

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8641 *Sala Primera. Sentencia 60/2019, de 6 de mayo de 2019. Cuestión de inconstitucionalidad 1632-2018. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, en relación con el apartado cuatro de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra. Derechos a la tutela judicial efectiva y al juez ordinario predeterminado por la ley; competencia sobre legislación procesal: pérdida sobrevinida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 44/2019).*

ECLI:ES:TC:2019:60.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Alfredo Montoya Melgar, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1632-2018, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, en relación con el apartado cuatro de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra. Han comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado, el letrado del Parlamento de Navarra, la letrada de la Comunidad Foral de Navarra y la fiscal general del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Santiago Martínez-Vares García.

I. Antecedentes

1. Con fecha de 26 de marzo de 2018 tuvo entrada en el registro del Tribunal Constitucional escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona, al que se acompaña, además del testimonio del procedimiento, auto de 9 de marzo de 2018, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre el apartado cuatro de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra, por posible infracción de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (artículo 149.1.6 CE) y por posible infracción del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de jueces y tribunales y al juez ordinario predeterminado por la ley (artículo 24 CE).

2. Los hechos de los que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Por resolución de 20 de septiembre de 2016 del ayuntamiento de Ansoáin, se aprueba liquidación del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, en relación con unas fincas transmitidas entre entidades mercantiles. Contra dicho acto se interpuso recurso de reposición que fue desestimado por resolución

de 26 de octubre de 2016. Frente a la misma se planteó, a su vez, recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, desestimado por resolución núm. 99-2017, de 17 de enero.

b) Se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la citada resolución del Tribunal Administrativo de Navarra núm. 99/2017.

Según se afirma en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, señalada la vista para el 18 de enero de 2018, la misma fue suspendida al apreciarse que la Ley Foral 19/2017 podía incurrir en inconstitucionalidad en su disposición transitoria única apartado cuatro, por infracción de lo dispuesto en el artículo 149.1.6 CE.

Por providencia de 29 de enero de 2018 se acuerda oír a las partes y al ministerio fiscal de conformidad con el artículo 35 LOTC en orden a plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición transitoria única, apartado cuatro, de la Ley 19/2017. Se señala en la providencia que «de conformidad con lo anticipado a las partes en la vista celebrada el 18 de enero de 2018; considerándose que la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017 de 27 de diciembre, apartado cuarto «liquidaciones recurridas pendientes de resolución», al ordenar que los órganos jurisdiccionales remitan a los Ayuntamientos los expedientes pendientes de resolución, declarando concluidos los procedimientos, pudiera ser contraria a lo dispuesto en el artículo 149.1.6 CE».

El fiscal, mediante escrito de fecha 26 de febrero de 2018, al considerar que se cumplen los requisitos procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, no se opone al planteamiento de la misma. Las demás partes no realizan alegaciones al respecto.

3. Por auto de 9 de marzo de 2018 se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado cuatro de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, por posible infracción de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (artículo 149.1.6 CE) y por posible infracción del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de jueces y tribunales y al juez ordinario predeterminado por la ley (artículo 24 CE).

Del contenido del auto cabe destacar lo siguiente:

Tras exponer los antecedentes de hecho y el cumplimiento de los requisitos procesales, el auto expone que la disposición cuestionada establece una «norma procesal y no un precepto de naturaleza tributaria por cuanto ordena, para lo que aquí nos afecta e interesa, a los órganos jurisdiccionales la remisión de los expedientes pendientes de resolución a los ayuntamientos y obliga a declarar concluidos los procedimientos judiciales ya abiertos. Se trata por tanto de una norma que ha creado un nuevo modo específico de terminación de procedimientos judiciales, al margen y adicionalmente a los que prevé la legislación procesal estatal [...]. Ello podría contravenir lo dispuesto en el artículo 149.1.6 de la vigente Constitución Española», de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (cita la STC 118/2016, de 23 de junio).

A ello añade que, si bien el artículo 149.1.6 CE reconoce la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal «sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas», esta excepción «no concurre en este supuesto, porque la forma de terminación de estas impugnaciones tributarias que establece la disposición transitoria cuarta no tiene relación alguna con la competencia que en materia fiscal tiene la Comunidad Foral de Navarra. Lo que se ha introducido es una forma de terminación de un proceso judicial que nada tiene que ver con la regulación de fondo del tributo litigioso». Para fundamentar las razones de su duda de constitucionalidad sobre el referido precepto cita la STC 245/2015, de 30 de noviembre, en la que se declaró la inconstitucionalidad de una norma autonómica, en concreto del artículo 65.bis.1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria, precisamente por invadir la competencia exclusiva estatal en materia de legislación procesal.

Asimismo el órgano judicial considera que el precepto cuestionado podría vulnerar el artículo 24 CE porque obliga a los órganos judiciales a poner fin a los procedimientos contencioso-administrativos ya incoados y en trámite, de manera que se priva al órgano judicial de la posibilidad de aplicar la ley al caso y al administrado de su derecho a la tutela judicial efectiva. A ello añade que la norma no sólo prevé la finalización del procedimiento ya judicializado, sino que deja latente el litigio subyacente y lo remite nuevamente a la administración tributaria para una nueva resolución en vía administrativa, cuando el conflicto ya estaba judicializado y, en consecuencia, al amparo del artículo 24 CE, en relación con el artículo 117 CE, la solución definitiva del mismo debería ser igualmente jurisdiccional sin posibilidad de nueva resolución administrativa previa sustracción al Tribunal de su competencia y obligación de resolver el fondo. Se considera que sería el mismo caso que el resuelto en la citada STC 254/2015, ya que con la aplicación de la norma cuestionada se priva al Juzgado de resolver conforme al artículo 117 CE el litigio planteado ante el mismo pero no porque le ponga fin, sino para devolverlo a la Administración a los efectos de una nueva resolución del conflicto.

4. Mediante providencia de 22 de mayo de 2018, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión, así como, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), deferir su conocimiento a la sala primera, a la que por turno de reparto le ha correspondido.

En la misma providencia se acordó dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno, y al fiscal general del Estado, así como al Gobierno y al Parlamento de Navarra, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. De igual modo se acordó comunicar la providencia al Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 3 de Pamplona, a los efectos previstos en el art. 35.3 LOTC y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

5. La presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 31 de mayo de 2018, comunicó que esta cámara ha adoptado el acuerdo de personarse en el presente proceso constitucional, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo llevó a efecto el presidente del Senado, mediante escrito registrado el siguiente día 7 de junio de 2018.

6. El abogado del Estado, por escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 15 de junio de 2018, se personó y formuló alegaciones interesando el dictado de una sentencia estimatoria, que declarara la inconstitucionalidad y nulidad, en lo referido a los recursos pendientes ante órganos jurisdiccionales, del apartado cuatro, 2, de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre cuestionada:

a) Comienza precisando que, de los dos ámbitos a los que afecta la norma impugnada, la revisión en las vías administrativa y judicial, solo se cuestiona la que hace referencia a la segunda de ellas, por vulneración de los arts. 149.1.6 y 24 CE. En cuanto a su contenido, señala que la norma cuestionada no prevé pronunciamiento alguno del órgano jurisdiccional, sino que se limita a ordenar a los órganos judiciales de lo contencioso-administrativo la «conclusión del procedimiento» y la remisión al ayuntamiento correspondiente de los recursos que se hallaren pendientes de resolución. Es decir, según el tenor literal de la disposición, se trata de procedimientos que concluyen *ope legis*, limitándose el ejercicio de la potestad jurisdiccional a la constatación de que, al acto impugnado, le es aplicable la disposición transitoria.

b) Con base en lo anterior, considera que el precepto cuestionado contradice frontalmente el art. 149.1.6 CE, citando la STC 2/2018, de 11 de enero, sobre distribución de competencias en materia de legislación procesal. A partir de la metodología trazada por la doctrina constitucional, recuerda que hay que determinar, en primer lugar, cuál sea

el derecho sustantivo aplicable respecto del que haya de establecerse la supuesta especialidad procesal. Y, en este punto, afirma que no existe peculiaridad alguna del Derecho sustantivo autonómico, y que, en todo caso, la regulación cuestionada no es una especialidad de la legislación procesal.

c) Finalmente, el abogado del Estado argumenta que, con la causa de terminación del procedimiento que se introduce, la norma legal impugnada vulnera también el derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto que interfiere en la potestad jurisdiccional de modo incompatible con el art. 117.3 CE, en relación con los arts. 103.1 y 106.1 CE. Tras recordar la conexión existente entre los arts. 24.1 y 106.1 CE, con cita de la STC 179/2003, de 13 de octubre, alega que la conclusión de los procedimientos judiciales referidos a determinadas liquidaciones del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana las hace inmunes al control judicial, lo que constituye una vulneración de los arts. 24.1 y 106.1 CE.

7. Por escrito presentado en el registro de este Tribunal el día 18 de junio de 2018, el letrado del Parlamento de Navarra formuló alegaciones en este proceso, interesando que fuera dictada sentencia que acordara la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada o, subsidiariamente, la desestimación de la misma, con fundamento en los siguientes razonamientos:

a) Aduce que la Ley Foral 19/2017 es una norma de ejecución de la STC 72/2017, de 5 de junio. En ejercicio de su libertad de configuración normativa, la Ley Foral 19/2017 ha previsto un régimen transitorio para aquellas liquidaciones del impuesto que no hayan adquirido firmeza.

El representante procesal del Parlamento de Navarra considera que la norma cuestionada no establece el deber de los órganos jurisdiccionales de remitir, en todo caso, los expedientes a los ayuntamientos, sino única y exclusivamente en los supuestos en que ello resulte procedente. Por tanto, nada impide entender que los tribunales contencioso-administrativos puedan decidir la remisión a los ayuntamientos para practicar nuevas liquidaciones, solo cuando resulte procedente.

b) A continuación, alega la falta de cumplimiento de algunos requisitos procesales para el correcto planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En primer lugar, considera que el juzgado *a quo* podría haber continuado con la tramitación del procedimiento si así lo hubiera considerado pertinente, hasta el dictado de la sentencia. En segundo término, entiende que la cuestión ha sido planteada de forma prematura, cuando no estaba concluso el procedimiento, esto es, con anterioridad a la celebración de la vista, lo que justifica la inadmisión.

c) Por último, aborda el fondo de los razonamientos del auto que promueve la cuestión. Entiende que el órgano judicial ha partido de un concepto equívoco de «legislación procesal» en el marco de una materia en la que la Comunidad Foral de Navarra tiene Derecho sustantivo propio, como son los tributos locales. Considera que, mediante una interpretación armónica del art. 76 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) y de forma supletoria del art. 22 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), es posible alcanzar una interpretación conforme de la disposición cuestionada, al considerar que, cuando no se produzca la sujeción al impuesto por haberse acreditado la inexistencia de incremento de valor, se producirá una satisfacción extraprocesal de la pretensión, que es también causa de terminación del procedimiento judicial, según los citados preceptos. Por ello, debe efectuarse dicha interpretación conforme, en virtud del principio de unidad de interpretación de la Constitución, en los términos de la STC 33/2018, de 12 de abril.

Mediante otrosí solicita la acumulación de la presente cuestión con la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1319-2018.

8. Con fecha de 22 de junio de 2018, tuvo entrada en el registro de este Tribunal el escrito de alegaciones de la asesora jurídica-letrada de la Comunidad Foral de Navarra,

interesando la inadmisión o, subsidiariamente, la desestimación de la cuestión planteada, a partir de los siguientes argumentos:

a) Comienza afirmando que la Ley Foral 19/2017 se ha dictado para dar cumplimiento a la STC 72/2017, que declaró inconstitucionales y nulos los arts. 175.2, 175.3 y 178.4 de la anterior Ley Foral de haciendas locales de Navarra, en relación con el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, únicamente en cuanto someten a tributación situaciones de inexistencia de incremento de valor. La Ley Foral 19/2017 ha efectuado las consiguientes modificaciones y ha instrumentado un régimen transitorio para su aplicación. Destaca que el apartado cuatro, 2, de la disposición transitoria única no establece el deber de los órganos jurisdiccionales de remitir, en todo caso, los expedientes a los ayuntamientos, sino única y exclusivamente en los supuestos en que resulte procedente.

b) Sentado lo cual, pasa a negar la concurrencia de uno de los requisitos para la procedencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad: del juicio de relevancia, puesto que, como ya ha señalado, la norma no obliga al juez a remitir el asunto al ayuntamiento siempre, sino solo cuando resulte procedente, y aquí el juzgado *a quo* bien podía haber continuado con la tramitación del procedimiento, si así lo hubiera considerado pertinente, hasta su finalización con el dictado de la sentencia.

c) En cuanto al fondo de la cuestión, aduce que la disposición transitoria indicada no vulnera la competencia del Estado en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE. Al contrario, se adecúa a ella porque los órganos jurisdiccionales sólo deberán remitir los expedientes a los ayuntamientos en los casos en que así resulte procedente, lo que implica el pleno respeto a la normativa procesal vigente.

Aclara que, cuando el caso se encuentre ante el juez, habrá de ser sometido al test de la no sujeción al tributo para acreditar la existencia o no de incremento de valor y tal actuación han de hacerla los ayuntamientos que, indiscutiblemente, disponen de la documentación apropiada. Si el expediente se remite a los ayuntamientos, la liquidación recurrida ante el órgano judicial queda sin efecto y los procedimientos judiciales concluyen. Esta situación se traduce en una «carencia sobrevenida de objeto», por lo que el proceso debe terminar por aplicación del art. 22.1 LEC. Y, si una vez remitido, se comprueba la no sujeción al impuesto, se producirá una satisfacción extraprocesal de la pretensión, que es también causa de terminación del procedimiento judicial, conforme a los arts. 22.1 LEC y 76 LJCA.

d) El escrito de alegaciones finaliza indicando que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia para regular las especialidades procesales que derivan de su Derecho sustantivo, en este caso en materia tributaria. Añade que, en ejercicio de esta competencia, ha dictado la Ley Foral 19/2017, cuya disposición transitoria única, apartado cuatro, 2, se orienta hacia una mejor aplicación de las modificaciones introducidas por la misma y está comprendida dentro de las necesarias especialidades que derivan de las particularidades del derecho sustantivo navarro del art. 149.1.6 CE, conforme exige el Tribunal Constitucional. Máxime, sostiene, porque no hay una norma estatal ni siquiera similar, existiendo en el ámbito estatal un vacío al respecto.

9. El día 25 de julio de 2018 la fiscal general del Estado presentó su escrito de alegaciones en el que interesaba la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal cuestionado, pero únicamente respecto de las referencias que contiene el apartado cuatro de la disposición transitoria relativas al órgano jurisdiccional, en los siguientes extremos:

a) Comienza advirtiendo que del objeto de este proceso debe quedar excluida la impugnación por supuestas vulneraciones de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), al no haber sido sometidas aquellas a las alegaciones de las partes y del Fiscal en el trámite del art. 35.2 LOTC. En consecuencia, entiende que la controversia debe ceñirse a verificar

en exclusiva si la norma cuestionada infringe la competencia del Estado en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE.

b) En cuanto a los requisitos procesales para la formalización de la cuestión, considera que se cumplen, pues se ha llevado a cabo el trámite de audiencia y se ha justificado la aplicabilidad y relevancia de la norma en el caso concreto.

c) Por lo que concierne al fondo de la impugnación, tras recordar la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.6 CE, con cita de las SSTC 2/2018, de 11 de enero y 54/2018, de 24 de mayo, la fiscal general del Estado considera que la norma cuestionada incide en el desarrollo normal del proceso pues ordena, en los casos en que fuera procedente su aplicación, la conclusión del mismo, condicionando, por tanto, una futura resolución de fondo de la *litis* por sentencia e imponiendo un supuesto de terminación anormal no previsto en la normativa estatal. Por tanto, la norma cuestionada vulnera dicho precepto constitucional.

10. Por providencia de 3 de mayo de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

Único. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Pamplona plantea una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado cuatro de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, que modificó la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra, por posible vulneración de los arts. 149.1.6 y 24 CE.

Los letrados, del Gobierno y del Parlamento de la Comunidad Foral de Navarra, en la representación que respectivamente ostentan, han interesado que la cuestión sea inadmitida por falta de algunos de los requisitos formales exigibles y, subsidiariamente, que sea desestimada. Por su parte, el abogado del Estado y la fiscal general del Estado solicitan su estimación, al entender vulnerado el art. 149.1.6 CE.

a) El apartado cuatro de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, relativo a liquidaciones recurridas pendientes de resolución, establece lo siguiente:

«1. Los recursos de reposición contra liquidaciones a las que sea de aplicación esta disposición transitoria, que se encuentren pendientes de resolución, se resolverán con arreglo a lo dispuesto en ella.

2. Los recursos contra liquidaciones a las que sea de aplicación esta disposición transitoria, que se encuentren pendientes de resolución en el Tribunal Administrativo de Navarra o en los órganos jurisdiccionales, se resolverán con arreglo a lo dispuesto en ella.

A estos efectos, en los casos en que resulte procedente, el Tribunal Administrativo de Navarra y los órganos jurisdiccionales remitirán a los Ayuntamientos correspondientes los expedientes pendientes de resolución para que estos últimos practiquen, en su caso, las nuevas liquidaciones que resulten pertinentes con arreglo a lo dispuesto en esta disposición transitoria. En estos supuestos declararán conclusos los procedimientos, sin perjuicio de los nuevos recursos que puedan interponer los interesados contra las liquidaciones que se dicten por parte de los ayuntamientos».

b) Con carácter previo al examen de la presente cuestión, resulta necesario realizar una precisión preliminar sobre la delimitación del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, tal y como ha hecho la reciente STC 44/2019, de 27 de marzo, que ha resuelto la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1319-2018, prácticamente idéntica a la que es objeto de este proceso.

En concreto, dicha sentencia aclaró que las dudas de constitucionalidad suscitadas se circunscriben a la actuación que deben seguir los órganos jurisdiccionales respecto de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra liquidaciones del

impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, a las que se refiere la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017.

Por tanto, queda excluido de este proceso todo lo concerniente a la actuación del Tribunal Administrativo de Navarra, órgano encargado de resolver determinadas pretensiones de carácter económico-administrativo que hayan sido presentadas contra actos dictados por los ayuntamientos de la Comunidad Foral, que son previas a la vía jurisdiccional (STC 44/2019, FJ 1).

c) La mencionada STC 44/2019 ha declarado que el apartado cuatro, 2, de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017 es inconstitucional y nulo en los incisos, «o en los órganos jurisdiccionales» de su párrafo primero, y «y los órganos jurisdiccionales» de su párrafo segundo.

Así pues, los incisos que suscitan la duda que plantea la presente cuestión ya han sido declarados inconstitucionales y nulos. Por lo tanto, la cuestión ha perdido de forma sobrevenida su objeto, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal [SSTC 47/2017, de 27 de abril, FJ 3 c); 49/2017, de 8 de mayo, FJ 4; 55/2017, de 11 de mayo, FJ 3 c); y 60/2018, de 4 de junio, FJ 3].

FALLO

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

Ha decidido

Declarar la pérdida sobrevenida del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 1632-2018.

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

Dada en Madrid, a seis de mayo de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Alfredo Montoya Melgar.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.