15 de marzo y en la posterior STC 49/2008, de 9 de abril, este Tribunal ha afirmado que las eventuales lesiones producidas por una norma impugnada no alteran el contenido normativo de la Constitución, ni le confieren una virtualidad modificativa de la misma, sino que lo que determinan es su inconstitucionalidad. De otro lado, califica de inadmisibles la pretensión formulada por el Consejo de Gobierno de Castilla y León de que se declare en la presente sentencia que sus efectos “alcanzan a las normas forales fiscales y demás decisiones o actos que en su aplicación puedan haber sido dictados por los órganos Forales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya durante la sustanciación del presente

recurso de inconstitucionalidad, ordenando abrir los plazos procesales pertinentes para su impugnación”, por ser contraria tal petición a los arts. 27.1 y 39.1, ambos de la LOTC.

13. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 29 de febrero de 2012, la Diputación Foral de Bizkaia, a través del Procurador de los Tribunales don Julián del Olmo Pastor y la asistencia letrada de don Enrique Lucas Murillo de la Cueva, solicitó su personación en el presente proceso como coadyuvante del Gobierno de la Nación, en defensa de la constitucionalidad de la impugnada Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero. A esta pretensión se opusieron el propio Abogado del Estado así como el Consejo de Gobierno de La Rioja, el Parlamento de La Rioja, el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León, y las Cortes de Castilla y León. Mediante ATC 144/2012, de 16 de julio, el Pleno de este Tribunal, a la vista de lo previsto en los arts. 162.1.a) CE, y 32 y 34, ambos de la LOTC, acordó denegar la personación solicitada.

14. Por medio de escrito presentado el día 7 de mayo de 2012, solicitó su personación en el proceso el Gobierno Vasco, también como coadyuvante del Gobierno de la Nación, lo que fue acordado por el Pleno del Tribunal en providencia de fecha 16 de julio de 2012, sin que ello comportase retroacción de las actuaciones a un momento anterior, por lo que, habiendo precluido el periodo de alegaciones, no se tuvieron por hechas las manifestaciones sobre la cuestión de fondo contenidas en el escrito de personación.

15. La Letrada Mayor del Parlamento Vasco, mediante de escrito presentado el día 15 de noviembre de 2012, solicitó la personación de la Cámara autonómica en el presente proceso, como coadyuvante del Gobierno de la Nación, lo que fue acordado por el Pleno del Tribunal en providencia de fecha 18 de diciembre de 2012, sin que ello comportase retroacción de las actuaciones a un momento anterior, por lo que, habiendo precluido el periodo de alegaciones, no se le confirió plazo a tal fin.

16. Mediante providencia de 21 de junio de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.



II. Fundamentos Jurídicos

1. El Consejo de Gobierno y el Parlamento de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como el Consejo de Gobierno y las Cortes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, impugnan en el presente proceso constitucional la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. Sin embargo, antes de entrar a dar respuesta a cada uno de los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos en los diferentes recursos es necesario realizar una serie de precisiones previas:

a) Debe advertirse que el párrafo primero del artículo segundo de la Ley Orgánica 1/2010, objeto del presente proceso constitucional, ha sido corregido posteriormente por la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Conforme a esta corrección, el inciso “*apartado 4 del artículo 9 de esta Ley*” se sustituye por “*párrafo primero del apartado 4 del artículo 9 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*”. Se trata, como puede comprobarse, de una corrección que, en modo alguno, afecta al objeto del presente proceso constitucional.

b) Opone el Abogado del Estado la falta de legitimación activa de los recurrentes para interponer los presentes recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2010, al no afectar a las competencias autonómicas invocadas. Sin embargo, debe rechazarse esta falta de legitimación que se imputa a los recurrentes toda vez que, de conformidad con el art. 32.2 LOTC, los órganos ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas tienen legitimación para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado, cuando afecten “*a su propio ámbito de autonomía*”. Aunque esta última expresión fue entendida en un principio por la doctrina de este Tribunal en un sentido estrictamente competencial, con referencia a una afectación de las competencias propias y exclusivas necesarias para satisfacer el interés respectivo (así, por ejemplo, en SSTC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3; y 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 2), posteriormente hemos considerado que la legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad no lo es tanto para la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, como para «la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional» (STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1). De esta manera, al día de hoy «puede afirmarse que



los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción», de modo tal que «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico», extendiéndose «a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico» (STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 2).

Precisamente por carecer las Comunidades Autónomas de competencia en materia de legislación procesal, con la salvedad de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades de su Derecho sustantivo (art. 149.1.6ª CE), la modificación operada por la Ley Orgánica 1/2010 afecta "*a su propio ámbito de autonomía*" (art. 32.2 LOTC), porque el nuevo régimen procesal que introduce, como señalan los recurrentes, implica un recorte de sus facultades de reacción y tutela judicial, al impedirles impugnar –como hasta ahora venían haciendo– las normas forales fiscales que incidan negativamente en su ámbito territorial, pasándose de un sistema de control de estas normas ante los órganos de la jurisdicción ordinaria en el que las propias Comunidades Autónomas limítrofes con la del País Vasco venían legitimadas directamente para su impugnación, a un sistema en el que ese control se atribuye ahora a este Tribunal Constitucional, pero en el que carecen de legitimación para su impugnación directa [art. 32.1 y 2 LOTC].

En suma, la modificación de las reglas procesales de control de unas normas que, por su contenido y alcance pueden provocar, como señalamos en la STC 96/2002, de 26 de abril, el llamado "efecto frontera" de estimular el traslado de actividades económicas de territorio común a territorio foral, con afectación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas limítrofes (FJ 3), alterando sus posibilidades de reacción frente a eventual afectación de su ámbito de autonomía, genera en ellas un interés legítimo, directo y específico, en la constatación de que la articulación de aquellas nuevas reglas por el Estado, en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de legislación procesal [art. 149.1.6ª CE, en conexión con los arts. 161.1.d), 162.2 y 165, todos ellos de la CE], se ha hecho mediante el recto ejercicio de su ámbito competencial, garantizándose, en todo caso, la supremacía de la Constitución. Debe rechazarse, en consecuencia, la falta de legitimación de los recurrentes para interponer los presentes recursos de inconstitucionalidad.



c) Considera también el Abogado del Estado que deben inadmitirse parcialmente los recursos, no solo porque las razones que los demandantes ofrecen para fundamentar su legitimación no guardan la menor relación con el apartado 3 de la nueva disposición adicional quinta de la LOTC (que regula el conflicto en defensa de la autonomía foral), habiendo incumplido su carga de alegar el punto de conexión competencial en el que basan su legitimación, sino también porque la Ley Orgánica 1/2010 únicamente contiene normas de delimitación jurisdiccional y normas procesales, de competencia exclusiva del legislador estatal [art. 149.1.5ª y 6ª CE, en relación con los arts. 117.3, 122.1, 161.1.d), 162.2 y 165, todos ellos de la CE], careciendo el nuevo conflicto de toda incidencia sobre las competencias invocadas en las demandas.

También esta objeción debe rechazarse al existir, como se ha dicho, un interés legítimo, directo y específico de las instituciones recurrentes para impugnar la atribución a las Diputaciones Forales y a las Juntas Generales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, de la legitimación para plantear ante este Tribunal Constitucional los conflictos en defensa de la autonomía foral frente a normas del Estado con rango de ley. En la medida que con este nuevo conflicto en defensa de la autonomía foral las Juntas Generales y las Diputaciones Forales pueden cuestionar las normas del Estado con rango de ley y, entre ellas, las propias normas estatutarias de las Comunidades Autónomas limítrofes cuando se aduzca una afectación de la autonomía foral, no cabe duda del interés de las instituciones demandantes, como se ha dicho, no solo en el control del correcto ejercicio de las competencias del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6ª CE), en relación con la delimitación del modelo de jurisdicción constitucional, sus procesos y las reglas de legitimación [arts. 161.1.d), 162.2 y 165, todos ellos de la CE], sino también en la defensa de su "*propio ámbito de autonomía*", el cual se ve claramente afectado por esa nueva delimitación. Debe rechazarse, por tanto, también esta otra objeción.

d) Puesto que a lo largo de las diferentes demandas se vierten una serie de consideraciones críticas sobre el especial régimen tributario de los territorios forales, es importante dejar sentado ya en este momento que el único objeto del presente proceso constitucional lo constituye el nuevo régimen procesal establecido por la Ley Orgánica 1/2010, tanto para la impugnación de las normas forales fiscales como para la defensa de la autonomía foral. En ningún momento será objeto de nuestro análisis, pues, la existencia misma del propio régimen tributario foral, su contenido, alcance o consecuencias que de su aplicación pudieran derivarse, aspectos estos que no pueden formar del presente proceso constitucional.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

El objeto del presente proceso constitucional lo constituye, entonces, el contenido de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, por ser esta la norma impugnada, en sus tres previsiones: en primer lugar, en la modificación de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), mediante la adición a esta norma de una Disposición adicional quinta (art. 1); en segundo lugar, en la modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en lo sucesivo, LOPJ), concretamente, dando nueva redacción al párrafo primero de su art. 9.4 (art. 2); y, finalmente, en la modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), mediante la adición de una nueva letra d) a su art. 3 (Disposición adicional única).

Eso sí, debemos anticipar ya en este mismo instante, como hicimos en la STC 49/2008, de 9 de abril (en recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modificaba la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), que «el examen de la constitucionalidad de nuestra Ley reguladora nos obliga a extremar las consideraciones institucionales y funcionales que siempre acompañan al control del legislador democrático. Por de pronto, es evidente que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica. Las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro control, debiendo limitarnos a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control. Por otro lado, tratándose del legislador democrático no podemos perder de vista que la presunción de constitucionalidad ocupa un lugar destacado en el desarrollo de dicho control, correspondiendo al recurrente no solo ponerlo en marcha mediante el ejercicio de su legitimación, sino concretar los motivos de la pretendida inconstitucionalidad y colaborar con la jurisdicción constitucional. Y tampoco debe perderse de vista, como cuestión de principio, que el legislador no debe limitarse a ejecutar la Constitución, sino que está constitucionalmente legitimado para tomar todas aquellas medidas que, en un marco caracterizado por el pluralismo político, no vulneren los límites que se derivan de la Norma fundamental» (FJ 4).

2. Antes de entrar a dar respuesta a los vicios de inconstitucionalidad denunciados por las instituciones recurrentes y puesto que a lo largo de los diferentes escritos de alegaciones se han vertido distintas afirmaciones sobre la justificación histórica, contenido y alcance del



régimen tributario foral, así como sobre la naturaleza y rango de las normas dictadas en su seno, vamos a comenzar nuestro análisis realizando una serie de concreciones previas relativas a los rasgos históricos del régimen de Concierto, a la naturaleza de las normas forales fiscales y a su relación con el principio de reserva de ley operante en materia tributaria.

a) La disposición adicional primera de la Constitución de 27 de diciembre de 1978 recoge el respeto a *“los derechos históricos de los territorios forales”* (párrafo primero), cuya actualización *“se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”* (párrafo segundo), razón por la cual, la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco –EAPV- ha previsto que *“[l]as relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios”* (art. 41.1 EAPV). Conforme al mismo, las Instituciones competentes de los territorios históricos no sólo pueden *“mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma”* [art. 41.2.a) EAPV], sino que deben adoptar *“los acuerdos pertinentes, con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al territorio común, estableciéndose igual periodo de vigencia que el señalado para éstas”* [art. 41.2.c) EAPV].

Fruto de la anterior previsión estatutaria se dictó la Ley 12/1981, de 13 mayo, por la que se aprobaba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, con duración hasta el día 31 de diciembre de 2001 (art. 1). Esta ley sometía el régimen tributario de los Territorios Históricos a los principios de *“[r]espeto de la solidaridad en los términos prevenidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía”* (art. 2.1.1º); *“[a]tención a la estructura general impositiva del Estado”* (art. 2.1.2º); *“[c]oordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado, de acuerdo con las normas del presente Concierto Económico”* (art. 2.1.3º); *“[c]oordinación, armonización fiscal y colaboración mutua entre las instituciones de los Territorios Históricos según las normas que, a tal efecto, dicte el Parlamento Vasco”* (art. 2.1.4º); y *“[s]ometimiento a los Tratados o Convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado español o a los que este se adhiera”* (art. 2.1.5º). En la actualidad, la anterior norma legal ha sido sustituida por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se



aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (en lo sucesivo, LCE), que nuevamente condiciona el régimen tributario de los Territorios Históricos a los mismos principios que han sido citados pero con una precisión adicional, a saber, la de que atenderá, en particular, “a lo dispuesto en los Convenios internacionales suscritos por España para evitar la doble imposición y en las normas de armonización fiscal de la Unión Europea” (art. 2.1.5º).

Pues bien, con la expresión “*territorios forales*” recogida en la disposición adicional primera del Texto Constitucional «se hace referencia a “aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral» (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 1; y 173/2014, de 23 de octubre, FJ 3). De esta manera, una de las peculiaridades que han tenido las provincias vascas a lo largo de la Historia (comúnmente conocidas, junto con Navarra, como “*territorios históricos*” o “*territorios forales*”), y, por tanto, uno de los “*derechos históricos*” que la Disposición adicional primera de la Constitución “*ampara y respeta*”, aunque, como no podía ser de otra manera, de forma actualizada “*en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*”, pues el Texto Constitucional «imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales» (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3), es lo que se ha conocido como el “*régimen de concierto económico*”, que se integra en el núcleo del régimen foral y que se caracteriza por la existencia de «un régimen fiscal propio», que no hace sino salvaguardar determinadas peculiaridades de su «autogobierno territorial» o de su «foralidad» (STC 76/1988, de 26 de abril, FFJJ 2 y 4).

Se trata de un régimen especial aplicable exclusivamente a la materia tributaria, que no se extiende «a aspectos financieros no tributarios» (STC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 3), y que ha sido ejercido de forma continuada por la Institución Foral, aunque de forma concertada «previamente con el Estado» [SSTC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4.b); y 171/2014, de 23 de octubre, FJ 6]. De este modo, los territorios históricos han venido estableciendo, regulando y gestionando su propio régimen tributario, «pero sin oponerse (...) a los tributos del Estado»



(STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 2), y sin que sus normas reguladoras hayan emanado del Parlamento Vasco sino de las Juntas Generales, en cuánto órganos de representación y participación popular. Por consiguiente, es preciso concluir que, como rasgo histórico de la foralidad, actualizada en el marco de Constitución y del Estatuto de Autonomía, los territorios de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia han conservado, de forma exclusiva, la competencia para mantener, establecer, regular y gestionar, dentro de cada uno sus territorios, su propio régimen tributario, aunque atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, tanto en su contenido ordinario [art. 41.2.a) EAPV], como en el excepcional y coyuntural [art. 41.2.c) EAPV], pues en cada uno de sus impuestos deber ser «identificable la imagen de los que integran el sistema tributario estatal» (STC 110/2014, de 26 de junio, FJ 3).

b) Puesto que el Estado “*se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan*” (art. 137 CE), los territorios históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, titulares de su propio régimen tributario (arts. 41.2 EAPV), se configuran, dentro de esa organización territorial del Estado, como provincias y, en virtud de ello, como entidades locales [arts. 141.1 CE y 3.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL)], correspondiéndoles “*las potestades reglamentarias y de autoorganización*” [art. 4.1.a) LBRL]. Eso sí, su condición no termina ahí, teniendo también la de “*territorios forales*” (disposición adicional primera CE), lo que les dota de una singularidad que se concreta en un ámbito competencial propio, que se manifiesta tanto frente al Estado como ante la propia Comunidad Autónoma del País Vasco, y que dimana del régimen foral constitucional y estatutariamente garantizado.

Dado que aquellos territorios históricos “*conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco*” (art. 39 LBRL), de manera que “*se regirán por el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos*” (art. 37 EAPV), la regulación de ese régimen jurídico peculiar y privativo se hizo en la Norma Foral de 7 de marzo de 1983, de organización institucional del Territorio Histórico de Álava; en la Norma Foral de 26 de febrero de 1983, de organización institucional del Territorio Histórico de Guipúzcoa (hoy sustituida por la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, de Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Guipúzcoa); y en la Norma Foral de 5 de enero de 1983, de organización institucional del Territorio Histórico de Vizcaya (actualmente reemplazada por la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las instituciones forales del Territorio Histórico de Vizcaya).



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Según ese régimen jurídico peculiar y privativo, “[d]e acuerdo con su tradición histórica, son Órganos Forales de los Territorios Históricos sus respectivas Juntas Generales y Diputaciones Forales” [art. 1.2 de la Ley del País Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (en adelante, LRIC)], que tienen competencia exclusiva sobre todas las materias “que tengan atribuidas por la Ley del Concierto Económico y por otras normas y disposiciones de carácter tributario” [art. 7.a).6º LRIC], sobre las cuales les corresponde ejercer la potestad “normativa” y la “reglamentaria” [art. 8.1.a) y b) LRIC]. Eso sí, “[e]n todo caso, la facultad de dictar normas con rango de Ley corresponde en exclusiva al Parlamento” (art. 6.2 LRIC), pues el Parlamento Vasco es el único que “ejerce la potestad legislativa” (art. 25.1 EAPV).

Las Juntas Generales, órgano de representación y participación popular, ejercen la potestad normativa a través de disposiciones generales (mediante las normas forales) que gozan de un rango superior a los decretos de la Diputación Foral (art. 5 de la Norma Foral de Álava del 7 de marzo de 1983; art. 6.1 de la Norma Foral de Guipúzcoa 6/2005; y art. 5 de la Norma Foral de Vizcaya 3/1987). Por su parte, la Diputación Foral, órgano colegiado de gobierno y administración del territorio histórico, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (a través de los decretos forales). De esta manera, las normas forales «que regulan el sistema tributario de cada territorio histórico son normas que no emanan del Parlamento vasco, sino de las Juntas Generales de cada uno de los territorios históricos», tratándose de «disposiciones normativas que (...) carecen de rango de ley» y de «fuerza de ley» (STC 295/2006, de 11 de octubre, FJ 3), como no podía ser de otra manera, puesto que, como hemos comprobado con anterioridad, el ejercicio de la potestad legislativa corresponde, en exclusiva, al Parlamento Vasco (arts. 25.1 EAPV y 6.2 LRIC).

Habida cuenta que la potestad legislativa la ejerce el Parlamento Vasco (art. 25.1 EAPV), las normas forales fiscales que emanan de las Juntas Generales de los territorios históricos son, por tanto, disposiciones normativas con naturaleza reglamentaria (como correcta y expresamente señala el párrafo cuarto del Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2010). Ahora bien, se trata de disposiciones que ni «tienen naturaleza de meros reglamentos de ejecución de la Ley estatal» (SSTC 255/2004, de 22 de diciembre, FJ 2; y 295/2006, de 11 de octubre, FJ 3), en la medida que gozan de una singularidad que dimana del régimen foral constitucional y



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

estatutariamente garantizado, no solo frente a las Instituciones comunes del País Vasco sino también frente «a los poderes centrales del Estado» (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6), ni tienen la de disposiciones autónomas, al no surgir desvinculadas de toda ley, dado que tienen como función constitucional la de configurar, de forma armonizada, un régimen tributario foral que sustituye y replica, en cada uno de esos territorios, la estructura del sistema tributario del Estado (STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 5), tanto en su contenido ordinario [art. 41.2.a) EAPV] como en el extraordinario y coyuntural [art. 41.2.c) EAPV].

Se trata, pues, de un tipo singular de normas reglamentarias, que operan sobre «un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral» (STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4), expresión máxima de la foralidad garantizada por la disposición adicional primera del Texto Constitucional, pero cuyo contenido y alcance es fruto de un poder tributario derivado, cuyo ejercicio, como sucede también con el que corresponde en materia tributaria a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, «no sólo queda condicionado por la Constitución, sino también por las normas que dicte el Estado en la materia» (STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7), pues sólo en contraste con las leyes estatales reguladoras de los tributos se puede comprender el concreto alcance de las potestades atribuidas a los territorios históricos [SSTC 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 3; y 33/2016, de 18 de febrero, FJ 4.A), aunque con relación a los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas]. No hay que olvidar que ni los derechos históricos «pued[en] considerarse por sí mismos, títulos competenciales autónomos de los que quepa deducir competencias» (STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4), ni la potestad originaria del Estado en materia tributaria (art. 133.1 CE) «puede quedar enervada por disposición alguna de inferior rango» (STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7).

Por consiguiente, a los territorios forales no les es dado, al margen de las normas legales estatales de cobertura (leyes ordenadoras), «decidir unilateralmente sobre su contenido» sino, antes al contrario, el régimen tributario que establezcan «debe ser acordado previamente con el Estado» y «ser reflejo del estatal» (STC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 5), hasta el punto que, en la mayoría de los supuestos, «la identificación de la norma reglamentaria con la ley es tal que no permite la inaplicación de aquella sin, al mismo tiempo, dejar de aplicar esta» (ATC 54/2006, de 15 de febrero, FJ 2), de modo que «la infracción constitucional que pudiera imputarse a aquellas ha de entenderse incluida en la norma estatal» (STC 255/2004, de 22 de diciembre, FJ 2). No hay que descuidar que la complejidad de nuestro sistema de fuentes

«conduce a la consecuencia, en el orden procesal constitucional, de que la determinación de la validez o constitucionalidad de una disposición o enunciado (...) puede requerir el previo examen, a estos solos efectos, de la propia constitucionalidad de la norma de ley de que trae causa la impugnada» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2.a), con relación a los decretos legislativos]. Lo anterior, claro está, salvo que «resulte posible escindir la inaplicación del reglamento de la propia inaplicación de la ley», porque aquel no hubiese armonizado correctamente, en los términos en que venía obligado, el alcance los preceptos legales ordenadores (ATC 54/2006, de 15 de febrero, FJ 2).

c) El art. 31.3 CE dispone que solo pueden establecerse prestaciones patrimoniales “*con arreglo a la ley*” y el art. 133 CE atribuye la potestad de establecer tributos “*mediante ley*”, confiriendo al Estado un poder “originario” o primario que deriva directamente del Texto Constitucional, y a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales un poder “derivado” o secundario cuyo ejercicio «no solo queda condicionado por la Constitución, sino también por las normas que dicte el Estado en la materia» (STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 3). Por su parte, la disposición adicional primera de la Constitución “*ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*”, a quienes corresponde, en materia de tributos concertados, la potestad de dictar disposiciones normativas con carácter reglamentario [art. 4.1.a) LBRL], las Juntas Generales a través de las “normas forales” y las Diputaciones Forales mediante “decretos forales” [art. 8.1.a) y b) LRIC], eso sí, gozando las primeras de un rango superior al de los segundos (arts. 5 de la Norma Foral de Álava del 7 de marzo de 1983; 6.1 de la Norma Foral de Guipúzcoa 6/2005; y 5 de la Norma Foral de Vizcaya 3/1987).

Conforme a lo que antecede, el sentido que hay que reconocer en la reserva de ley prevista en materia tributaria, que se dirige a preservar tanto la paridad básica de posición de todos los ciudadanos (art. 139.1 CE) como la unidad misma del ordenamiento (arts. 1.2 y 2, ambos de la CE), no puede entenderse desligado de la garantía de la foralidad que la Constitución consagra, que garantiza un régimen tributario propio en los territorios forales. La forma de conciliar aquella exigencia constitucional de la “*reserva de ley*” para establecer tributos (arts. 31.3 y 133, ambos de la CE) con la potestad reglamentaria de los territorios históricos para establecer y exigir sus propios tributos (disposición adicional primera de la CE), se produce mediante la intervención del Estado que, a través de su potestad legislativa en la materia, configura un sistema tributario único y lo dota de contenido, para que, a continuación



y bajo la cobertura de las leyes estatales reguladoras de cada tributo, las Juntas Generales hagan realidad su potestad tributaria a través de sus propias disposiciones normativas.

En suma, aun cuando la Constitución autoriza a los territorios históricos a establecer y regular su propio régimen tributario, han de hacerlo tanto en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía (disposición adicional primera), como de acuerdo con las previsiones del Concierto Económico (art. 41.1 EAPV) y de las leyes del Estado en materia tributaria [art. 41.2.a) y c) EAPV], las cuales no son «meramente habilitadoras para el ejercicio de una potestad tributaria que originariamente solo corresponde al Estado», sino también, como hemos señalado con anterioridad, son «leyes ordenadoras» de los tributos que integran aquel régimen tributario propio, «porque la Constitución encomienda aquí al legislador no solo el reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial, sino también garantizar la reserva legal que ella misma establece (art. 31.3)» [SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10.c), respecto de los tributos locales]. Procura así la Constitución garantizar «que el ejercicio del poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de “un sistema” tributario en los términos exigidos por el art. 31.1 CE» (SSTC 120/2012, de 4 de junio, FJ 4; y 85/2013, de 11 de abril, FJ 3), integrando las exigencias de la reserva de ley estatal y de la autonomía foral, que no está carente de límites, no solo por el mismo carácter derivado del poder tributario de los territorios históricos, sino también porque «como no podía ser de otro modo, la autonomía hace referencia a un poder necesariamente limitado» [SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 8; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10.b)].

3. El art. 1 de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, introduce una nueva Disposición adicional quinta LOTC, cuyos apartados 1 y 2 disponen:

“1. Corresponderá al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas en el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre).

El Tribunal Constitucional resolverá también las cuestiones que se susciten con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales sobre la validez de las referidas disposiciones, cuando de ella dependa el fallo del litigio principal.



El parámetro de validez de las Normas Forales enjuiciadas se ajustará a lo dispuesto en el artículo veintiocho de esta Ley.

2. La interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación y sentencia de los recursos y cuestiones referidos en el apartado anterior, se regirá por lo dispuesto en el Título II de esta Ley para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad respectivamente.

Los trámites regulados en los artículos 34 y 37 se entenderán en su caso con las correspondientes Juntas Generales y Diputaciones Forales.

En la tramitación de los recursos y cuestiones regulados en esta disposición adicional se aplicarán las reglas atributivas de competencia al Pleno y a las Salas de los artículos diez y once de esta Ley”.

Por su parte, el art. 2 de esa misma Ley Orgánica 1/2010 modifica el art. 9.4 LOPJ, dándole la siguiente redacción:

“Los del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción.

También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. Quedan excluidos de su conocimiento los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica”.

Finalmente, la disposición adicional única (que carece de rango orgánico) añade una nueva letra d) al art. 3 LJCA, con el siguiente contenido:

«d) Los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica”.

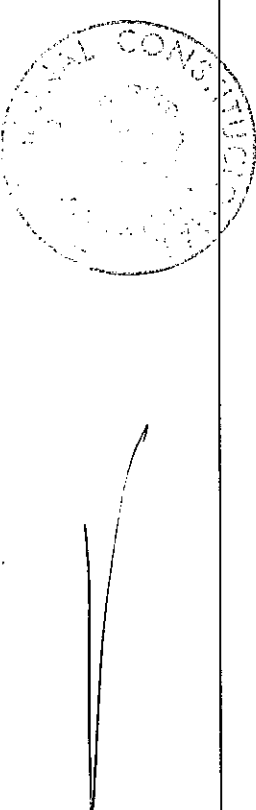
Para los recurrentes los apartados 1 y 2 del art. 1, así como el art. 2 y la disposición adicional única, de la Ley Orgánica 1/2010, violan los arts. 106.1, 153.c), 161.1.a), 162.1.a) y 163, todos ellos de la CE, el art. 38.3 EAPV, y los arts. 27.2 y 35, ambos de la LOTC, por conferir al Tribunal Constitucional el control de las disposiciones reglamentarias de las Juntas Generales de los Territorios Históricos, despojando a los tribunales del orden contencioso-administrativo de ese control, en contra del modelo de control de constitucionalidad existente, que establece una relación tasada de las disposiciones susceptibles de ser declaradas inconstitucionales (leyes y disposiciones o actos con fuerza de ley) a través del recurso y de la cuestión inconstitucional. Por su parte, el Abogado del Estado considera que no se produce esa contradicción, pues al crearse unos nuevos procedimientos de control de constitucionalidad de algunos aspectos de unas normas reglamentarias singulares no se altera el régimen del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad, al seguir controlando los tribunales contencioso-administrativos el sometimiento de las normas forales fiscales a la ley y al Derecho, en cuanto se traten de infracciones distintas de las constitucionales, como son las de legalidad ordinaria interna o las relativas al Derecho de la Unión Europea.

a) Antes de entrar a dar respuesta a la violación denunciada por los recurrentes, debe llamarse la atención sobre el hecho de que conviertan en parámetro de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2010, a la propia Ley Orgánica 2/1979, de 3 de febrero, del Tribunal Constitucional, que es modificada por aquella, para deducir, de su eventual contradicción, la inconstitucionalidad de la impugnada. A este respecto, lo primero que debe señalarse es que no existe ningún óbice desde el punto de vista constitucional que impida aplicar el criterio de sucesión temporal «a las relaciones entre leyes del mismo rango y naturaleza», tal y como recuerda la regla general prevista en el art. 2 del Código civil, de modo que, la modificación o derogación que se opere «no solo *“tendrá el alcance que expresamente se disponga”* sino que *“se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior”* (apartado 2 del art. 2 Código civil)» (STC 136/2011, de 13 de septiembre FJ 4). Así las cosas, las relaciones entre las leyes a las que llaman los arts. 161.1.a), 162.2 y 165, todos ellos de la CE, «se basan en la estricta aplicación del criterio de sucesión temporal de leyes *“lex posterior derogat priori”*, de modo tal, que cualquier ley posterior del mismo rango puede abordar su regulación» (STC 136/2001, de 13 de septiembre, FJ 4, respecto de la relación entre las leyes ordinarias). Conforme a esto, la eventual contradicción entre la Ley Orgánica 1/2010 y la Ley Orgánica 2/1979 solo provoca un problema de selección de la norma aplicable soluble conforme al criterio de sucesión temporal citado, no dando lugar a un



vicio de constitucionalidad, salvo que con la modificación operada se violase, además, un mandato constitucional.

Tampoco es posible aceptar, como parece deducirse de las alegaciones de los recurrentes, que una vez que la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de febrero, procedió en su momento inicial a desarrollar los mandatos del Título IX del Texto Constitucional, *ex arts.* 161.1.d), 162.2 y 165, dicha regulación deba permanecer inmutable en el tiempo so pena de incurrir, el propio legislador orgánico, en una contradicción constitucional. Si la ley orgánica a la que llaman los citados preceptos constitucionales concretó el alcance tanto de la jurisdicción constitucional como de la forma de acceso y ejercicio de los diferentes procesos constitucionales, dentro de los parámetros marcados por el propio Constituyente, «ninguna razón existe, desde el punto de vista constitucional, que impida que aquella ley orgánica pueda adecuar[la] (...) a las necesidades de cada momento» [SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 6; y 19/2012, de 15 de febrero, FJ 11.a); aunque en relación con la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE].



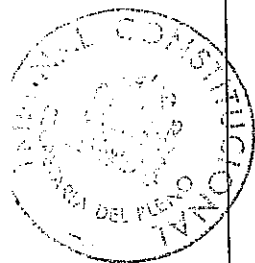
En efecto, «el legislador orgánico del Tribunal Constitucional goza de una libertad de configuración que no solo se deriva del principio democrático, sino que también está protegida a través de las diversas reservas de ley orgánica previstas en el texto constitucional respecto de esta institución [arts. 161.1.d), 162.2 y 165 CE]» (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3). Por esta razón, «sea cual sea el lugar que la Ley orgánica de este Tribunal ocupa en el llamado bloque de la constitucionalidad, su contenido es disponible para el legislador» y, en consecuencia, «dentro del respeto a las normas constitucionales y a la independencia y función del Tribunal, puede introducir en ella los cambios o modificaciones que entienda oportunos» (SSTC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 4; y 49/2008, de 9 de abril, FJ 3). Admitir lo contrario sería tanto como «constreñir indebidamente la legítima opción del legislador de modificar, en todo o en parte, la regulación jurídica de una determinada materia o de un concreto sector del Ordenamiento», o, lo que es lo mismo, impedirle «desplegar su libertad de conformación del ordenamiento jurídico», además de consagrar una petrificación o congelación del modelo de jurisdicción constitucional que no se compadece ni con el margen de configuración del legislador democrático ni «con el carácter dinámico del Ordenamiento jurídico» [STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 11.a)].



En suma, es el legislador orgánico el único constitucionalmente habilitado para delimitar nuestro sistema de jurisdicción constitucional y la forma de acceso a los diferentes procesos constituidos, como así se ha puesto de manifiesto en las sucesivas reformas de la LOTC acomodando su contenido a las necesidades y circunstancias de cada momento (Leyes Orgánicas 8/1984, de 26 de diciembre; 4/1985, de 7 de junio; 6/1988, de 9 de junio; 7/1999, de 21 de abril; 1/2000, de 7 de enero; 6/2007, de 24 de mayo; 1/2010, de 29 de febrero; 8/2010, de 4 de noviembre; 12/2015, de 22 de septiembre; y 15/2015, de 16 de octubre).

b) Los recurrentes también toman como parámetro de control de la Ley Orgánica 1/2010, lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, concretamente, en un precepto dirigido a determinar la forma del control de los poderes del País Vasco, conforme al cual, mientras que “[l]as Leyes del Parlamento Vasco solamente se someterán al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional” (art. 38.1), “[l]os actos y acuerdos y las normas reglamentarias emanadas de los órganos ejecutivos y administrativos del País Vasco serán recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa” (art. 38.3).

En este sentido es necesario subrayar que, del hecho de que la potestad normativa de las Juntas Generales de los territorios de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, en materia tributaria, sea una de las manifestaciones de la foralidad que la Constitución “*ampara y respeta*” en su disposición adicional primera, no se colige como consecuencia necesaria que derive un concreto modo de protección jurídica de las normas forales fiscales, por lo que en ningún momento puede afirmarse, como hacen los recurrentes, que la Ley Orgánica 1/2010 haya actualizado, en contra del Estatuto de Autonomía, un pretendido rasgo histórico de la foralidad. No puede confundirse el alcance de la garantía de la foralidad que la Constitución “*ampara y respeta*”, que se actualizará “*en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía*” y se dirige a «la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» y cuyo contenido viene determinado «en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 103/2013, de 23 de abril, FJ 11), con el eventual régimen procesal dirigido a su control y defensa, que no forma parte de aquella garantía institucional, por no guardar relación alguna con la imagen comúnmente aceptada de aquella institución. No hay que olvidar que «la garantía constitucional y estatutaria de un ámbito competencial propio de los territorios forales» no implica que éstos hayan de ostentar una específica legitimación para recurrir ante el



V



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional (ATC 1021/1987, de 22 de septiembre, FJ 1; y también AATC 1142/1987, de 14 de octubre, FJ 2; y 144/2012, de 16 de julio, FJ 3), ni, por tanto, que sus normas deban tener un determinado grado de control constitucional.

Conforme a lo que antecede, el régimen procesal dirigido al control y defensa de las disposiciones normativas dictadas por los territorios forales al amparo de la garantía de la foralidad que la Constitución “*ampara y respeta*” (disposición adicional primera), no forma parte de esa garantía institucional por no guardar relación alguna con la imagen comúnmente aceptada de aquella institución. Aun siendo cierto que el art. 38 EAPV recoge una previsión procesal, este precepto no supone ni, por tanto, consagra, una atribución competencial distinta de la que deriva del reparto competencial que en esta materia ha efectuado el Texto Constitucional, limitándose el legislador estatutario a trasladar las reglas procesales generales existentes, en un momento dado, para el control de las disposiciones dictadas en el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria, por los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Es, pues, al legislador orgánico, *ex arts.* 161.1.d), 162.2 y 165 (en conexión con el art. 81.1), todos ellos de la CE, a quien corresponde determinar, en cada momento, a partir de las previsiones del Texto Constitucional, el alcance de las competencias y el contenido de los procedimientos que corresponden a este Tribunal Constitucional, eso sí, dentro de las reglas y con los límites que la Constitución le impone, «ya que únicamente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y no cualquier otra ley puede desarrollar la institución del Tribunal Constitucional en todos los ámbitos en que quepa tal desarrollo, bien por requerirlo la Constitución, bien porque no esté constitucionalmente impedido» (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 16). Y puesto que la reserva de ley orgánica prevista en esos preceptos constitucionales no puede entenderse, en puridad, como un título competencial habilitante a favor del Estado (aunque solo es el Estado quien puede dictar esta forma de leyes), la fijación de su alcance «debe cohererarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» [STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3.a)]. Resulta, entonces, que el Estado es el competente para regular la materia relativa a la legislación procesal *ex art.* 149.1.6ª CE, “*sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas*”. Y no hay que olvidar que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, habilitando su intervención



unilateral en este ámbito competencial, lo hace con el fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad sobre la materia «orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía» (SSTC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 7; aunque con relación a la materia financiera).

c) Desde un punto de vista general, el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá “[p]or el Tribunal Constitucional”, en lo relativo “a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley” [art. 153.a) CE]. Por esta razón, “[l]as Leyes del Parlamento Vasco solamente se someterán al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional” (art. 38.1 EAPV), en principio, tanto a través del “recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley” [arts. 161.1.a) CE y 31 LOTC], como de la cuestión de inconstitucionalidad frente a normas con rango de ley de cuya validez depende el fallo del proceso judicial (arts. 163 CE y 35.1 LOTC). Por su parte, puesto que el control de la “potestad reglamentaria” corresponde a los Tribunales ordinarios (art. 106.1 CE), “según las normas de competencia y procedimiento” que establezcan las leyes (art. 117.3 CE), el control de las “normas reglamentarias” de las Comunidades Autónomas se efectuará “[p]or la jurisdicción contencioso-administrativa” [art. 153.d) CE]. Así, “las normas reglamentarias emanadas de los órganos ejecutivos y administrativos del País Vasco serán recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa” (art. 38.3 EAPV).

Junto al anterior esquema, el art. 1 de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, ha introducido una nueva disposición adicional quinta en la LOTC, de conformidad con la cual corresponderá al Tribunal Constitucional el conocimiento tanto “de los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya”, como de “las cuestiones que se susciten con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales sobre la validez de las referidas disposiciones” (apartado 1). A tal fin, “[l]a interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación y sentencia de los recursos y cuestiones referidos en el apartado anterior, se regirá por lo dispuesto en el Título II de esta Ley para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad respectivamente” (apartado 2). Con esta reforma, aunque siguen siendo los Tribunales ordinarios los que “controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican” [arts. 106.1 CE y 8 LOPJ, en conexión con el art. art. 38.3 EAPV], quedan excluidos



del conocimiento de los del orden contencioso-administrativo, *“los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional”* [arts. 9.4 LOPJ y 3.d) LJCA, ambos en la redacción que les ha dado el art. 2 y la disposición adicional única, respectivamente, de la Ley Orgánica 1/2010].

Tanto en el caso de los recursos interpuestos contra las normas forales fiscales como en el supuesto de la cuestión prejudicial sobre las mismas, *“[e]l parámetro de validez de las Normas Forales enjuiciadas se ajustará a lo dispuesto en el artículo veintiocho de esta Ley”* (apartado 1 de la Disposición adicional 5ª LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2010), conforme al cual, para determinar la conformidad o disconformidad con la Constitución de esas normas forales fiscales se tomarán en consideración tanto *“los preceptos constitucionales”* como *“las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de estas”*.

De acuerdo con el anterior marco normativo podemos afirmar ya en este momento - como señala el Abogado del Estado-, que el objeto de la competencia que se atribuye a este Tribunal Constitucional para controlar las normas forales ni es exclusivo de la jurisdicción constitucional ni es excluyente de la intervención de los Tribunales ordinarios, concretamente, los de la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, de un lado, la nueva disposición adicional quinta LOTC acota el objeto del control que corresponde efectuar a este Tribunal Constitucional con relación a las normas forales emanadas de las Juntas Generales, no a todas, sino exclusivamente a una clase concreta de ellas, a saber, las que tengan carácter fiscal, y, dentro de estas, a aquellas que hayan sido dictadas en el ejercicio de las competencias reconocidas por el art. 41.2.a) EAPV, a saber, las que se dirijan a *“mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado”*. Las restantes normas forales fiscales, esto es, las que no se dirijan a replicar los tributos integrantes del sistema impositivo común, quedarían fuera del ámbito de las competencias de este Tribunal, por no traspasar el umbral de la legalidad ordinaria, correspondiendo su exclusivo control, directo e indirecto, a los tribunales ordinarios a través del sistema de recursos previsto en las correspondientes leyes procesales.



De otro lado, puesto que el art. 28 LOTC acoge lo que se ha denominado como el “bloque de la constitucionalidad” formado por la propia Constitución y las leyes del Estado (por todas, STC 157/1988, de 15 de septiembre, FJ 2) delimitadoras de competencias estatales y autonómicas o armonizadoras del ejercicio de las autonómicas [como, por ejemplo, las normas estatutarias (STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 3) o, en materia financiera, la ley orgánica a que hace referencia el art. 157.3 CE (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4)], la remisión que hace aquella disposición adicional quinta al art. 28, ambos de la LOTC, para fijar el parámetro de validez de las normas forales fiscales, debe entenderse en el sentido de que únicamente serán objeto del control atribuido a este Tribunal Constitucional, aquellas normas forales fiscales de las previstas en el art. 41.2.a) EAPV, que desconozcan o contradigan alguna disposición integrante del bloque de la constitucionalidad a que hace referencia el art. 28 LOTC, o, lo que es lo mismo, las que vulneren la Constitución o las “leyes” que se hayan dictado “*para delimitar las competencias*” del Estado y de los territorios históricos.

Lo anterior supone que son parámetro inmediato o directo de la validez de las normas forales fiscales, además de la Constitución, tanto el Estatuto de Autonomía (en la actualidad, la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco), como el Concierto (en la actualidad, la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco), al ser estas últimas normas ordenadoras de las relaciones tributarias entre el Estado y los territorios históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Pero también son parámetro mediato o indirecto del enjuiciamiento de aquella validez, por expresa remisión de la Ley del Concierto, tanto las normas estatales reguladoras de los diferentes tributos que configuran “*la estructura general impositiva del Estado*” (art. 2.1.2º LCE), como “*la Ley General Tributaria*” [art. 3.a) LCE], pues únicamente en contraste con las mismas puede comprenderse el concreto alcance y comprobarse el correcto ejercicio de las competencias normativas que les han sido reconocidas [SSTC 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2.c); 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 3; y 33/2016, de 18 de febrero, FJ 4.A), en relación con los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas].

Por el contrario, aunque la Ley del Concierto se remite también a lo dispuesto en los “*Tratados o Convenios internacionales*” y en las “*normas de armonización fiscal de la Unión Europea*” (art. 2.1.5º LCE), puesto que ni unos ni otras son leyes del Estado delimitadoras de las competencias de este y los territorios históricos, de aquellas a las que hace referencia el art. 28 LOTC, es a los órganos judiciales ordinarios a quienes corresponde el control, entonces,



tanto de la eventual contradicción entre una norma foral fiscal y una disposición de un Tratado o Convenio internacional firmado y ratificado por España (SSTC 270/2015, de 17 de diciembre, FJ 5; y 29/2016, de 18 de febrero, FJ 5), como de la adecuación de las normas forales fiscales a las normas de armonización fiscal de la Unión Europea [SSTC 64/2013, de 14 de marzo, FJ 4; y 44/2015, de 5 de marzo, FJ 5.b)].

Tampoco sería residenciable ante este Tribunal Constitucional -sino ante los órganos de la jurisdicción ordinaria- la eventual contradicción entre las normas forales fiscales y las leyes del Parlamento Vasco que se hayan dictado *“para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado”* a las que también hace referencia el art. 41.2.a) EAPV, pues aun cuando sean delimitadoras de las competencias tributarias entre los diferentes territorios históricos o entre estos y la Comunidad Autónoma del País Vasco (esto sucede, por ejemplo, con la Ley del Parlamento Vasco 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal), no serían, de conformidad con el art. 28 LOTC, leyes del Estado distributivas de competencias entre este y los territorios históricos.

Por último, es necesario precisar que los eventuales vicios formales o procedimentales en los que hubieran podido incurrir las normas forales fiscales, como resulta evidente, tampoco pueden erigirse en el objeto del control de constitucionalidad previsto en la nueva disposición adicional 5ª LOTC.

En suma, cuando los arts. 9.4 LOPJ y 3.d) LJCA (en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2010) excluyen del conocimiento de los Tribunales del orden contencioso-administrativo los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las normas forales fiscales, que corresponderá, en exclusiva, a este Tribunal Constitucional, lo están haciendo *“en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica”*, disposición conforme a la cual correspondería únicamente a este Tribunal Constitucional el control de *“constitucionalidad”* de las normas forales fiscales dictadas al amparo de lo previsto en el art. 41.2.a) EAPV (las que se dirijan a mantener, establecer y regular, dentro de cada territorio histórico, su régimen tributario) y sólo en la medida que puedan contradecir alguna disposición integrante del bloque de la constitucionalidad a que hace referencia el art. 28 LOTC (los preceptos constitucionales y estatutarios, los de la ley del concierto, así como los de la ley general tributaria y de las leyes reguladoras de los diferentes tributos del Estado), pero no cuando la contradicción se produzca con normas ajenas a ese bloque (como sucede con los



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Tratados y Convenios internacionales, con las normas de armonización fiscal de la Unión Europea o con las leyes del Parlamento Vasco).

d) Según ha quedado visto, el primer reproche de inconstitucionalidad que se dirige contra los preceptos impugnados de la Ley Orgánica 1/2010, no es otro que el de modificar los procesos constitucionales ya existentes -el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad- en aspectos que se dicen indisponibles para el legislador orgánico, por venir fijados en la Constitución misma. En particular, sostienen las instituciones recurrentes que al possibilitarse la impugnación de normas forales fiscales -de rango infralegal- se ha distorsionado tanto el objeto del recurso de inconstitucionalidad (*“leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley”*) como el de la cuestión de inconstitucionalidad (*“normas con rango de ley”*), fijados respectivamente por los arts. 161.1.a) y 163, ambos de la CE.

Los preceptos de la Ley Orgánica 1/2010 impugnados vienen a atribuir a este Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos y de las cuestiones prejudiciales de validez de la normas forales fiscales *“garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas por el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco”*, al tratarse de un *“núcleo competencial exclusivo”* propio de cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco *“en el que ni siquiera el Parlamento Vasco puede entrar”*. Son, entonces, *“las Juntas Generales de cada territorio quienes tienen la competencia para establecer y regular los distintos tributos que nutren la hacienda foral, regulación que realizan mediante la aprobación de normas forales, que tienen naturaleza reglamentaria”*, razón por la cual, son *“recurribles ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, situación esta que contrasta abiertamente con las normas fiscales del Estado, que tienen rango de ley y, por lo tanto, solo pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional por la reducida lista de sujetos que el artículo 162 de la Constitución considera legitimados”*. De este modo, *“las instituciones forales han de operar, sin embargo, con normas que, al carecer de rango de ley resultan más vulnerables y, por lo tanto, más frágiles, lo que hace consiguientemente más débil la garantía constitucional de la foralidad de los territorios históricos vascos que la de la Comunidad Foral de Navarra, a pesar de que en ambos casos el fundamento constitucional es el mismo: la disposición adicional primera de la norma fundamental”*. Por consiguiente, para el legislador orgánico *“[l]os derechos históricos de los territorios forales, al menos en lo que concierne a su núcleo esencial, no son una cuestión de mera legalidad ordinaria, sino que entrañan, sin duda, una cuestión constitucional (...) lo que obliga a arbitrar una vía practicable y accesible para su defensa, que remedie el déficit de protección de la foralidad”*.

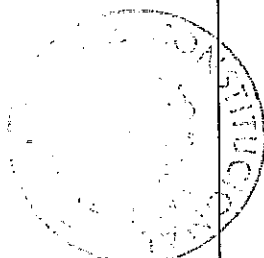
que resulta de la falta de legitimación de las instituciones forales para acudir al Tribunal Constitucional en los supuestos en que el legislador, estatal o autonómico, invada el espacio que la disposición adicional primera de la Constitución y el artículo 37 del Estatuto vasco les reserva en exclusiva” (apartado I del Preámbulo).

Conforme a lo que antecede, puesto que las normas forales fiscales han venido sustituyendo en los territorios históricos a las disposiciones legislativas del Estado en materia tributaria, ningún reparo se le puede oponer, en principio, al hecho de que legislador orgánico haya decidido someter a todas las disposiciones normativas en materia tributaria (las de régimen común, las de la Comunidad Foral de Navarra y, ahora también, las de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco), al mismo mecanismo de control jurisdiccional, al servir todas estas formas de normación a la misma finalidad constitucional: la garantía de la autoimposición de la comunidad sobre sí misma. Contando, pues, la modificación operada con una justificación que no se opone al Texto Constitucional, resta por determinar si la forma en la que se ha arbitrado choca con alguno de los límites que, dentro del Título IX de la Constitución, constriñen la labor del legislador democrático que, fundamentalmente, son dos: de un lado, la prohibición de desfigurar el modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el Constituyente; de otro, la prohibición de alterar la regulación de los procesos directamente creados por el propio Texto Constitucional.

A estos efectos es importante tener presente que nuestro Constituyente no quiso diseñar un modelo cerrado de jurisdicción constitucional, petrificado y congelado en el tiempo, e incompatible con el carácter evolutivo del Derecho, sino que dejó al legislador orgánico su determinación última. Basta con acudir a los arts. 161.1.d), 162.2 y 165, todos ellos de la CE, para constatar la inexistencia de un modelo cerrado de jurisdicción constitucional y la existencia de una amplia habilitación al legislador orgánico para su ulterior configuración, pudiendo articular cada nuevo proceso, no solo como un instrumento de resolución de controversias constitucionales, sino también como un vehículo a través del cual alcanzar los fines que la propia Constitución le impone. Por esta razón, le ha conferido de manera expresa y directa la responsabilidad de concretar “*las demás materias*” que pudieran ser del conocimiento y jurisdicción de este Tribunal Constitucional [art. 161.1.d) CE], la de determinar las personas y órganos legitimados “[*e*]n los demás casos” (art. 162.2 CE), así como la de regular “*el procedimiento ante el mismo*” (art. 165 CE). Y esto se hace con «una vocación de completud»



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

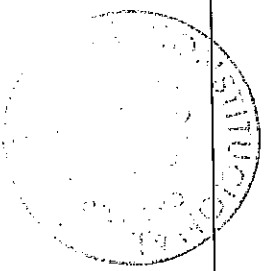


Handwritten signature or mark.

que «no impide que otras leyes orgánicas incidan en el alcance de la jurisdicción constitucional atribuyéndole nuevas competencias» (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 16).

En efecto, ni los arts. 161 y 163, ambos de la CE, acogen una lista exhaustiva de los procesos constitucionales de los que pueda conocer este Tribunal Constitucional, ni del art. 162.1 CE se colige una lista única de legitimados para acudir al mismo en toda clase de procesos. Antes al contrario, como ya se ha dicho, los arts. 161.1.a), 162.2 y 165, todos ellos de la CE, legitiman al legislador orgánico para delimitar qué otras “materias”, qué otras personas y órganos se encuentran “legitimados” y, en fin, qué “procedimiento” se va a seguir ante el Tribunal Constitucional. Buena prueba de ello ha sido la atribución a este Tribunal Constitucional hasta la fecha, aparte de los procesos que expresamente le asigna la Constitución, los del control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales (por la Ley Orgánica 2/1979); del control previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatuto de Autonomía y de Leyes Orgánicas (por la Ley Orgánica 2/1979), luego derogado (por la Ley Orgánica 4/1985), y, en la actualidad, nuevamente atribuido aunque respecto de los proyectos de Estatuto de Autonomía y propuestas de reforma de los mismos (por la Ley Orgánica 12/2015); de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado (por la Ley Orgánica 2/1979); de los conflictos en defensa de la autonomía local (por la Ley Orgánica 7/1999); y, en fin, ahora también de los recursos contra las normas forales fiscales, de las cuestiones prejudiciales de validez sobre las mismas y de los conflictos en defensa de la autonomía foral (por la, en este proceso impugnada, Ley Orgánica 1/2010).

Ciertamente, lo que singulariza a los procesos introducidos por los apartados 1 y 2 de la nueva disposición adicional quinta de la LOTC es la naturaleza de las normas que constituyen su objeto (una concreta clase, aunque singular, de normas reglamentarias como son las normas forales fiscales de las Juntas Generales), pues “*la interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación y sentencia*” de los recursos y cuestiones sobre las mismas “*se regirá por lo dispuesto en el Título II de esta Ley para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad respectivamente*”, con la especialidad de que “*los trámites regulados en los arts. 34 y 37 se entenderán en su caso con las correspondientes Juntas Generales y Diputaciones Forales*”; añadiéndose que el parámetro de validez de las normas forales enjuiciadas se ajustará a lo dispuesto en el art. 28 LOTC. Con esta regulación es evidente que los nuevos procesos no difieren de lo establecido para el recurso o la cuestión de inconstitucionalidad, por lo que es forzoso concluir que el resultado de la reforma en este punto no es sino la ampliación del objeto



Handwritten signature or mark.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

del control abstracto de constitucionalidad que puede llevar a cabo la jurisdicción constitucional.

El legislador orgánico no desmiente esta apreciación, afirmando en el preámbulo de la Ley impugnada, como hemos comprobado con anterioridad, que el propósito de la reforma es remediar el déficit de protección constitucional de la foralidad vasca, para lo cual equipara el régimen procesal de impugnación de las normas forales, pero no de todas, sino exclusivamente de las que tienen carácter fiscal, con el de las leyes tributarias del Estado y de la Comunidad Foral de Navarra. Por tanto, para el legislador orgánico lo relevante es la “*identidad material*” de lo regulado por las diferentes disposiciones normativas en materia tributaria (sean disposiciones legislativas del Estado o de la Comunidad Foral de Navarra, o normas forales fiscales de los diferentes territorios que integran la Comunidad Autónoma del País Vasco), sin que esté en su propósito dotar a estas de rango, valor o fuerza de ley, algo que, por lo demás, no solo quedaría fuera de su alcance sino que sería contrario a la propia naturaleza reglamentaria de aquellas disposiciones normativas forales. Ahora bien, la inidoneidad de las normas forales fiscales para constituirse en objeto del recurso de inconstitucionalidad [art. 161.1.a) CE] o de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE), nada dice en contra de su posible control de constitucionalidad a través de un nuevo proceso creado bajo el manto de los arts. 161.1.d), 162.2 y 165, todos ellos de la CE. Es irrelevante, a estos efectos, que las reglas de “*la interposición y sus efectos, legitimación, tramitación y sentencia*” sean las de aquellos, pues tal remisión, por sí sola, ni menoscaba el modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el Constituyente ni altera la regulación de los procesos de control de constitucionalidad directamente creados por él.

Llegados a este punto, es importante realizar ya en este instante dos precisiones. La primera, como ya hemos tenido ocasión de señalar en repetidas ocasiones, que «es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5; y 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4), de modo que «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal» (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7). Eso sí, la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como



del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción⁷ de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5).

La otra precisión que es necesario realizar se dirige a recordar que los preceptos de la Constitución no pueden interpretarse de forma aislada. La interpretación del contenido y alcance de la jurisdicción ordinaria [arts. 106.1 y 153.c), ambos de la CE] y el de la jurisdicción constitucional [arts. 153.a), 161 y 163, todos de la CE), «ha de hacerse considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo en relación con los demás» (STC 125/2013, de 23 de mayo, FJ 7), esto es, «como un todo sistemático exento de contradicciones lógicas» (STC 113/2004, de 12 de julio, FJ 6), como consecuencia del «principio de unidad de la Constitución» (STC 9/2010, de 27 de abril, FJ 3), que conduce a considerar los preceptos constitucionales implicados «a partir de una interpretación sistemática y global» (STC 107/1996, de 12 de junio, FJ 9). Solo una interpretación sistemática e integradora de los preceptos constitucionales, entonces, permite acotar respetuosamente el alcance de la habilitación que el Constituyente le ha conferido al legislador, orgánico u ordinario [arts. 117.3, 122.1, 161.1.d), 162.2 y 165], preservando el contorno de la discrecionalidad que intencionadamente le ha otorgado. Hay que tener presente que la unidad de la Constitución no toleraría que alguna de sus disposiciones [art. 161.1.d)] se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otras [arts. 106.1 y 153.c), ambos de la CE] (en términos parecidos, SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3; y 173/1998, de 23 de julio, FJ 7).

Una vez realizadas las precisiones anteriores es conveniente ya señalar que de nuestro marco constitucional puede deducirse que el control de las disposiciones con rango de ley le corresponde, como regla general, prioritariamente, al Tribunal Constitucional, mientras que el de las disposiciones reglamentarias es de la competencia, también como regla general, prioritariamente, de los Tribunales ordinarios. Pero de la circunstancia de que nuestro Texto Constitucional haya consagrado una neta preferencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para el control procesal de las normas reglamentarias [arts. 106.1 y 153.c), ambos de la CE] y una neta preferencia de la jurisdicción constitucional para el control de las



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

disposiciones con rango o fuerza de ley [arts. 53.1, 153.a), 161.1.a) y 163, todos ellos de la CE], no puede colegirse, sin más, que nos encontremos, en uno y otro caso, ante una primacía, entendida en términos absolutos, que impida que cada una de ellas pueda incidir, en ningún caso, sobre el ámbito material ajeno. De la misma manera que la supremacía de la Constitución es compatible «con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro Ordenamiento diferente del nacional siempre que la Constitución lo haya así dispuesto» (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4), o que la preferencia de ley formal en la determinación de lo básico no excluye, como posibilidad excepcional, que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria se dote de contenido a algunos aspectos básicos (por ejemplo, STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 4), nuestro modelo constitucional del control jurisdiccional de las normas legales y reglamentarias, ni impide a este Tribunal, en algunos supuestos, controlar normas reglamentarias, ni excluye de la jurisdicción ordinaria, en todo caso, el control de normas con fuerza y rango de ley.

Que este Tribunal puede llevar a cabo el enjuiciamiento de normas infralegales sucede, por ejemplo, a través del recurso de amparo [art. 161.1.b) CE; y, entre muchas, SSTC 55/1989, de 23 de febrero; y 193/2006, de 19 de junio], mediante los conflictos de competencias [art. 161.1.c) CE] o por medio de las impugnaciones de las disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas (arts. 161.2 CE y 76 LOTC). Y que los órganos judiciales ordinarios están habilitados para controlar disposiciones con fuerza y rango de ley ocurre, por ejemplo, con el control de la eventual contradicción del Derecho de la Unión, en las que se puede llegar incluso a su inaplicación por el Juez ordinario (STC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5), fruto de la previsión contenida en el art. 93 CE «mediante el cual es posible la cesión de competencias derivadas de la Constitución a favor de una institución internacional así habilitada constitucionalmente para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos» (DTC 1/2004, de 8 de mayo, FJ 7); o con el control de los decretos-legislativos cuando excedan los límites de la delegación *–ultra vires–* (arts. 82.6 CE, 9.4 LOPJ y 1.1 LJCA) [STC 166/2007, de 4 de julio, FJ 2], el cual puede llevarles igualmente a su inaplicación (STC 47/1984, de 4 de abril, FJ 3).

A lo anterior hay que añadir ahora que cuando la Disposición adicional quinta de la LOTC atribuye a este Tribunal el control de constitucionalidad de las normas forales fiscales, no está excluyendo, como hemos visto con anterioridad, todo control de esas normas por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Cuando se planteen problemas que

no traspasen el umbral de la legalidad ordinaria, quien esté provisto de un interés legítimo las podrá impugnar, directa o indirectamente, ante los mismos (lo que sucederá cuando estemos ante una norma foral fiscal que no sea de las que configuran el régimen tributario de los territorios históricos, o cuando aun siéndolo, la contradicción que se le imputa lo es con una disposición que no forma parte integrante del bloque de la constitucionalidad a que hace referencia el art. 28 LOTC, esto es, con los Tratados y Convenios internacionales, con las normas de armonización fiscal de la Unión Europea o con las leyes del Parlamento Vasco). Y si existiesen dudas sobre su eventual contradicción con las normas que integran el bloque de la constitucionalidad definido en el art. 28 LOTC (con los preceptos constitucionales y estatutarios, de la ley del concierto, de la ley general tributaria o de las leyes reguladoras de los diferentes tributos del Estado), el órgano judicial podrá despejar esas dudas mediante la realización, de forma fundada, de un juicio de validez de la norma aplicable, o, en caso contrario, plantear una cuestión prejudicial sobre su eventual invalidez ante este Tribunal Constitucional [SSTC 222/2015, de 2 de noviembre, FJ 2; 239/2015, de 30 de noviembre, FJ 2; 240/2015, de 30 de noviembre, FJ 2; 262/2015, de 14 de diciembre, FJ 2; 263/2015, de 14 de diciembre, FJ 2; y 3/2016, de 18 de enero, FJ 5.c)].

Conforme a lo dicho nos encontramos con que unas mismas normas son susceptibles, en unos supuestos, de un control alternativo por una u otra jurisdicción (por ejemplo, como acontece con los decretos-legislativos que incurren en *ultra vires*); en otros, de un control sucesivo (por ejemplo, como ocurre con los reglamentos contrarios a la Constitución); y en fin, en otros, de un control excluyente (por ejemplo, como pasa con el control de la eventual contradicción del Derecho de la Unión por las normas legales por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria o con el control de constitucionalidad por este Tribunal de las disposiciones con rango de ley y, ahora también, con el de las normas forales fiscales). Sucede, sin embargo, que en ninguno de esos casos se desfigura el modelo de control constitucional de unas normas u otras, legales o reglamentarias, sino, antes al contrario, ese modelo constitucional no es el que deriva, de forma estanca, de unas determinadas previsiones constitucionales, sino el que se deduce interpretando el Texto Constitucional de forma conjunta, como un todo sistemático consecuencia de aquel principio de unidad de la Constitución al que hemos apelado con anterioridad, y en el que el alcance de unos preceptos se acota en su conjunción con el sentido de los restantes [arts. 106.1, 153.a) y c), 161.1.a) y d), 162.2 y 165].



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

A la vista de cuanto antecede, no cabe duda de que es posible realizar una interpretación de los preceptos impugnados respetuosa con la Constitución, pues tanto de su literalidad como de su contenido se puede deducir, de modo natural y no forzado, que puesto que las normas forales fiscales han venido sustituyendo en los territorios históricos a las disposiciones legislativas del Estado en materia tributaria, fruto de la garantía de la foralidad que el Texto Constitucional consagra (disposición adicional primera), y dado que el Constituyente ha habilitado expresamente al legislador orgánico para que, dentro de su libertad de configuración, introduzca nuevos procesos de control de constitucionalidad con los que atender a la consecución de cualesquiera fines de relevancia constitucional [arts. 161.1.d), 162.2 y 165, todos ellos de la CE], ningún reparo se le puede oponer al hecho de que haya decidido someter a aquellas normas al mismo mecanismo de control jurisdiccional que tienen las disposiciones de la Comunidad Foral de Navarra, al responder unas normas y otras, legales y reglamentarias, a la misma finalidad constitucional, actualizada en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía: el mantenimiento, establecimiento y regulación, dentro de su territorio, de su propio régimen tributario.

En suma, nos encontramos con que el control de las normas forales fiscales es un control compartido entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional, fruto de una decisión del legislador orgánico articulada al amparo de una expresa habilitación constitucional [arts. 161.1.d), 162.2 y 165], en el ejercicio de la competencia del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6ª CE) y a la búsqueda de un objetivo constitucionalmente legítimo como es el de atender a la singularidad de una institución -la de la foralidad en materia tributaria (disposición adicional primera CE)-. Decisión esta que ni desfigura el control general de la potestad reglamentaria de las Juntas Generales de los territorios históricos por parte de los Jueces y Tribunales ordinarios [arts. 106.1 y 153.c), ambos de la CE, y 38.3 EAPV], ni transforma el modelo de jurisdicción constitucional (o el del control de las normas reglamentarias) diseñado por el Constituyente [arts. 161.1.a) y 163, de un lado, y 161.1.d), 162.2 y 165, de otro, todos ellos de la CE], ni, en fin, altera la regulación de los procesos constitucionales directamente creados por el propio Texto Constitucional [arts. 53.1, 153.a), 161.1.a), 161.1.b), 161.1.c), 161.2 y 163, todos de la CE]. Por tanto, interpretados en el sentido expuesto los arts. 1 (que introduce una nueva disposición adicional quinta en la LOTC), 2 (que modifica el art. 9.4 LOPJ), y la disposición adicional única [que añade una nueva letra d) al art. 3 LJCA], de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, no resultan contrarios a los arts. 106.1,



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

153.c), 161.1.a) y 163, todos de la CE, 38.3 EAPV, y 27.2 y 35, ambos de la LOTC, y así se expresará en el fallo.

e) Imputan también los recurrentes al art. 1 (que introduce una nueva disposición adicional quinta en la LOTC), al art. 2 (que modifica el art. 9.4 LOPJ) y a la disposición adicional única [que añade una nueva letra d) al art. 3 LJCA], de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, pues, a su entender, el cambio de régimen impugnatorio de las normas forales trasladando la competencia para su control a este Tribunal Constitucional, no solo implica una merma constitucionalmente inaceptable de las garantías establecidas a favor de las personas físicas y jurídicas afectadas por las normas tributarias forales, sino que conlleva una importante limitación para que las Comunidades Autónomas vecinas puedan recurrirlas, por carecer de legitimación tanto para entablar recursos de inconstitucionalidad -*ex art. 32.2 LOTC*- como para impugnarlas ahora ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa -*ex arts. 9.4 LOPJ y 3.d) LJCA*-. Para el Abogado del Estado, sin embargo, no se ha producido esta lesión porque las Comunidades Autónomas cuentan con legitimación para recurrir en vía contencioso-administrativa -*ex art. 19.1.d) LJCA*- tanto las disposiciones administrativas forales subordinadas a las normas forales fiscales, como los actos administrativos dictados a su amparo.

Debe señalarse que el hecho de residenciar en este Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de las normas forales fiscales supone una opción legislativa que «incide de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva», pues impide, en parte, el control de la jurisdicción contencioso-administrativa a que se someten el resto de las normas forales (en sentido parecido, aunque con relación a la leyes singulares, STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3). Ahora bien, ni supone merma alguna en la posibilidad de discutir en Derecho su contenido, ni produce una afectación ilegítima en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de quienes quedan bajo su ámbito de aplicación. En efecto, la atribución de la competencia a este Tribunal Constitucional para efectuar aquel control cuenta, como hemos comprobado con anterioridad, con una justificación objetiva suficiente desde el punto de vista constitucional. A diferencia, entonces, de lo que ha podido suceder con algunas leyes autoaplicativas (por ejemplo, en materia urbanística o expropiatoria), el hecho de que se haya atribuido a este Tribunal el “control de constitucionalidad” de las normas forales fiscales no permite apreciar como intención del legislador la de impedir el acceso de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos a un control judicial de mayor

intensidad, limitando una capacidad de reacción frente a las mismas. Y ello porque una parte de su control, como hemos podido comprobar con anterioridad, sigue correspondiendo a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que evita convertirlas en normas jurisdiccionalmente inmunes.

Además, coloca a los ciudadanos que quedan bajo su ámbito de aplicación en la misma situación que quienes quedan bajo el ámbito de aplicación de las normas legales reguladoras del régimen tributario común o del foral navarro, que carecen igualmente de una acción judicial directa para combatir esas disposiciones, cuyo control es «únicamente residenciable ante este Tribunal Constitucional» [STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 15.A)]. En efecto, como sucede con las disposiciones legales, la inexistencia de recursos directos frente a las normas forales fiscales no genera indefensión alguna, pues quienes caen bajo su cobertura podrán impugnar sus actos de desarrollo o ejecución, alegando ante los Jueces y Tribunales tanto la vulneración por aquellas disposiciones de cualquiera de sus derechos, como la violación de cualquier mandato del bloque de la constitucionalidad, solicitando del órgano judicial, en orden a su inaplicación, el planteamiento de la correspondiente cuestión prejudicial de validez, «lo cual dará lugar o bien a que se eleve la cuestión al Tribunal Constitucional o bien a una resolución judicial denegatoria motivada, otorgándose así contenido al derecho a la tutela judicial frente a la Ley [o norma foral fiscal] cuestionada» [en sentido parecido, STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 15.A)]. No hay que olvidar «que nuestro modelo de jurisdicción concentrada permite acudir a los Jueces y Tribunales ordinarios para defender cualquier clase de derechos e intereses legítimos», poniendo a disposición de éstos un instrumento, la cuestión de inconstitucionalidad [la cuestión prejudicial de validez, en el caso de las normas forales fiscales], destinado a asegurar que la actuación normativa se ha mantenido «dentro de los límites de la Constitución» (SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15; y 248/2000, de 19 de octubre, FJ 5).

Por consiguiente, aunque la atribución del control de una disposición sin rango legal al Tribunal Constitucional no «puede servir como instrumento dirigido a evitar o disminuir la protección de los derechos e intereses legítimos amparados por la legalidad ordinaria» (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 5), lo cierto es que la decisión del legislador orgánico, al modificar el diferente régimen de impugnación de las normas forales fiscales vascas y las dictadas en materia tributaria por la Comunidad Foral de Navarra, unas y otras dictadas en el ejercicio de una foralidad constitucionalmente garantizada y estatutariamente reconocida, no ha supuesto un



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

sacrificio desproporcionado del derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos. No puede afirmarse «que la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva de los titulares de derechos e intereses legítimos afectados por la aprobación [de una norma foral fiscal] requiera, necesariamente, de un pronunciamiento de los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa», pues «el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses afectados puede llevarse a cabo por el Tribunal Constitucional» (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11; 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6; y 129/2013, de 4 de junio, FJ 5), quien puede efectuar «un control suficiente para brindar una tutela materialmente equivalente» a la que puede otorgar, frente a un acto o disposición administrativo, la jurisdicción contencioso-administrativa (SSTC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6; y 129/2013, de 4 de junio, FJ 5).

Distinta es, sin embargo, la situación de las Comunidades Autónomas (fundamentalmente, las limítrofes), a quienes se priva de la posibilidad de impugnar las normas forales fiscales de forma directa, por carecer de legitimación para entablar recursos de inconstitucionalidad -*ex* art. 32.2 LOTC- y para impugnarlas, por razón de su inconstitucionalidad, ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa -*ex* arts. 9.4 LOPJ y 3.d) LJCA-. A estos efectos es necesario insistir que es doctrina consolidada de este Tribunal la de que el art. 24 CE recoge un derecho prestacional de configuración legal [arts. 117.3 y 149.1.6ª, ambos de la CE], cuyo primer contenido es el derecho de acceso a la jurisdicción que, aun cuando permite ser parte en un proceso y obtener un pronunciamiento sobre las pretensiones deducidas, no es ejercitable sin más, sino solo a través de los cauces que el legislador establezca [entre las últimas, STC 186/2015, de 21 de septiembre, FJ 3.a)], pues «no se trata de un derecho absoluto o incondicionado» (STC 154/1997, de 29 de septiembre, FJ 3). Es al legislador, entonces, a quien corresponde «la configuración de la actividad judicial y, más concretamente, del proceso en cuyo seno se ejercita el derecho fundamental ordenado a la satisfacción de pretensiones» (STC 206/1987, de 21 de diciembre, FJ 5). Y cuenta para ello con «un amplio margen de libertad en la definición y determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la jurisdicción para la defensa de derechos e intereses legítimos» (STC 114/1992, de 14 de septiembre, FJ 3), «atendiendo a los intereses públicos y privados implicados» (STC 180/2003, de 13 de octubre, FJ 2), de suerte que puede establecer límites al pleno acceso a la jurisdicción que «serán constitucionalmente válidos cuando estén dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos» y «sean razonables y proporcionados» respecto de los fines que lícitamente se persigan (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 5).

De conformidad con lo que antecede, el hecho de someter a las normas forales fiscales de los territorios históricos de la Comunidad autónoma del País Vasco al mismo sistema de control jurisdiccional a que están sometidas las disposiciones legislativas que, en materia tributaria, emanan del Estado o de la Comunidad Foral de Navarra, y la circunstancia de impedir a las Comunidades Autónomas la impugnación directa ante el Tribunal Constitucional o ante los órganos de la jurisdicción ordinaria de esas normas forales fiscales, en los mismos términos que se les impide la impugnación directa de las disposiciones legislativas de otras Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional [arts. 161.1.a) CE y 32.2 LOTC] o ante los órganos de la jurisdicción ordinaria [arts. 8 y 9.4, ambos de la LOPJ, y art. 1 LJCA], representa una opción legítima del legislador desde el punto de vista constitucional. Y es legítima porque, aun cuando constituya un obstáculo al libre acceso a la jurisdicción por parte de las Comunidades Autónomas, ni carece de razonabilidad (pues procura remediar el déficit de protección constitucional de la foralidad vasca en atención a los fines que la disposición adicional primera del Texto Constitucional respeta y ampara), ni adolece de la necesaria proporcionalidad (al no convertir a las normas forales fiscales, en modo alguno, en un producto normativo inmune a toda clase de control jurisdiccional).

Debe rechazarse, por tanto, la violación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por el art. 1 (que introduce una nueva disposición adicional quinta en la LOTC), por el art. 2 (que modifica el art. 9.4 LOPJ) y por la disposición adicional única [que añade una nueva letra d) al art. 3 LJCA], de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero.

f) Consideran también las instituciones recurrentes que la imposibilidad de que las personas físicas y jurídicas puedan impugnar las normas forales ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, con el ulterior recurso de amparo, viola los principios de igualdad (arts. 9.2, 14, 31.1, 138.2 y 139.1, todos de la CE) y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), por tratarse de una medida que está falta de una justificación razonable. Además, consideran que se establece una discriminación respecto de los municipios que, al igual que los territorios históricos, ostentan competencias exclusivas en materia de tributos locales, y, sin embargo, ahora sus normas tributarias quedan sometidas a un régimen procesal distinto. Para el Abogado del Estado, sin embargo, el establecimiento de un distinto régimen de control de las normas forales en función de la materia que regulen, que se sustenta en la existencia



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

del Concierto Económico, justifica de forma suficiente la inexistencia de una arbitrariedad legislativa.

Basta para rechazar esta queja con recordar que el análisis de la existencia de arbitrariedad en la actuación del legislador democrático, con toda la prudencia que debe seguirse en este control para evitar constricciones indebidas al poder legislativo respetando sus diferentes opciones políticas, se centra únicamente en verificar si la decisión adoptada «carece de toda explicación racional» o «establece una discriminación», «sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; y 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4). Y resulta, como ya hemos ocasión de comprobar en los apartados anteriores, que la norma impugnada no carece de “toda explicación racional”, ni tampoco establece discriminación de ninguna clase. En efecto, la Ley Orgánica 1/2010, con la modificación operada, pretende remediar el diferente régimen de impugnación que tenían las normas forales fiscales vascas (recurribles ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa) y las normas dictadas en materia tributaria por la Comunidad Foral de Navarra (que solo pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional), cuando el fundamento de la foralidad navarra y el de la foralidad vasca encuentra el mismo anclaje constitucional: la disposición adicional primera de la Constitución. Para el legislador orgánico “[l]os derechos históricos de los territorios forales, al menos en lo que concierne a su núcleo esencial, no son una cuestión de mera legalidad ordinaria, sino que entrañan, sin duda, una cuestión constitucional” (apartado I del Preámbulo).

Por otra parte y en contra de lo que pretenden los recurrentes, el hecho de que se haya cambiado el régimen de impugnación de las normas forales fiscales y que ahora las personas físicas y jurídicas no puedan recurrir directamente unas normas que antes sí podían, no puede considerarse discriminatorio ni tampoco permite apreciar la aplicación de un trato desigual. Dejando a un lado que tampoco esos sujetos podían antes recurrir directamente las disposiciones normativas legislativas del Estado o de la Comunidad Foral de Navarra en materia tributaria y no por ello se les discriminaba, lo cierto es que para efectuar un juicio de igualdad la comparación no puede realizarse «entre la configuración jurídica que se encontraba vigente en distintos momentos temporales, pues el principio de igualdad establece la interdicción de la desigualdad injustificada o arbitraria, no de la desigualdad causada por la sucesión temporal de normas de contenido distinto, adoptadas por el legislador en ejercicio de



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

su libertad de configuración normativa dentro del marco de la Constitución; ni tampoco proscribire dicho precepto los perjuicios ocasionados por los cambios legislativos» (STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 9). El principio de igualdad «no impide el distinto tratamiento temporal de situaciones iguales motivado por la sucesión normativa, porque no exige que se deba dispensar un idéntico tratamiento a todos los supuestos con independencia del tiempo en que se originaron o produjeron sus efectos» (STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 9). De esta manera, los supuestos de sucesión de normas no son equiparables «a una desigualdad de trato temporal», de modo que «la diferenciación normativa entre sujetos del ordenamiento a causa de la sucesión de normas en el tiempo no puede presentarse, *prima facie*, como atentatoria del principio de igualdad» (STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 9).

Tampoco puede apreciarse diferencia de trato entre los territorios históricos y los municipios, como pretenden los recurrentes, pues las situaciones que quieren traerse a comparación (el control y defensa de la garantía de la autonomía local del art. 137 CE, por un lado, y el control y defensa de la garantía de la autonomía foral de la disposición adicional primera CE, por otro), no son equiparables, por no ser homogéneos, al responder a finalidades diferentes (como lo pone de manifiesto, entre otras circunstancias, la propia separación que de la consagración de una y otra garantía se hace en el Texto Constitucional), lo que impide fundar un juicio de igualdad y de no discriminación. El legislador orgánico se ha limitado a dotar de unas consecuencias jurídicas diversas a situaciones que, por su propia naturaleza, son diferentes, lo cual, en modo alguno puede ser constitutivo de una desigualdad contraria al Texto Constitucional.

En suma, debe rechazarse que el art. 1 (que introduce una nueva disposición adicional quinta en la LOTC), el art. 2 (que modifica el art. 9.4 LOPJ) y la disposición adicional única [que añade una nueva letra d) al art. 3 LJCA], de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, violen los principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad (arts. 9.3 y 14, ambos de la CE).

g) Para el Gobierno y el Parlamento de La Rioja la consagración del denominado “blindaje vasco”, en combinación con el llamado “efecto frontera” o de deslocalización de empresas por su traslado desde las Comunidades Autónomas vecinas a la del País Vasco, traerá como consecuencia la infracción de las libertades de circulación, residencia y libertad de empresa, y de los principios de solidaridad, unidad de mercado y autonomía financiera (arts. 2,

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

19, 38, 40.1, 130.1, 131.1, 138.1 y 2, 139.2, 149.1.1ª, 156.1, 157.2 y 158.2, todos de la CE), en la medida que las normas forales tributarias pueden atraer, mediante mejoras fiscales, a empresas de Comunidades limítrofes, provocando un sistema foral privilegiado, con un efecto potenciador de la violación denunciada como consecuencia de la falta de legitimación activa de las Comunidades Autónomas colindantes con los Territorios Históricos para recurrir ante el Tribunal Constitucional esos “efectos deslocalizadores”. El Abogado del Estado, por su parte, denuncia que los recurrentes han incumplido la carga de fundamentar tan dispares violaciones, impidiéndole ejercer su derecho de defensa. Además, precisa, las hipotéticas violaciones serían imputables a las normas forales fiscales y no a la Ley Orgánica 1/2010 que, por su contenido, carece de aptitud para generar autónomamente tan perniciosas consecuencias.

A este respecto es necesario señalar, en primer lugar, que las entidades recurrentes se limitan a imputar a la regulación orgánica impugnada una serie de vicios que, como advierte el Abogado del Estado, realmente se dirigen contra el propio régimen tributario foral, y se hace, además y como denuncia el Abogado del Estado, sin especificar las concretas razones por las cuales se produciría, de forma efectiva, cada una de las violaciones denunciadas. Hay que insistir una vez más en que no basta para cuestionar la constitucionalidad de una disposición legal con imputarle una u otra vulneración, siendo imprescindible argumentar sobre la efectividad del vicio cuya concurrencia se denuncia. Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar de una carga del recurrente y en los casos en que esta no se atiende, de una falta de diligencia procesalmente exigible, como es la de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 44/2015, de 5 de marzo, FJ 4).

Pero es que, en segundo lugar, los recurrentes no analizan una concreta consecuencia jurídica o efecto derivado de la aplicación de la normativa impugnada, sino que se limitan a imputarle una suerte de vicios de inconstitucionalidad con fundamento en los eventuales e inciertos efectos que la aplicación de la normativa impugnada pudiera deparar en un futuro, en función del uso que los Territorios Históricos pudieran hacer de su potestad normativa en materia tributaria, lo que determina que estemos en presencia de una denuncia de las que hemos venido calificando como “prematuras” (por ejemplo, en la STC 6/2013, de 17 de enero, FJ 5).



Por consiguiente, debe rechazarse que el art. 1 (que introduce una nueva disposición adicional quinta en la LOTC), el art. 2 (que modifica el art. 9.4 LOPJ) y la disposición adicional única [que añade una nueva letra d) al art. 3 LJCA], de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, violen las libertades de circulación, residencia y libertad de empresa, y los principios de solidaridad, unidad de mercado y autonomía financiera (arts. 2, 19, 38, 40.1, 130.1, 131.1, 138.1 y 2, 139.2, 149.1.1ª, 156.1, 157.2 y 158.2, todos de la CE).

4. El apartado 3 de la nueva Disposición adicional quinta de la LOTC, en la redacción que le ha dado el art. 1 de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, tiene el siguiente contenido:

“Las normas del Estado con rango de ley podrán dar lugar al planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada.

Están legitimadas para plantear estos conflictos las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, mediante acuerdo adoptado al efecto.

Los referidos conflictos se tramitarán y resolverán con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 63 y siguientes de esta Ley”.

a) Consideran los recurrentes que la regulación que la Ley Orgánica 1/2010 le ha dado a este nuevo proceso constitucional denominado “*conflicto en defensa de la autonomía foral*”, contradice los arts. 161.1.a) y 162.1.a), ambos de la CE, pues realizan una configuración asimétrica de las garantías constitucionales de la autonomía foral que carece de una justificación racional, más allá de permitir a las Diputaciones Forales una legitimación individualizada para impugnar leyes estatales de la que carecían en el conflicto en defensa de la autonomía local. A su juicio, sería admisible y razonable la configuración de un conflicto que desembocara en una sentencia exclusivamente destinada a determinar la titularidad de la competencia controvertida y, sin embargo, la Ley Orgánica 1/2010, al remitirse a lo previsto en los arts. 63 y siguientes de la LOTC, está previendo la posibilidad de que la Sentencia que se dicte anule una disposición estatal con rango de ley, lo que implica crear un recurso de inconstitucionalidad encubierto a favor de entes a los que la Constitución no les atribuye legitimación activa para impugnar directamente una ley o norma con fuerza de ley. Para el Abogado del Estado, sin embargo, el nuevo conflicto responde a una decisión del legislador



orgánico amparada en los arts. 161.1.d), 162.2 y 165, todos ellos de la CE, con fundamento en las singularidades de su objeto (normas del Estado con rango de ley), de la fundamentación de la pretensión conflictual (la lesión de la garantía constitucional y estatutaria de la autonomía foral) y de la legitimación (Diputaciones Forales y Juntas Generales).

Para el Consejo de Gobierno de La Rioja aquella regulación es contraria, además, al art. 9.3 CE (que establece la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), al art. 14 CE (que consagra la igualdad ante la ley de todos los españoles), al art. 24.1 CE (que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos de todas las personas, incluidas las personas jurídicas públicas), al art. 138.2 CE (que proscribe la existencia de privilegios económicos y sociales entre los diferentes territorios del Estado), al art. 139.1 CE (que expresa la igualdad de todos los españoles en derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado), y, en fin, a la disposición adicional primera CE (que consagra los derechos históricos de los territorios forales actualizados en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía).

Antes de entrar a dar respuesta a este último bloque de vulneraciones es necesario insistir una vez más en que nuestro control es «exclusivamente de constitucionalidad y no político» (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 4), externo, objetivo y de carácter «jurídico» (STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 4), excluyendo «toda valoración política o de conveniencia u oportunidad» (STC 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 5), y, por tanto, los «supuestos propósitos larvados» de la modificación operada (STC 197/2014, de 4 de diciembre, FJ 1). De esta manera, «las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro control» (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 4), sin que pueda convertirse la legítima crítica política en argumento de inconstitucionalidad, so pena de perder la objetividad del control que nos corresponde realizar.

b) El apartado 3 de la nueva Disposición adicional quinta de la LOTC configura un proceso constitucional cuyo objeto son los “*conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada*”, [...] amparándose precisamente en la cláusula del art. 161.1.d) CE, que habilita al legislador orgánico para atribuir a la jurisdicción del Tribunal Constitucional la competencia para conocer “*de las demás materias*” no contempladas en los preceptos constitucionales siempre, claro está, que dicha atribución no se haga contra la



Constitución (STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 1, con relación al conflicto en defensa de la autonomía local creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril; y también SSTC 47/2008, de 11 de marzo, FJ 1; y 27/2016, de 18 de febrero, FJ 3).

De la misma manera que los arts. 137 y 140, ambos de la CE, garantizan la autonomía local, para cuya defensa la Ley Orgánica 7/1999 creó el nuevo instrumento procesal del conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75 *bis* a 75 *quinquies* de la LOTC), la disposición adicional primera de la Constitución garantiza la autonomía foral para cuya defensa la Ley Orgánica 1/2010 ha introducido ese otro instrumento procesal (en la Disposición adicional quinta, apartado 3, LOTC), cuya tramitación y resolución seguirá el procedimiento previsto para los conflictos positivos de competencias (arts. 63 a 67 de la LOTC). Nos encontramos, pues, ante un proceso constitucional que se dirige específicamente a reforzar la defensa de otra autonomía, la foral, claramente diferenciada de la local, por venir específicamente consagrada, de forma separada, por el Texto Constitucional (disposición adicional primera). Dicha especificidad se manifiesta en que este nuevo conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión “*de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constitucional y estatutariamente garantizada*”, de modo que no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en sentido igual, aunque con relación a la autonomía local, STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 3).

En suma, ningún reproche se le puede hacer al legislador orgánico por el hecho de que, de conformidad con la previsión del art. 161.1.d) CE, haya procedido a dotar a los derechos históricos que la Constitución “*ampara y respeta*”, una vez que han sido actualizados “*en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*” (disposición adicional primera), de los instrumentos procesales idóneos para su defensa y protección. Debe rechazarse, en consecuencia la violación del art. 161.1.a) CE.

c) Los recurrentes identifican la legitimación activa que el art. 162.1.a) CE prevé para interponer un recurso de inconstitucionalidad con la legitimación del conflicto en defensa de la autonomía foral, deduciendo de ahí la inconstitucionalidad del nuevo proceso por habérsela otorgado a las Juntas Generales y a las Diputaciones Forales, instituciones ambas que no



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

figuran entre el elenco de legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.

Como con corrección señalan los recurrentes, al legislador orgánico no le es dado alterar, al amparo de la previsión del art. 161.1.d) CE, la regulación de los procesos constitucionales creados por el Texto Constitucional, ni tampoco añadir nuevos legitimados para promover un recurso de inconstitucionalidad, distintos de aquellos a los que el art. 162.1 CE otorga la *legitimatío ad causam*, al haberse adoptado por la Constitución «un sistema de *numerus clausus*, taxativo y riguroso» (STC 137/2010, de 16 de diciembre, FJ 3; y también AATC 6/1981, de 14 de enero, FJ 2; 201/2000, de 25 de julio, FJ 2; 202/2000, de 25 de julio, FJ 2; y 27/2016, de 18 de febrero, FJ 3). Consiguientemente, un proceso -el conflicto en defensa de la autonomía foral- que supusiera simplemente la ampliación del círculo de los legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, resultaría contrario a la previsión del art. 162.1.a) CE, que enumera de manera taxativa los sujetos jurídicos que gozan de dicha legitimación, sin mencionar entre ellos a los órganos forales de los territorios históricos.

No obstante lo anterior, el planteamiento de los recurrentes resulta tributario de una concepción según la cual el recurso de inconstitucionalidad ostenta el monopolio como cauce procesal para llevar a cabo el control de constitucionalidad sobre las leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley. No cabe duda, sin embargo, de que tanto a través de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE), como de los conflictos de competencia [arts. 161.1.c) CE y 67 LOTC] y de los conflictos en defensa de la autonomía local [arts. 161.1.d) CE y 75 *quinquies*.6 LOTC], es posible efectuar un control de esa naturaleza y, por tanto, un pronunciamiento favorable a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones controladas. Por consiguiente, no es suficiente la mera constatación de que el conflicto en defensa de la autonomía foral puede dar lugar a la declaración de inconstitucionalidad de “*normas del Estado con rango legal*” (Disposición adicional quinta LOTC, apartado 3), para alcanzar la conclusión de que se ha producido una distorsión del recurso de inconstitucionalidad incompatible con el diseño realizado por nuestro Texto Constitucional.

Atendiendo al preámbulo de la Ley Orgánica 1/2010 ahora impugnada, el nuevo proceso persigue solventar, como hemos señalado en repetidas ocasiones, “*el déficit de*



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

protección constitucional de la foralidad vasca que resulta de la falta de reconocimiento a los territorios históricos del País Vasco para defender en vía constitucional su régimen foral frente a eventuales agresiones del legislador estatal". Para alcanzar el fin así descrito, el legislador orgánico ha configurado un proceso constitucional caracterizado porque solo puede dirigirse contra normas del Estado con rango de ley y su planteamiento ha de fundarse en la defensa de la autonomía foral de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que lleva a conferir legitimación única para promoverlo tanto a las Juntas Generales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, como a sus Diputaciones Forales. A diferencia del conflicto de competencias, el conflicto en defensa de la autonomía foral no se circunscribe a la vertiente competencial de la autonomía foral, sino que alcanza a todo su contenido.

Es claro que el nuevo proceso comparte con el recurso de inconstitucionalidad el posibilitar el control de constitucionalidad de normas con rango de ley. Pero, más allá de esta parcial coincidencia, son más abundantes los aspectos que los diferencian, pues, además de las distintas reglas de legitimación activa, acontece, en primer lugar, que mientras que el recurso de inconstitucionalidad abarca la impugnación de cualquier norma de rango legal, del Estado o de las Comunidades Autónomas, el conflicto en defensa de la autonomía foral solo puede suscitarse en relación con las "*normas del Estado con rango de ley*". En segundo lugar, también difiere el parámetro de control aplicable en ambos procesos, pues mientras en el recurso de inconstitucionalidad puede plantearse frente a cualquier infracción constitucional imputable a la norma legal impugnada, en el conflicto examinado solo tiene cabida la defensa específica de la autonomía foral, constitucional y estatutariamente garantizada. En tercer lugar, son también diferentes las reglas procedimentales que ocupan a uno y otro, pues el nuevo proceso se tramita y resuelve con arreglo al procedimiento establecido para los conflictos positivos de competencia en los arts. 63 y siguientes de la LOTC. En fin, y respecto de la sentencia que se dicte en el proceso en defensa de la autonomía foral, aun siendo posible, ciertamente, que la misma declare la inconstitucionalidad y nulidad de la norma de rango legal impugnada (arts. 67 y 39, ambos de la LOTC), este resultado no es necesariamente el único al que se puede llegar pues la defensa de la autonomía foral se puede dirigir tanto a la reivindicación del ejercicio de la competencia propia como a la defensa contra la injerencia indebida en el ejercicio de la competencia ajena, lo que supone que también es posible que la autonomía foral afectada quede preservada con la mera declaración de la titularidad de la competencia o con la exigencia del cese en la injerencia indebida o con la declaración de que la



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

disposición impugnada no resulta de aplicación en el territorio o territorios históricos recurrentes.

La cuestión estriba en dilucidar si estas diferencias son suficientes como para considerar que el legislador ha creado un proceso llamado a conocer de una nueva materia, tal y como autorizan los arts. 161.1.d), 162.2 y 165, todos ellos de la CE, o si, por el contrario, solo ha perseguido ampliar la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad, eludiendo la lista de legitimados taxativamente fijada en el art. 162.1.a) CE, como defienden los recurrentes. Y a este respecto hay que señalar que, en su mayor parte, las objeciones expresadas por las instituciones recurrentes coinciden con las que disipamos en la ya citada STC 240/2006, de 20 de julio (en relación con el conflicto en defensa de la autonomía local creado por la Ley Orgánica 7/1999), al apreciar entonces la idoneidad de dicho conflicto como nuevo proceso constitucional al amparo de la previsión del art. 161.1.d) CE. Entendimos entonces acerca de dicho proceso que su «especificidad se manifiesta en que el conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de ‘la autonomía local constitucionalmente garantizada’ y en que la legitimación activa para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local se reserva específicamente a determinados entes locales» (FJ 3).

Esas señas de identidad -la especificidad del motivo de impugnación y la atribución de legitimación activa únicamente a los entes territoriales afectados- están presentes también en el conflicto en defensa de la autonomía foral de los territorios históricos vascos. Se trata de sendas peculiaridades que le apartan de lo que resulta consustancial al recurso de inconstitucionalidad: la extensión del parámetro de control de la ley a la infracción de cualquier precepto constitucional y la inexigibilidad de un interés subjetivo en los sujetos jurídicos legitimados para interponerlo. A estas diferencias se añaden ahora el distinto objeto -solo las normas del Estado con rango de ley- y la peculiar consecuencia a que puede dar lugar la sentencia estimatoria: la mera declaración de la competencia o del carácter indebido de la injerencia, provocando la no aplicación de la ley estatal impugnada en el territorio histórico sin llevar aparejada su anulación. Ello nos lleva a concluir que el proceso regulado en el apartado tercero de la nueva disposición adicional quinta de la LOTC contiene rasgos distintivos suficientes que permiten configurarlo como un proceso constitucional con sustantividad propia y anclaje en los arts. 161.1.d), 162.2 y 165, todos de la CE, razón por la cual, debe rechazarse también esta otra inconstitucionalidad denunciada por los recurrentes.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

d) Todavía en relación con este mismo proceso, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja alega que se consagra una configuración asimétrica de la garantía constitucional de la autonomía local que implica una discriminación que favorece a los territorios históricos frente a las restantes provincias que ven limitadas sus posibilidades de impugnación de una ley cuanto se vulnere su autonomía local, con menoscabo de los arts. 9.3, 14, 24.1, 138.2 y 139.1, todos ellos de la Constitución. A su juicio, se confiere a las instituciones de los territorios históricos una legitimación activa más amplia que la que se reconoce a los entes locales para promover el conflicto en defensa de la autonomía local, sin que exista justificación para ello, dado que no cabe entender que la Constitución establezca un mayor grado de protección para la autonomía foral que para la autonomía local, el cual se aplica por igual a los territorios históricos vascos y a las demás provincias españolas. Además se crea un conflicto en defensa de la autonomía foral que no se limita a aspectos de índole fiscal y que se privilegia frente al conflicto en defensa de la autonomía local, en el que la sentencia es, en principio, meramente declarativa, de modo que la declaración de inconstitucionalidad de la ley solo puede obtenerse si el Tribunal Constitucional se autoplantea la cuestión de inconstitucionalidad.

En puridad, lo que se viene a denunciar en este motivo es la arbitraria atribución a los territorios históricos de un régimen privilegiado para la impugnación de disposiciones legales estatales que menoscaben su ámbito competencial u organizativo. Sobre este particular, el análisis de la existencia de arbitrariedad en la actuación de legislador democrático, con toda la prudencia que seguirse en este control para evitar constricciones indebidas al poder legislativo respetando sus diferentes opciones políticas, se centra únicamente en verificar si la decisión adoptada «carece de toda explicación racional» o «establece una discriminación», «sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; y 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4).

Conforme a lo dicho, lo primero que debe advertirse ya en este momento es que las situaciones que los recurrentes pretenden traer a la comparación no son equiparables: de un lado, las provincias; de otro, los territorios históricos. Es cierto, que los territorios históricos son, desde un punto de vista estrictamente territorial, “provincias” y, por tanto, tienen la condición de entes locales (art. 141.1 CE), pero también lo es que su condición no termina ahí,



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

teniendo también la de “*territorios forales*” expresamente reconocidos en la disposición adicional primera de la Constitución. De este modo, los territorios históricos, en su condición de “*provincias*” a las que hace referencia el art. 141.1 CE (y el art. 2.2 EAPV), son llamados por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a la defensa de la “*autonomía local*” que la Constitución les reconoce y garantiza (arts. 137 y 140), a través del “*conflicto en defensa de la autonomía local*” (arts. 75 *bis* y siguientes y DA 4ª LOTC). Sin embargo, los territorios históricos en su condición de “*territorios forales*”, a los que se refiere la disposición adicional primera del Texto Constitucional, son llamados a la defensa de los “*derechos históricos*” que la Constitución les reconoce y ampara (disposición adicional primera), mediante el “*conflicto en defensa de la autonomía foral*” (disposición adicional quinta, apartado 3, LOTC).

El concepto de “*derecho histórico*” empleado por la disposición adicional primera de la Constitución «apela, entre otras cosas, a un cierto contenido competencial que vendría siendo ejercido de forma continuada por la Institución Foral y reconocido por el Estado» [SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 4; y 173/2014, de 23 de octubre, FJ 3.a)]. Eso sí, hay que tener presente que los derechos históricos de los territorios forales a que alude aquella disposición adicional primera no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición establece que la actualización se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía [SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3; 94/1985, de 29 de julio, FJ 6; y 173/20014, de 23 de octubre, FJ 3.a)]. De esta manera, «la disposición adicional primera de la Constitución permite que las comunidades forales puedan mantener competencias que históricamente les hubieran correspondido (...), pero dichas competencias deberán ser asumidas mediante la norma estatutaria» [SSTC 208/2012, de 14 de noviembre, FJ 4; y 173/20014, de 23 de octubre, FJ 3.a)]. Así ha sucedido expresamente con la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, conforme a la cual, “*cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno*” (art. 3, en relación con el art. 24.2, ambos del EAPV), los cuales, no solo se regirán “*por el régimen privativo de cada uno de ellos*” (art. 37.1 EAPV), sino que conservarán una serie de competencias exclusivas (arts. 37.3 y 25.1, ambos del EAPV), también en materia tributaria (art. 41.2 EAPV), que vienen a constituir unas “*zonas de poder exentas de Ley del Parlamento*” (como las califica el párrafo séptimo de la Exposición de Motivos de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónomas



Órganos Forales de sus Territorios Históricos). Se trata, pues, de una garantía foral «que coloca en lugar preferente, en cuanto a su respeto y protección, a los regímenes forales en su definición estatutaria, tanto frente a las Instituciones comunes del País Vasco como a los poderes centrales del Estado» (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6).

Cuanto antecede pone de manifiesto que los territorios históricos vascos gozan de una singularidad que se materializa en un ámbito competencial diferente y más amplio del conferido a las provincias de régimen común, que dimana del régimen foral constitucional y estatutariamente garantizado, no solo frente a las Instituciones comunes del País Vasco sino también, como hemos señalado, frente «a los poderes centrales del Estado» (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 6). Singularidad para cuya protección se ha creado el nuevo conflicto en defensa de la autonomía foral como forma de resolver *“el déficit de protección constitucional de la foralidad vasca que resulta de la falta de reconocimiento a los territorios históricos del País Vasco para defender en vía constitucional su régimen foral frente a eventuales agresiones del legislador estatal”*. Y con aquel conflicto no se trata de dotar de un mayor grado de protección a la autonomía foral que a la autonomía local, sino de garantizar de manera particularizada instituciones diferentes que responden a circunstancias y fines distintos.

En conclusión, desde la limitada perspectiva del control que nos corresponde efectuar, no estando la modificación operada por la Ley Orgánica 1/2010 ayuna de una explicación racional y encontrándonos ante situaciones que no son susceptibles de comparación, no cabe sino rechazar este último motivo de recurso y, en su efecto, debe descartarse la invocada lesión de los arts. 9.3, 14, 24.1, 138.2, y 139.1, todos ellos de la CE.

FALLO

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

Ha decidido,

Declarar que los arts. 1 y 2, así como la disposición adicional única, todo ellos de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Constitucional y del Poder Judicial, no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 3 d), desestimando el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

