

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la presente demanda de amparo y, en su virtud:

1.º Declarar vulnerados los derechos del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la defensa (art. 24.2 CE).

2.º Restablecerle en sus derechos y, a tal fin, anular los Autos de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de 18 de diciembre de 1997 y 7 de febrero de 1998, dictados en el recurso de casación núm. 1512/96, retrotrayendo las actuaciones al momento en que la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Burgos debió emplazar al demandante de amparo para comparecer ante la Sala Segunda del Tribunal.

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

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

12764 *Pleno. Sentencia 131/2001, de 7 de junio de 2001. Cuestión de inconstitucionalidad 3206/95. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con los arts. 11.1 y 10.1 c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, y subsidiariamente con el art. 1 de la Ley 5/1993, de 16 de abril, sobre liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1990.*

Supuesta vulneración de los derechos al juez legal y a la igualdad territorial, y de los principios de irretroactividad de la ley, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad del legislador: competencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid para conocer de contencioso-administrativos relativos a actos de autoridades centrales; STC 104/2000.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, registrada con el núm.

3206/95, sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 11.1, en relación con el art. 10.1 c), de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, y subsidiariamente, del art. 1 de la Ley 5/1993, de 16 de abril, sobre liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1990, por supuesta vulneración, respectivamente, de los arts. 139.1 y 24.1, y del art. 9.3 de la Constitución Española. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 12 de septiembre de 1995 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 19 de julio de 1995, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 11.1, en relación con el art. 10.1 c), de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por su posible contradicción con los arts. 139.1 y 24.1 CE y, subsidiariamente, respecto del art. 1 de la Ley 5/1993, de 16 de abril, sobre liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones Locales en los Tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1990, por su posible contradicción con el art. 9.3 CE.

2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Córdoba contra la Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda, desestimatoria del recurso ordinario en su día formulado por dicha Corporación local contra las liquidaciones definitivas, efectuadas por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Locales, por la participación de los Municipios en los tributos del Estado correspondientes a los ejercicios de 1990 y 1991.

Concluido el procedimiento, y con suspensión del plazo para dictar Sentencia, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por providencia de 1 de marzo de 1995, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de diez días, para que alegasen lo que estimaren procedente sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad «sobre, en primer lugar, la regla 1 del art. 11, en relación con el art. 10.1 c), ambos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y su posible oposición a los artículos 139.1 y 24.1 y 2 de la Constitución, preceptos que atribuyen a este Tribunal la competencia territorial para conocer del asunto objeto del litigio; y, subsidiariamente, para el caso de que se considere constitucional el contenido de las reglas cuestionadas, el art. 1 de la Ley 5/93, de 16 de abril, y la Disposición Adicional 14.^a de la Ley 31/91 por posible vulneración de los arts. 2, 9.3, 66.2, 134, 137 y 142 de la Constitución».

Evacuado el trámite conferido, la representación procesal del Ayuntamiento de Córdoba consideró pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal no consideraron procedente el mismo.

3. En la fundamentación del Auto de planteamiento, el órgano judicial proponente realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) Tras relatar los antecedentes de la cuestión de inconstitucionalidad, la Sala considera, a la vista de las alegaciones formuladas por las partes y el Ministerio Fiscal, que ha de permanecer inalterada respecto del

art. 11.1 en relación con el art. 10.1 c), de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), si bien limitando los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados a los arts. 139.1 y 24.1 de la Constitución. Sin embargo la suscitada con carácter subsidiario la restringe al art. 1 de la Ley 5/1993, de 16 de abril, por posible vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras restrictivas de derechos individuales, del principio de seguridad jurídica y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

De la validez de los preceptos legales cuestionados depende la decisión del proceso, por cuanto, en primer lugar, el art. 11.1, en relación con el art. 10.1 c), LJCA de 1956 le atribuye a la Sala la competencia para conocer del litigio, de modo que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los mencionados artículos incide directamente sobre la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo; y, en segundo lugar, el art. 1 de la Ley 5/1993 adopta la medida específicamente impugnada, que estima la Corporación local actora contraria a sus intereses, al señalar un índice conforme al cual ha de realizarse la liquidación, por lo que su validez o nulidad determinará la viabilidad o inviabilidad del recurso en el aspecto relativo a la liquidación del año 1990.

b) El art. 11.1, en relación con el art. 10.1 c), ambos de la LJCA conducen al resultado de residenciar en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid el conocimiento de cualquier litigio contra actos de la Administración del Estado que provengan de un órgano de rango inferior al de Secretario de Estado (o superior si en vía de recurso se confirma el que provenga de los inferiores), porque se trata de actos que «se realizan en la circunscripción» de ese Tribunal Superior de Justicia. De esta forma, la atribución de competencia realizada genéricamente a los Tribunales Superiores de Justicia por el art. 74.1 a) LOPJ ha de entenderse hecha al Tribunal Superior de Justicia de Madrid cuando el acto proceda de la Administración central, resultado que no deja de chocar con el sistema general de la propia LOPJ, más aún cuando viene impuesto por normas preconstitucionales. En este sentido, es preciso destacar —se afirma en el Auto de planteamiento— que en el Anteproyecto de Reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se extraen estos actos de la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia para asignarlos a la Audiencia Nacional.

Pues bien, la Sala entiende que la regla de competencia jurisdiccional que resulta del art. 11.1, en relación con el art. 10.1 c), LJCA puede vulnerar el art. 139.1 CE, en cuanto implica para los ciudadanos no residentes en la Comunidad Autónoma de Madrid la obligación de someterse al Tribunal Superior de Justicia de ésta en todos los litigios que puedan sostener con órganos del Estado de ámbito nacional. El citado precepto constitucional consagra la igualdad de derechos de los ciudadanos en función de la organización territorial del Estado, en el sentido de que ésta, por sí, no puede ser generadora de otras desigualdades que no sean las que se consagren en el bloque de la constitucionalidad, constituido por la Constitución y las normas primarias de desarrollo. De aceptarse la norma cuestionada, los ciudadanos podrían recibir un trato desigual, al necesitar litigar en un Tribunal de ámbito autonómico diferente al suyo propio en virtud de sus relaciones, no con esa Comunidad, sino con el Estado, originándose así una desigualdad respecto de los residentes en la propia Comunidad de Madrid, que no se encuentra prevista en la Constitución ni en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Los preceptos legales cuestionados pueden, también, infringir, a juicio de la Sala, el art. 24.1 CE, por cuanto pueden generar obstáculos a la tutela judicial efectiva

de los derechos. De ésta forma parte lo que se conoce como derecho al Juez natural, que no aparece plasmado como tal ni en nuestro Derecho ni en la doctrina constitucional. Sin embargo interesa acudir en este punto a los argumentos empleados por el Tribunal Constitucional cuando la asignación de competencias a un órgano diferente al situado en la proximidad del ciudadano es esgrimida como violación del principio de tutela judicial efectiva. Así, en la STC 199/1987, de 16 de diciembre, al enjuiciar la norma que otorgaba competencias a la Audiencia Nacional para la instrucción y el enjuiciamiento de determinados delitos, el Tribunal Constitucional descartó la vulneración de aquel derecho fundamental en base a dos tipos de razones, a saber, la exacta predeterminación legal del órgano competente y su carácter de órgano con competencia en todo el territorio nacional que en cualquier caso permitiría una actuación eficaz en la defensa de un derecho. Más expresamente, en la STC 56/1990, de 29 de marzo, tras indicarse que las actuaciones de los Tribunales Superiores de Justicia «presuponen la radicación en el territorio de la Comunidad del órgano competente en primera instancia», con lo que alude a órganos de ámbito inferior al nacional en contra del supuesto legal cuya constitucionalidad se cuestiona, se admiten circunstancias que justifican que el cumplimiento recaiga en un órgano centralizado. En suma, la excepción al Juez natural como garantía de la tutela judicial efectiva es admisible, pero siempre que no se trate de un órgano judicial de idéntico ámbito en una Comunidad diferente, ya que en este caso dicha excepción carece de justificación alguna.

La Sala entiende que precisamente éste es el supuesto planteado por los preceptos legales cuestionados, ya que la excepción que introducen carece de cobertura racional y, más aún, de carácter excepcional. Debe tenerse en cuenta, además, que, en caso de no ser válidas estas normas, podría sostenerse la procedencia de aplicar el art. 62 LEC, con lo que se remitiría el conocimiento del asunto al Tribunal de la circunscripción en que tenga su domicilio el destinatario del acto.

c) En cuanto a la duda de constitucionalidad suscitada con carácter subsidiario, cuya pertinencia está condicionada a la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo y, por consiguiente, a la desestimación de la duda antes planteada, comienza por señalar el órgano proponente que la participación de los municipios en los tributos del Estado se debía efectuar para el quinquenio 1989-1993 por las reglas contenidas en los art. 112 a 116 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales. Esa participación consiste en un porcentaje sobre la recaudación de tributos del Estado, multiplicado por determinado índice de evolución de acuerdo con lo previsto en su art. 115 y con la garantía mínima de un concepto que este precepto define como gasto equivalente del Estado, cuya determinación se regula en la Disposición adicional duodécima de la misma Ley. Finalmente, la liquidación definitiva de cada ejercicio ha de hacerse al momento de liquidar los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico (art. 113).

Pues bien, el art. 1 de la Ley 5/1993 fija el índice de evolución para el año 1990 en 1,21209666 de la financiación del año base, admitiendo en su Exposición de Motivos que dicho índice supone introducir diversos elementos correctores sobre las reglas anteriormente vigentes. De aplicarse éstas, el índice que hubiera correspondido sería el de 1,34284466, estribando en la diferencia existente entre ambos índices la reclamación de la Corporación local recurrente. Además la Ley 5/1993 no hace mención al criterio de fijación del índice, si bien se refiere a determinados acuerdos, y tanto el acto impugnado como el informe adjunto entienden que dicho índice proviene de la modificación de la Dispo-

sición adicional duodécima de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, efectuada por la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 31/1991, de Presupuestos Generales del Estado para 1992. Ésta, sin embargo, carece de disposición alguna sobre retroactividad, por lo que la Sala considera que, tanto por esta razón como por no resultar mencionada por la Ley 5/1993, no procede su cuestionamiento al afectar a ejercicios posteriores a los que se contrae el litigio.

El precepto cuestionado de la Ley 5/1993 fija el índice de evolución de la financiación de las Corporaciones locales para 1990, y para la liquidación consecuente toma como fecha la de 23 de diciembre de 1991, lo que implica, al utilizar elementos diferentes a los previstos normativamente en la Ley 39/1988, la aplicación retroactiva de la Ley. Si se tiene en cuenta que las previsiones de aquélla regían para un tiempo determinado y que la liquidación del período es también anterior a la Ley 5/1993, dicha retroactividad afecta restrictivamente a un derecho plenamente adquirido por la Corporación recurrente en contra del mandato del art. 9.3 CE. Además las normas modificadas retroactivamente han condicionado, lógicamente, la marcha económica de la Corporación, puesto que, si existían unos elementos objetivos para calcular el índice aplicable, y con ello los ingresos que pudieran ser presupuestados, una modificación posterior rompe tal objetividad y supone un constatable perjuicio a la previsión presupuestaria, normativamente legítima, de acuerdo a la cual se efectuaron los gastos oportunos, y ello, además, varios años después.

También, en opinión de la Sala, la modificación con carácter retroactivo de la Ley 39/1988 por la Ley 5/1993, en cuanto el marco temporal establecido en aquélla implicaba un mayor grado de certeza normativa para el período tratado, supone un mayor grado de afectación de la seguridad jurídica de la que puede producirse en normas de carácter indefinido. Si el objetivo de la norma era el de procurar la suficiencia financiera de las Corporaciones locales, su alteración posterior en contra de esa suficiencia añade un elemento de inseguridad a las normas aplicables. Por otro lado, no se advierte en la norma cuestionada la exposición de los elementos de hecho que permitan apreciar algún grado de previsibilidad de la modificación operada, pese a que difícilmente puede ser posible una reconsideración efectuada casi dos años y medio después de haberse cerrado el período de liquidación de la participación legalmente regulada. En suma, la Sala estima que la modificación del índice supone también una vulneración del principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE.

Por último, el precepto legal cuestionado no explicita qué criterios utiliza para adoptar una medida tan importante. Es una medida sin explicación que puede considerarse arbitraria por incidir en derechos previamente declarados, de conformidad con los criterios de arbitrariedad que se contienen en las SSTC 175/1983, 108/1986 y 63/1994, con la consiguiente vulneración de la interdicción de la misma que consagra el art. 9.3 CE.

4. Por providencia de 24 de octubre de 1995 la Sección Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la cuestión, dando traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia e Interior, y al Fiscal General del Estado, para que, en el plazo improrrogable de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes.

5. Por escrito fechado el 31 de octubre de 1995, registrado en este Tribunal el día 30 siguiente, el Pre-

sidente del Congreso de los Diputados comunicó que dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Por otro escrito de 7 de noviembre de 1995, con registro en este Tribunal del 10 del mismo mes, el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento, y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el 16 de noviembre de 1995, en el que suplicaba que, previos trámites legales, se dictara Sentencia desestimatoria de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Para el Abogado del Estado la argumentación contenida en el Auto de planteamiento de la cuestión no demuestra vulneración constitucional alguna, y más bien parece un razonamiento de oportunidad o conveniencia, ya que se limita a considerar más razonable la atribución de competencia a la Audiencia Nacional para los asuntos procedentes de los órganos centrales de la Administración. Se trata de una cuestión que permanece en el ámbito de la legalidad ordinaria, y que no afecta al art. 139 CE, el cual no exige una monolítica igualdad de derechos, ni al art. 24.1 CE, puesto que sólo existe constitucionalmente el derecho al Juez predeterminado por la ley, que está salvaguardado en el presente caso. Alega además que los razonamientos de la STC 114/1994 son perfectamente aplicables al caso, en concreto el que sostiene que se trata de una cuestión que corresponde al legislador ordinario, y el que defiende que las resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia poseen eficacia en todo el territorio nacional.

Respecto a la pretendida inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley 5/1993, de 16 de abril, el Abogado del Estado se remite a lo alegado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2300/93, pendiente de resolución en aquel momento, argumentando que este precepto no es una disposición retroactiva sino que se limita a establecer los mecanismos para practicar la liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado para 1990; afirma asimismo que el citado precepto tampoco infringe la seguridad jurídica.

7. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 22 de noviembre de 1995. En relación a la primera cuestión suscitada por el órgano judicial entiende que ésta ya fue planteada por el mismo órgano en otra cuestión de inconstitucionalidad, que fue resuelta por la STC 114/1994, citando algunos pasajes de ésta a pesar de referirse a la compatibilidad del precepto cuestionado con el art. 152.1 CE. En cualquier caso, afirma que no existe incompatibilidad entre el precepto cuestionado y el art. 139.1 CE por varias razones: en primer lugar, porque las atribuciones competenciales entre órganos jurisdiccionales para resolver recursos son materia de legalidad ordinaria; en segundo lugar, por no ser el art. 139.1 CE atributivo de competencias; en tercer lugar, porque la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio no puede ser interpretada de forma absoluta; y finalmente, porque lo que puede subyacer en el planteamiento de la Sala es un problema de discriminación por indiferenciación, que nada tiene que ver con el principio de igualdad.

Por otra parte, entiende el Fiscal General que no puede prosperar la alegada vulneración del art. 24.1 CE, puesto que la tutela judicial efectiva es un derecho de configuración legal, y que las posibles disfunciones entre la regulación actual y la más coherente con la Cons-

titución deben ser solventadas por el legislador, señalando que así se hace ya en el Proyecto de Ley Reguladora del Proceso Contencioso-Administrativo, tramitado en ese momento por el Congreso de los Diputados.

En relación a la segunda cuestión planteada en el Auto entiende el Ministerio Fiscal que debe prosperar por cuanto el art. 1 de la Ley 5/1993 conculca el principio de seguridad jurídica y la interdicción de las normas retroactivas restrictivas de derechos (art. 9.3 CE). El primero se vería afectado, ya que la Ley 5/1993 introdujo un cambio normativo imprevisible respecto de la Ley de Haciendas Locales de 1988, la cual establecía unas previsiones de ingresos quinquenales cuya modificación no resultaba previsible en 1990. La segunda se conculcaría porque la aplicación retroactiva de la norma cuestionada modificó una situación consolidada, pues las cantidades a recibir del Estado por parte del Ayuntamiento de Córdoba, no sólo estaban presupuestadas, sino gastadas en las inversiones previstas con anterioridad, lo que supuso un importante recorte en los ingresos previstos y ocasionó una merma patrimonial que no resultaba previsible. Por ello el Fiscal General del Estado interesa que se dicte Sentencia declarando la incompatibilidad del art. 1 de la Ley 5/1993 con el art. 9.3 CE.

8. Por providencia de fecha 5 de junio de 2001, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 de junio siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Auto de 19 de julio de 1995 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid plantea, en realidad, dos cuestiones de inconstitucionalidad. La primera, respecto del art. 11.1, en relación con el art. 10.1 c), ambos de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 27 de diciembre de 1956 (en redacción de ambos preceptos modificada por la Ley 10/1973, de 17 de marzo), en cuanto atribuye a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid la competencia para conocer de los actos de Ministros, autoridades y órganos centrales de inferior jerarquía resolutorios de recursos administrativos que confirmaren el acto recurrido, por su posible contradicción con los arts. 24.1 y 139.1 CE. La segunda, cuyo planteamiento está condicionado al rechazo o desestimación de la anterior, respecto del art. 1 de la Ley 5/1993, de 16 de abril, sobre liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1990, al establecer un índice de evolución para el ejercicio de 1990 inferior al señalado en la Ley 39/1988 para el quinquenio 1989-1993 y aplicarse aquél retroactivamente, por su posible contradicción con el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

2. Respecto a la primera cuestión, debe señalarse que ya fue suscitada por la misma Sala en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2340/91, en la que recayó la STC 114/1994, de 14 de abril, pero que sobre ella no se pronunció este Tribunal, al no haber sido sometida la inconstitucionalidad del art. 11.1 LJCA a la previa consideración de las partes y del Ministerio Fiscal en el incidente previo a la promoción de la cuestión [FJ 2 c)]. Asimismo conviene destacar que la cuestión versa sobre una regla de competencia jurisdiccional que, como cualquier otra de este carácter, resulta, en sí misma, susceptible de enjuiciamiento y control a través del pre-

sente cauce procesal (SSTC 55/1990, de 28 de marzo; 224/1993, de 1 de julio; 114/1994, de 14 de abril). Y finalmente, que esta primera cuestión recae sobre una norma que se halla derogada por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sin que ello determine la pérdida de objeto de la presente impugnación ni suponga una causa sobrevenida de inadmisibilidad. Como hemos declarado reiteradamente, en tales supuestos, al depender el fallo del proceso judicial precisamente de la resolución de la citada cuestión, resulta ineludible un pronunciamiento de fondo a cargo de este Tribunal para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3; 93/1988, de 24 de mayo, FJ 6; 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2; 12/1998, de 15 de enero, FJ 1; 174/1998, de 23 de julio, FJ 1, y 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 46/2000, de 17 de marzo, FJ 2).

3. Una vez aclaradas estas cuestiones previas, procede examinar las dos dudas de inconstitucionalidad que el órgano mantiene respecto del primer precepto cuestionado. La Sala proponente sostiene que la regla de competencia judicial que resulta del art. 11.1, en relación con el art. 10.1 c), ambos de la LJCA de 1956, podría vulnerar, en primer lugar, el art. 24.1 CE, por cuanto puede producir obstáculos a la tutela judicial efectiva de los derechos, ya que supondría una excepción al Juez natural carente de justificación alguna, pues se puede afirmar, teniendo presente la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional sobre esta materia (SSTC 199/1987, de 16 de diciembre, y 56/1990, de 29 de marzo), que dicha excepción solamente es admisible en el caso de que no se refiera a un órgano judicial de idéntico ámbito en Comunidades diferentes.

Planteada en los términos expuestos se ha de empezar observando que, aunque la Sala proponente de la cuestión refiere la posible vulneración constitucional al art. 24.1 CE, la argumentación que utiliza tiene que ver más propiamente con el contenido del párrafo 2 del propio precepto constitucional, de ahí que nuestra respuesta deba detenerse en el análisis de la relación de dicho planteamiento con este último precepto, dando por sentado que no existe base alguna en que sustente la alegada vulneración del art. 24.1 CE.

Ya con referencia a la hipotética vulneración del art. 24.2 CE, no puede estimarse que el precepto cuestionado vulnere el derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley (art. 24.2 CE) pues el Tribunal Superior de Justicia de Madrid es un órgano judicial ordinario cuya competencia, por disposición legal, se extiende a los recursos contra determinados actos de la Administración estatal. Se trata de un órgano judicial que sin duda cumple el requisito de la predeterminación legal, límite que en este punto impone la Constitución al legislador a la hora de determinar, de acuerdo con el art. 117.3 CE, las normas de competencia de los Juzgados y Tribunales (SSTC 101/1984, de 8 de noviembre, FJ 4; 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 6), siendo a la vez incuestionable el carácter de órgano ordinario del cuestionado, al ser uno más de los que integran la estructura conjunta del orden jurisdiccional contencioso-administrativo de la jurisdicción única (art. 3 LOPJ).

Como sostiene el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, la Constitución no otorga un derecho al Juez natural, en el sentido entendido por la Sala, como Juez más próximo al justiciable, sino el derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley (art. 24.2 CE), de modo que no hay base constitucional para hablar de «Juez natural» con el alcance indicado, ni, en consecuencia, de excepciones al «Juez natural». De otra parte, de la regla de competencia jurisdiccional cuestionada

no deriva límite o impedimento alguno para el control judicial efectivo del acto administrativo impugnado en vía jurisdiccional, y, aun admitiendo, como sostiene la Sala, que el alejamiento del lugar de justicia del justiciable pueda constituir un obstáculo al acceso a la justicia, lo cierto es que la regla cuestionada presenta una justificación objetiva, cual es la de atribuir la competencia a un órgano jurisdiccional radicado en el lugar del que procede el acto recurrido.

4. La Sala afirma, en segundo lugar, que el art. 11.1, en relación con el art. 10.1 c), ambos de la LJCA, podría infringir el art. 139.1 CE, en cuanto impone a los ciudadanos no residentes en Madrid la obligación de someterse al Tribunal de esta Comunidad Autónoma para todos los litigios que puedan sostener con órganos del Estado de ámbito nacional y que no estén atribuidos al Tribunal Supremo o a la Audiencia Nacional, estableciéndose un trato desigual respecto a los residentes en la Comunidad Autónoma de Madrid, al necesitar litigar en un Tribunal de ámbito autonómico diferente al suyo propio.

El órgano promotor de la cuestión sostiene que el precepto cuestionado establece un trato discriminatorio para los ciudadanos no residentes en Madrid respecto de los residentes en dicha Comunidad Autónoma. Tal planteamiento no es compartible. La mayor o menor dificultad en el acceso a un órgano jurisdiccional radicado en Madrid en razón del lugar de residencia del ciudadano nada tiene que ver con la igualdad de derechos u obligaciones que se establece en el art. 139.1 CE. En este caso la igualdad resulta indiscutible desde el momento en que la norma competencial cuestionada es aplicable sin ninguna diferenciación a todos los españoles, lo que se ajusta estrictamente a la exigencia del citado precepto constitucional, el cual «constituye un límite y una directriz que acota el ejercicio de las competencias que posee el Estado ex art. 149 CE y las Comunidades Autónomas» (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 10), debiendo asegurar el primero «una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservar también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía» (SSTC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5; 173/1998, de 23 de julio, FJ 10). En este sentido, hemos declarado que, en lo referente al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales, lo que la Constitución impone es una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, pero no, desde luego, una absoluta identidad en las mismas (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 7; 186/1993, de 7 de junio, FJ 3; 227/1993, de 9 de julio, FJ 4).

En conclusión, el art. 11.1, en relación con el art. 10.1 c), ambos de la LJCA, no es contrario ni al art. 24.1 y 2 CE, ni al art. 139.1 CE, y por consiguiente, no ha lugar a declarar su inconstitucionalidad.

5. Desestimada la primera cuestión planteada por la Sala, procede examinar la segunda, respecto del art. 1 de la Ley 5/1993, de 16 de abril, sobre liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones locales en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1990. Entiende el órgano promotor de la cuestión que este precepto fija un índice de evolución de la financiación de las Corporaciones locales para 1990 inferior al señalado en la Ley 39/1988 para el quinquenio 1989-1993, lo cual implicaría una aplicación de la Ley 5/1993 a situaciones de hecho producidas y desarrolladas con anterioridad a ella, afectando a derechos adquiridos y consolidados por la legislación anterior. De ahí, la posible contradicción del señalado precepto con

el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

La problemática suscitada en esta segunda cuestión coincide plenamente con uno de los motivos de impugnación del recurso de inconstitucionalidad núm. 2300/93, promovido por Senadores del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley 5/1993, de 16 de abril, y desestimado por STC 104/2000, de 13 de abril, a la que no cabe sino remitirse. En concreto, los tres reproches de inconstitucionalidad que aquí se formulan fueron rechazados en los fundamentos jurídicos 6, 7 y 8 de aquella resolución en los términos que a continuación se exponen.

La pretendida infracción del principio de irretroactividad recogido en el art. 9.3 CE no puede prosperar «por cuanto el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 de la Constitución, concierne sólo a las sancionadoras no favorables y a las restrictivas de derechos individuales, en el sentido que hemos dado a esta expresión (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 6/1983, de 4 de febrero, FJ 2; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3), a saber, que la “restricción de derechos individuales” ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual, el límite de dicho artículo hay que considerarlo como referido a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del Título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona (STC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3). Ello hace inviable la invocación de esta norma para afirmar el respeto debido a unas situaciones jurídicas que, si hubieran de identificarse como pretensiones tuteladas por la norma en cuestión, no tendría otros titulares que los entes públicos (en idénticos términos, STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 11)» (STC 104/2000, FJ 6).

Tampoco la Ley 5/1993 incurriría en alguno de los vicios que le harían vulnerar la seguridad jurídica, «al ser patente que no es una norma incierta o falta de la indispensable claridad, por contar con un contenido preciso y unos efectos perfectamente determinados, no obstante la inevitable exégesis que de la misma pueda hacerse; tampoco contradice la jerarquía normativa y ha sido formalmente publicada; no incide —como se anticipó anteriormente— en ninguna clase de irretroactividad desfavorable a los derechos individuales, ni dispone de un nuevo régimen más restrictivo aplicable en lo porvenir a situaciones jurídicas preexistentes y consolidadas; o, finalmente, no incurre —como veremos enseguida— en arbitrariedad ni carece de razonabilidad por relación a los lícitos propósitos con que el legislador pretende, no ya dar respuesta a la cambiante realidad económica, sino someterse a los postulados de una ley previa que le condicionaba su actuación (la LHL en la redacción que le dio la Ley 31/1991). Más concretamente, respecto a la supuesta aplicación sorpresiva de esta Ley 5/1993, no debe descuidarse que la situación que se dice afectada no constituía ningún derecho en el sentido que se pretende ni, consiguientemente, se ha operado su privación. Por el contrario, la norma cuestionada sólo concreta o eleva a definitiva una previa liquidación provisional, justificándose su existencia en el hecho de ser una consecuencia previsible del régimen establecido en el capítulo III de la LHL, por cuanto si la participación en los tributos del Estado —determinada conforme a las reglas contenidas en los arts. 112 a 115 y Disposiciones adicionales décima y duodécima (todos ellos de la LHL)— se hacía con relación al quinquenio 1989-1993, la fórmula introducida por la Ley de Presupuestos afectaría a cualquier liquidación definitiva a practicar respecto del quinquenio de referencia, pero no lo harían las leyes

que, posteriormente, se dirigiesen a la concreción del citado índice. Tanto más cuando, como hemos dicho con anterioridad, la fijación del sistema de ingresos de las entidades locales, en sentido general, y la determinación de su participación en los ingresos del Estado, en sentido particular, es una opción del legislador estatal conforme a sus disponibilidades presupuestarias» (STC 104/2000, FJ 7).

Finalmente, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, no puede tacharse de arbitraria la norma impugnada puesto que «posee una finalidad razonable dado que es una especificación de la LHL, que previó la liquidación anual de la participación en los tributos del Estado discutida, por lo que es aquí donde se agota el enjuiciamiento de su posible arbitrariedad, que la norma supera cumplidamente (en sentido idéntico, STC 142/1993, de 22 de abril, FJ 9). En otros términos, si la norma de que tratamos no se muestra como desprovista de fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución, entrar en un enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional (en sentido idéntico, STC 44/1988, de 22 de marzo, FJ 13)» (STC 104/2000, FJ 8).

Por las razones transcritas, debe pues rechazarse la segunda cuestión planteada por la Sala.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

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

12765 *Sala Segunda. Sentencia 132/2001, de 8 de junio de 2001. Recurso de amparo 1608/2000. Promovido por don Juan Carlos Serrano Prieto frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid que confirmó un Decreto del Ayuntamiento de Madrid que había suspendido su licencia de auto-taxi por tres meses.*

Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a la tutela judicial; vulneración del derecho a la legalidad penal: suspensión de licencia que es sanción, que no se justifica por una relación de especial sujeción, y que carece de cobertura legal, no siendo suficiente la ordenanza municipal. Voto particular.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano,

don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1608/2000, promovido por don Juan Carlos Serrano Prieto, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Rocío Marsal Alonso y asistido por la Abogada doña Rosario Villas de Antonio, contra Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, de 25 de febrero de 2000 (procedimiento núm. 245/99), confirmatoria de Decreto del Ayuntamiento de Madrid, de 18 de agosto de 1998, luego ratificado por nuevo Decreto del Alcalde de Madrid, de 15 de enero de 1999, por el que se imponía al hoy recurrente la sanción de suspensión de la licencia de auto-taxi por tres meses. Ha comparecido el Ayuntamiento de Madrid, representado por el Procurador don Luis Fernando Granados Bravo y asistido por el Letrado don Alfonso Martínez Alés. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 20 de marzo de 2000, don Juan Carlos Serrano Prieto, representado por la Procuradora doña Rocío Marsal Alonso y asistido por la Letrada doña Rosario Villas de Antonio, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Madrid, de 25 de febrero de 2000 (procedimiento núm. 245/99), por la que se confirmaba la sanción de suspensión de la licencia de auto-taxi por tres meses, sanción ésta impuesta por Decreto del Primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Madrid, de 18 de agosto de 1998, luego confirmada por Decreto del Alcalde de Madrid de 15 de enero de 1999.

2. Los hechos de los que trae causa el recurso de amparo son, expuestos de forma sintética, los siguientes:

a) El 29 de diciembre de 1997, hacia las 12 horas, un Agente de la Policía Municipal de Madrid, de servicio en el aeropuerto de Barajas, inspeccionó el vehículo auto-taxi con matrícula M-4688-MN y licencia núm. 9819, del que resultó ser titular don Juan Carlos Serrano Prieto. En aquella inspección el Agente de la Policía Municipal constató, entre otras cosas, que sobre la guantera del vehículo se encontraba un talonario con cincuenta recibos no oficiales. Este hecho se refleja en la correspondiente acta, de la que se da traslado al Oficial Jefe de la Unidad de Tráfico núm. 4.

b) A la mencionada acta sigue la denuncia, formulada por el Adjunto al Jefe de la Sección de Autotaxis del Ayuntamiento de Madrid, de infracción del art. 51.II.1 de la Ordenanza Municipal para el Servicio Urbano del Transporte, denuncia de la que se dio traslado al titular del vehículo el día 19 de mayo de 1998, con simultánea apertura de un plazo de quince días para alegaciones. En el pliego de descargo, fechado el 5 de mayo de 1998 y redactado por el propio denunciado, se dice textualmente que «en el día referido en la denuncia en ningún momento los agentes me comunicaron la existencia del talonario en mi coche y en las diligencias practicadas y paralización del coche tampoco. Dicho talonario nunca [h]a estado en mí». Recibido el pliego de descargos, el Jefe de la Sección de Autotaxis solicitó nuevo informe