

Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.

(BOE Nº. 45, 20 de febrero de 2010)

PREÁMBULO

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 fiscal (artículos 37.3.f del Estatuto, y 40 y 41, a los que aquél se remite), que es

1/2010 Lege Organikoa, otsailaren 19koa, Konstituzio Auzitegiari buruzko eta Botere Judizialaren lege organikoak aldatzeari buruzkoa.

(EAO, 45. zk., 2010eko otsailaren 20koa)

HITZAURREA

I. Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarriak aldarrikatzen du arau horrek «lurralde forudunetako eskubide historikoak babestu eta errespetatzen dituela», eta eranstean du «foru-araubide horren eguneratze orokorra, hala denean, Konstituzioaren eta autonomia-estatutuen eremuan burutuko dela».

Horren arabera, Euskal Herriko Autonomia Estatutuak, bere 3. artikuluan, «Euskal Herria osatzen duten lurralde historikoetarik bakoitzari» aitortzen dio «Erkidegoaren baitan, bere antolakuntza eta bere autogobernu-erakunde propioak gordetzeko edota, hala dagokionean, biziberritzeko eta eguneratzeko» ahalmena; aitortza hori 24.2 artikuluan errepikatzen du, eta foru-organoentzako berariazko erreserba batean gauzatzen da, hau da, Estatutuaren beraren aldetik eskumen-gune eksklusibo baten erreserba bat dago haientzat (37.2 artikulua), eta han Eusko Legebiltzarra ere ez daiteke sar (25.1 artikulua: «Eusko Legebiltzarrak legegintza-ahala du..., betiere estatutu honen 37. artikuluan aipatutako erakundeen eskumenei kalterik eragin gabe»).

Lurralde historikoen eskumen-gune eksklusibo horri dagozkio, modu nabarmenean, zerga-sistema (Estatutuaren 37.3.f artikulua, eta hark aipatzen dituen 40. eta 41. artikulua),

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, puesto 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, situación ésta que contrasta abiertamente con las normas fiscales 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

hietetako bakoitzaren berezkoa baita eta «tradiziozko foruetako ekonomia-itun edo -hitzarmenen bidez» bideratzen baita, eta horrek esan nahi du «lurralde historikoetako erakunde eskumendunek zerga-araubidea mantendu, ezarri eta arautu ahal izango dutela beren lurraldean (41.2.a artikulua).

Hortik ondorioztatzen da lurralde bakoitzeko batzar nagusiek dutela foru-ogasuna elikatzen duten tributuek ezartzeko eta arautzeko eskumena; arauketa hori, hain zuzen ere, foru-arauen onarpenaren bidez egiten da, eta arau horiek erregelamendu-izaera dute, zeren eta 1983ko azaroaren 25eko Lurralde Historikoei buruzko Lege delakoak (LHL) Eusko Legebiltzarrari erreserbatzen baitio modu esklusiboan lege-lerruneko arauak emateko ahalmena 6.2 artikuluan.

Zerga bakoitza arautzen duten foru-arauen aurka, beraz, errekurtsioa jar daiteke administrazioarekiko auzien jurisdikzioko epaitegietan, eta egoera hori nabarmen alderatzen da Estatuaren zerga arloko arauak dutenarekin, haiek lege-lerruna baitute, eta, beraz, arau horiek Konstituzio Auzitegian baino ez daitezke aurkaratu, Konstituzioaren 162. artikulua subjektu-zerrenda murriztu bat aitortzen baitu zilegitutzat.

Foru-lurraldeen eskubide historikoak, beren funtsezko guneari dagokionez behintzat, ez dira legezkotasun arrunteko arazo hutsa; baizik eta, zalantzarik gabe, konstituzio-arazo bat dakarte eskubideok, Konstituzioaren beste edozein arauk aurkez lezakeenaren adinakoa, eta horrek eskubide horiek defendatzeko bide egingarri eta irisgarri bat irekitzera behartzen du, horrek konpon dezan

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 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 formal, explicación ésta que dista mucho de ser satisfactoria, supuesta la identidad material ya destacada.

II El régimen de recursos que establece esta iniciativa se refiere a las Normas Forales fiscales, y ello en base a la disposición adicional primera de la Constitución, cuyo contenido los

foraltasunaren babes-defizita, hau da, foru-erakundeek Konstituzio Auzitegira jotzeko duten zilegitasun-eza, legegileak, estatalak edo autonomikoak, Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarriak eta Gernikako Estatutuaren 37. artikulua modu eskusiboan erreserbatzen dien gunea inbaditzen duten kasuetan.

Gune eskusibo konstituzionalki bermatu horretan, non Gorte Nagusiak eta Eusko Legebiltzarra bera ere ezin daitezkeen sartu, foru-erakundeek, ordea, zaugarriagoak –eta, beraz, ahulagoak– diren arau batzuekin jardun behar dute, arau horiek ez baitaukate lege-lerrunik. Eta, horren ondorioz, Euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoen foraltasunaren berme konstituzionala Nafarroako Foru Erkidegoarena baino ahulagoa da, nahiz eta bi kasuetan funts konstituzionala berdina den: funtsezko arauaren lehenengo xedapen gehigarria.

Alde horrek ez du inolako justifikazio materialik: materialki, pertsona fisikoen errentaren gaineko zergari eta sozietateen gaineko zergari buruzko arauketa gauza bera da, eta, hori dela eta, Bizkaian, Gipuzkoan eta Araban, Nafarroan duen trataera berdina izan beharko luke. Dena alde formal batera murrizten da, eta hori, Euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoen kasuan, hango erakundeei legegintza-ahal formala ez aintzatestearen ondorio da, eta azalpen hori oso urrun dago askiesgarria izatetik, aurretik nabarmendu den berdintasun materiala kontuan izanik.

II. Ekimen honek ezartzen duen errekurtsio-araubidea zerga arloko foru-arauei buruzkoa da, eta hori Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarriaren arabera, Gernikako

artículos 40 y 41 del Estatuto vasco no hacen sino explicitar. En este ámbito, que no es constitucionalmente transferible a otros entes o instituciones, 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 un régimen procesal de impugnación equivalente al de aquellas.

De las consideraciones precedentes resulta con claridad que hay una razón material suficiente para postular un cambio en el régimen jurisdiccional de las normas forales de carácter fiscal y también una razón constitucional para hacerlo, modificando en el sentido ya señalado la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Esa misma exigencia de cambio resulta igualmente observando 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.

Para completar el ajuste legal necesario, conviene modificar en el

Estatutuaren 40. eta 41. artikuluek haren edukia esplizitatu baino ez baitute egiten. Ere hori ez da konstituzionalki besterengarria beste izakunde edo erakunde batzuetara, eta hor lurralde historiko bakoitzeko batzar nagusiek onartutako foru-arauak bakarrik sar daitezke, Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarriaren indarrez, eta, horren ondorioz, soilik haiek mantendu, ezarri eta arautu ditzakete Estatuko beste erkidegoetan Konstituzioak berak formalki Gorte Nagusiek onartutako legeetara erreserbatuta dauden zerga itunduak.

Horietako zerga itundu bakoitza arautzen duten foru-arauak, edo haien gainean ezar daitezkeen errekaru, arbitrio eta errekurso probintzialak ez dute garatzen edo osatzen, beraz, inolako legerik, baizik eta lege estatalak ordeztzen dituzte. Hori dela eta, haien baliokidea den aurkaratze-araubide prozesal bat izan behar dute.

Aurreko arrazoibideetatik argi eta garbi ondorioztatzen da arrazoi material nahikoa dagoela zerga arloko foru-arauden araubide jurisdikzionala aldatzea eskatzeko, bai eta hori eskatzeko arrazoi konstituzional bat ere, Konstituzio Auzitegiari buruzko Lege Organikoa arestian aipatutako zentzuan aldatuta.

Aldaketa-eskakizun hori bera ondorioztatzen da, orobat, Botere Judizialaren Lege Organikoaren 9.4 artikuluan xedatutakoa aztertuta. Arau horrek zehazten du, hain zuzen ere, administrazioarekiko auzien jurisdikzio-ordena, han sartzen baita, besteak beste, «lege-lerrunetik beherako xedapen orokorrak» juzgatzea, eta horrek foru-arauak ere hartzen ditu.

Beharrezko lege-egokitzapena osatzeko, komeni da

mismo sentido el artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, añadiendo como excepción a su alcance las Normas Forales fiscales.

III 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.

La modificación de dicha ley realizada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, vino a remediar el déficit de protección constitucional de la autonomía local, estableciendo un mecanismo, de conflictos en defensa de la misma. 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.

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

Se añade una nueva disposición adicional quinta:

«Disposición adicional quinta (nueva).

1. Corresponderá al Tribunal Constitucional el conocimiento de los

Administrazioarekiko Auzien Jurisdikzioaren Legearen 3. artikulua zentzu berean aldatzea, lege horren irismenaren salbuespen gisa zerga arloko foru-arauak erantsita.

III. Gainera, koherentzia hutsezko arrazoiak direla eta, Euskal Autonomia Erkidegoko foraltasunaren babes konstituzionalaren defizita ere ebatzi behar da. Lege hau, hain zuzen ere, erkidego horretako lurralde historikoei beren foru-araubidea legegile estatalaren balizko erasoan aurrean defendatzeko aintzatespen-ezaren ondorio da, bai eta aipatutako defizit hori konpontzeko aukera ere, Konstituzio Auzitegiari buruzko Lege Organikoa aldatuta.

Lege horren aldaketak, apirilaren 21eko 7/1999 Lege Organikoaren bidez egin zenak, toki-autonomiaren babes konstituzionalaren defizita konpondu zuen, eta gatazka-mekanismo bat ezarri zuen, toki-autonomia horren defentsan. Mekanismo horrek, dena dela, ez du balio foru-autonomia defendatzeko, gauza bat toki-autonomia delako, nahiz eta hori ere, jakina, foru-aldundiei ere badagokien, probintzia-diputazioei dagozkien eskumenak ere betetzen dituzten neurrian, eta beste bat, aski desberdina, foru-autonomia. Eta, bigarrenik, azken hori lurralde historiko bakoitzari buruz aldarrikatzen delako, bakoitza banaka hartuta.

Lehenengo artikulua. *Konstituzio Auzitegiari buruzko urriaren 3ko 2/1979 Lege Organikoa aldatzea.*

Beste xedapen bat eransten da, bosgarren xedapen gehigarria:

«Bosgarren xedapen gehigarria (berria).

1. Konstituzio Auzitegiari egokituko zaio Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko

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 311979, 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.

3. 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.

lurraldeen zerga arloko foru-arauen aurka jartzen diren errekurtsuak juzgatzea, baldin eta Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarriak bermatutako eskumen eskusiboak erabiliz emanak eta Euskal Herriko Autonomia Estatuaren 41.2.a) artikuluan (3/1979 Lege Organikoa, abenduaren 18koa) aitortuak badira.

Konstituzio Auzitegiak ebatziko ditu, era berean, organo jurisdikzionalek xedapen horien balioaz, epaitu aurreko arazoek kasuan, aurkezten dituzten auziez, auzi nagusiaren epaitza auzi horren mende dagoenean.

Juzgatutako foru-arauen balio-parametroa ere lege honetako hogeita zortzigarren artikuluan xedatutakora egokituko da.

2. Aurreko paragrafoan aipatutako errekurtsu eta auziak jartzea eta jartzearen ondorioak, zilegitzea, izapidetzea eta epaitzea, lege honetako II. tituluaren xedatutakoren arabera eraenduko dira, konstituzio kontraketarako errekurtsu eta auzietarako, hurrenez hurren.

34. eta 37. artikuluetan arautzen diren izapidetak, bestalde, kasuan kasuko batzar nagusiei eta foru-aldundiei buruz ulertuko dira.

Xedapen gehigarri honetan arautzen diren errekurtsu eta auziak izapidetzerakoan, eskumena osokoari eta salei esleitzeko arauak aplikatu dira, lege honen hamargarren eta hamaikagarren artikuluetakoak, alegia.

3. Lege-lerruneko Estatuaren arauak Euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoen foru-autonomia defendatzeko gatazkak aurkeztea eragin lezakete, autonomia hori konstituzional eta estatutarioki bermatuta baitago.

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.»

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

El apartado 4 del artículo 9 de esta Ley quedará redactado como sigue:

«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.»

Zilegituta daude gatazka horiek aurkeztera Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako lurralde historikoetako foru-aldundiak eta batzar nagusiak, horretarako hartutako erabakien bitartez.

Aipatutako gatazka horiek lege honetako 63. artikuluan eta ondorengoetan ezarritako prozeduraren arabera izapidetuko eta ebatziko dira.»

Bigarren artikulua. *Botere Judizialaren uztailaren 1eko 6/1985 Lege Organikoa aldatzea.*

Lege horren 9. artikulua 4. paragrafoa honela idatzita geratuko da:

«Administrazioarekiko auzien jurisdikzio-ordenakoak arduratuko dira gai hauen inguruan aurkezten diren uziez: administrazio-zuzenbideari lotutako administrazio publikoen jardunaz, lege-lerrunetik beherako xedapen orokorrez eta legegintzako errege-dekretuez, Konstituzioaren 82.6 artikuluan aurreikusitako baldintzetan, jurisdikzio horretako legeak ezartzen duenarekin bat etorrira. Administrazioaren jardura-ezaren aurkako errekurtoez ere ardurako dira, bai eta egitezko bidea eratzen duten jardura materialen aurkakoez ere. Beraren arduratik salbuetsita geratzen dira Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko lurralde historikoetako zerga arloko foru-arauen aurka jartzen diren zuzeneko edo zeharkako errekurtoak, haiek, modu eskusiboan, Konstituzio Auzitegiari egokituko baitzaizkio, auzitegi horri buruzko lege organikoaren bosgarren xedapen gehigarrian ezartzen diren baldintzetan.»

Disposición adicional única.

Modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Se añade una letra d) al artículo 3 de esta Ley, que quedará redactado como sigue:

«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.»

Este precepto no tiene carácter orgánico.

Xedapen gehigarri bakarra.

Administrazioarekiko Auzien Jurisdikzioa arautzen duen uztailaren 13ko 29/1998 Legea aldatzea.

Lege horren 3. artikuluari d) letra eransten zaio, eta honela idatzita geratuko da:

«d) Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko lurralde historikoetako zerga arloko foru-arauen aurka jartzen diren zuzeneko edo zeharkako errekurtsuak, haiek, modu eskusiboan, Konstituzio Auzitegiari egokituko baitzaizkio, auzitegi horri buruzko lege organikoaren bosgarren xedapen gehigarrian ezartzen diren baldintzetan.»

Agindu honek ez du izaera organikorik.