



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

IX LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

11 de abril de 2008

Núm. 11-1

PROPOSICIÓN DE LEY

125/000011 **Proposición de Ley de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial** (corresponde al número de expediente 125/000030 de la VIII Legislatura).

Presentada por el Parlamento Vasco.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(125) Proposición de Ley de Comunidades y Ciudades Autónomas.

125/000011

AUTOR: Comunidad Autónoma del País Vasco-Parlamento.

Proposición de Ley de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial (corresponde al número de expediente 125/000030 de la VIII Legislatura).

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de abril de 2008.—P. D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Manuel Alba Navarro**.

PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LAS LEYES ORGÁNICAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL PODER JUDICIAL

Exposición de motivos

I

La disposición adicional primera de la Constitución proclama que ésta «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», y añade que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía».

De acuerdo con ello, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco reconoce en su artículo 3 a «cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco» la facultad de «en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno», reconocimiento que reitera el artículo 24.2 y que se traduce en una reserva expresa a los órganos forales por el propio Estatuto de un núcleo competencial exclusivo (artículo 37.2), en el que ni siquiera el Parlamento Vasco puede entrar (artículo 25.1: «El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa..., sin perjuicio de las competencias de las instituciones a que se refiere el artículo 37 del presente estatuto»).

A ese núcleo competencial exclusivo de los territorios históricos pertenecen destacadamente el sistema tributario (artículos 37.3.f del Estatuto, y 40 y 41, a los que aquél se

remite), que es propio de cada uno de ellos y se regula «mediante el sistema foral tradicional del concierto económico o convenios», lo que supone que «las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario» (artículo 41.2.a).

De ello viene a resultar que son 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, supuesto que la llamada Ley de Territorios Históricos (LTH), de 25 de noviembre de 1983, reserva al Parlamento Vasco en exclusiva la facultad de dictar normas con rango de ley en su artículo 6.2.

Las normas forales reguladoras de los distintos impuestos resultan, por lo tanto, recurribles ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, bien a través del recurso directo contra reglamentos, bien mediante la técnica del llamado «recurso indirecto», lo que obviamente las hace más vulnerables en la medida en que dichos recursos son utilizables por cualquier persona física o jurídica, situación ésta que contrasta abiertamente con las normas tributarias del Estado, que tienen rango de ley y, por lo tanto, sólo pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional por la reducida lista de sujetos que el artículo 162 de la Constitución considera legitimados.

Los 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, tanto como las que pueda plantear cualquier otro precepto de la Constitución, 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.

En ese espacio exclusivo constitucionalmente garantizado, en el que ni las Cortes Generales ni el propio Parlamento Vasco pueden entrar, las instituciones forales han de operar, sin embargo, con normas que, al carecer de rango de ley según el Estatuto vasco, 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.

Esta diferencia no tiene justificación material alguna: materialmente la regulación del impuesto sobre la renta de las personas físicas o del impuesto de sociedades es la misma cosa y debería tener, por ello, el mismo tratamiento en Navarra que en Bizkaia, Gipuzkoa y

Álava. Todo se reduce a una diferencia formal, que resulta en el caso de los territorios históricos del País Vasco de la falta de reconocimiento a sus instituciones de la potestad legislativa, explicación ésta que dista mucho de ser satisfactoria, supuesta la identidad material ya destacada.

II

De las consideraciones precedentes resulta con claridad que hay una razón material suficiente para postular un cambio en el régimen procesal de las normas forales de carácter tributario y también una razón constitucional para hacerlo, y que a esa pretensión se opone, en cambio, un obstáculo formal, también de nivel constitucional, derivado del rango de tales normas, obstáculo cuya superación no es posible por vía de la analogía.

La legislación procesal es competencia exclusiva del Estado según el artículo 149.1.6 de la Constitución (aunque «sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas», y el artículo 161.1.d de la norma fundamental remite a una ley orgánica la atribución al Tribunal Constitucional de otras materias distintas a las que enuncian los apartados a), b) y c) del propio artículo, el primera de los cuales refiere el recurso de inconstitucionalidad a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley» exclusivamente.

Esa misma exigencia de ley orgánica resulta igualmente de lo dispuesto en el artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que es el precepto que define el ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en el que incluye el conocimiento de «las disposiciones generales de rango inferior a ley», lo que comprende las normas forales.

Se trata de vincular a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa y evitar que éstos entren a conocer de las normas forales, ya que la competencia de dichos tribunales viene fijada, como se ha dicho, por el artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que es inalcanzable para la LTH, como lo es, asimismo, para la propia ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que es también una ley ordinaria.

III

Antes de seguir más adelante, conviene distinguir de entre el conjunto de las normas forales las que se refieren a la materia tributaria, y, en particular, las relativas a los impuestos concertados. Es a las normas forales tributarias, y en concreto a las que regulan los impuestos concertados, a las que alcanzaría el régimen procesal especial.

Por lo tanto, el régimen procesal especial se refiere a la materia tributaria, y dentro de ella a los impuestos concertados, ya que dichas competencias resultan directamente de la disposición adicional primera de la

Constitución, cuyo contenido los artículos 40 y 41 del Estatuto vasco no hacen sino explicitar. En este ámbito, que no es constitucionalmente transferible a comunidad autónoma alguna, sólo las normas forales aprobadas por las juntas generales de cada territorio histórico pueden entrar, en virtud de la disposición adicional primera de la Constitución, y sólo ellas, en consecuencia, pueden mantener, establecer y regular los impuestos concertados que en el resto del Estado están formalmente reservados por la propia Constitución a las leyes aprobadas por las Cortes Generales.

Las normas forales reguladoras de los distintos impuestos concertados, o de los recargos, arbitrios y recursos provinciales que puedan establecerse sobre ellos, no desarrollan ni complementan, por lo tanto, ley alguna, sino que suplen a las leyes estatales. Por ello, deben tener igual régimen procesal de impugnación que ellas.

Para ello se debe resolver el obstáculo formal que suponen la redacción actual del artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y el artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para lo cual basta incluir en el primera de los preceptos citados las normas forales que regulan los impuestos concertados, y excluir dichas normas del segundo.

IV

Además, por razones de estricta coherencia, se debe resolver también 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, así como la oportunidad de remediar el aludido déficit, mediante la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En efecto, el reconocimiento a los órganos forales de legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad contra las leyes y disposiciones con fuerza de ley del Estado que pudieren lesionar la foralidad que ampara y protege la disposición adicional primera de la Constitución, tropieza con la redacción del artículo 162.1.^a de la propia Constitución, que designa nominátim a quienes considera legitimados a estos efectos. La lista es cerrada, y, por lo tanto, incluir en ella a los órganos forales requeriría una reforma constitucional.

No ocurre lo mismo, sin embargo, con los conflictos constitucionales, porque aquí la redacción del artículo 162.2 es abierta: «En los demás casos, la Ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados».

Esto es justamente lo que ha permitido, mediante la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional realizada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, remediar el déficit de protección constitucional de la autonomía local, estableciendo un mecanismo,

ciertamente complejo, de conflictos en defensa de la misma (el actual capítulo IV del título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, artículos 75 bis, 75 ter, 75 quáter y 75 quinquies).

Sin embargo, ese mecanismo no sirve para defender la autonomía foral, porque una cosa es la autonomía local, que también concierne, claro está, a las diputaciones forales en la medida en que ostentan las competencias propias de las diputaciones provinciales, y otra cosa distinta la autonomía foral. Y, en segundo lugar, porque esta última se predica de cada territorio histórico individualmente considerado, por lo que el mecanismo de conflicto tendría que estar a la disposición de todos y cada uno de ellos, y no lo está en la regulación que contiene el nuevo capítulo IV del título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuyo artículo 75 ter, apartado 1.c, exige la actuación de consuno de dos de los tres territorios, que representen, como mínimo, la mitad de la población de los tres.

Por lo tanto, en este apartado es también necesaria una modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que añada a ésta un nuevo capítulo V, «De los conflictos en defensa de la autonomía foral».

Artículo 1. Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

1. Los siguientes artículos de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, quedan redactados como sigue:

— Artículo 27.2.e: «Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, incluidas las normas forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia relativas a los impuestos concertados, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa.»

— Artículo 28.1: «Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, norma foral fiscal, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.»

— Artículo 29.2: «La desestimación, por razones de forma, de un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley, norma foral fiscal, disposición o acto con fuerza de Ley no será obstáculo para que la misma Ley, norma foral, disposición o acto puedan ser objeto de una cuestión de inconstitucionalidad con ocasión de su aplicación en otro proceso.»

— Artículo 30: «La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la norma foral

fiscal, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, normas forales, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas.»

— Artículo 31: «El recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, normas forales fiscales, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley podrá promoverse a partir de su publicación oficial.»

— Artículo 32.1: «Están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas, disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, normas forales fiscales de los Territorios Históricos, tratados internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales:

- a) El Presidente del Gobierno.
- b) El Defensor del Pueblo.
- c) Cincuenta Diputados.
- d) Cincuenta Senadores.»

— Artículo 32.2: «Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas y Juntas Generales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, previo acuerdo adoptado al efecto.»

— Artículo 35.1: «Cuando un Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de Ley o una norma foral que regule competencias fiscales de los Territorios Históricos, aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al Tribunal Constitucional con sujeción a lo dispuesto en esta Ley.»

— Artículo 35.2: «El órgano judicial sólo podrá plantear la cuestión una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, debiendo concretar la ley, norma con fuerza de Ley o norma foral fiscal cuya constitucionalidad se cuestiona, el precepto constitucional que se supone infringido y especificar y justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. Antes de adoptar mediante auto su decisión definitiva, el órgano judicial oirá a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, resolviendo el Juez seguidamente y sin más trámite en el plazo de tres días. Dicho auto no será susceptible de recurso de ninguna clase. No obstante,

la cuestión de inconstitucionalidad podrá ser intentada de nuevo en las sucesivas instancias o grados en tanto no se llegase a sentencia firme.»

— Artículo 37.2: «El Tribunal Constitucional dará traslado de la cuestión al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Fiscal General del Estado, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, en caso de afectar a una Ley o a otra disposición normativa con fuerza de Ley dictadas por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma, y en caso de afectar a una norma foral fiscal, a las Juntas Generales y a la Diputación Foral del Territorio afectado, todos los cuales podrán personarse y formular alegaciones sobre la cuestión planteada en el plazo común improrrogable de quince días. Concluido éste, el Tribunal dictará sentencia en el plazo de quince días, salvo que estime necesario, mediante resolución motivada, un plazo más amplio, que no podrá exceder de treinta días.»

— Artículo 39.1: «Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición, norma foral fiscal o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia.»

— Artículo 40.1: «Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, normas forales fiscales, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, normas forales, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.»

2. Se añade el capítulo V al título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, «De los conflictos en defensa de la autonomía foral», con la siguiente redacción:

«Artículo 75 sexties.

1. 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.

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

3. Los referidos conflictos se tramitarán y resolverán con arreglo al procedimiento previsto establecido en los artículos 63 y siguientes de esta ley.»

Artículo 2. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El apartado 4 del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial quedará redactado como sigue:

«4. 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, salvo las normas forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia que regulen los impuestos concertados, cuyo conocimiento está reservado al Tribunal Constitucional por su Ley Orgánica, 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.

En todo caso, el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con las normas forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia que regulen los impuestos concertados está reservado al Tribunal Constitucional por Ley orgánica.»

Nota.—En la VIII Legislatura esta iniciativa fue publicada en el «BOCG. Congreso de los Diputados», serie B, núm. 285, así como en la serie D, núm. 675, de 13 de febrero de 2008.

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 91 384 15 00. Fax: 91 384 18 24



Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**