

3391 *Sala Segunda. Sentencia 10/2003, de 20 de enero de 2003. Recurso de amparo 5320-2000. Promovido por la Comunidad de Madrid frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que inadmitió su demanda contra el Tribunal Económico-Administrativo Regional por una liquidación del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.*

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): STC 176/2002.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5320-2000, promovido por la Comunidad de Madrid, bajo la representación procesal de la Letrada de sus Servicios Jurídicos doña Rocío Guerrero Ankersmit, contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 31 de mayo de 2000, que inadmite el recurso contencioso-administrativo núm. 1659/98 seguido contra la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid de fecha de 9 de junio de 1998, dictada en el expediente núm. 28/06665/95, en concepto de comprobación de valores por el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Ha comparecido el Abogado del Estado y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el día 6 de octubre de 2000 la Letrada de la Comunidad de Madrid doña Rocío Guerrero Ankersmit, en nombre y representación de ésta, interpuso recurso de amparo constitucional contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de la que se ha hecho mérito en el encabezamiento.

2. En la demanda de amparo se recoge como relato de los hechos que preceden al presente recurso de amparo el siguiente:

a) Por Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid de 9 de junio de 1998, dictada en la reclamación 25/06665/95 por el concepto de impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, se acordó estimar la reclamación formulada en el sentido de: 1) Anular sin sustitución los actos de valoración y liquidatorios realizados por la Administración. 2) Confirmar íntegramente la autoliquidación realizada por el sujeto pasivo.

b) Contra dicha resolución, la Administración interpuso recurso contencioso-administrativo, formalizando demanda con la súplica de que se dictase sentencia en que se declarase la nulidad de la resolución impugnada y confirmase la comprobación de valores realizada y, subsidiariamente, la anulación de la resolución recurri-

da ordenando la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la notificación de la misma a fin de poder llevar a cabo nueva notificación de la comprobación de valores realizada con una motivación más detallada y completa.

c) Con fecha de 31 de mayo de 2000, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó la Sentencia 861-bis/2000, notificada el 14 de septiembre de 2000, que declara inadmisibile el recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación de la Comunidad de Madrid para recurrir una Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional, sin entrar en el fondo del asunto.

3. En su demanda de amparo aduce la recurrente la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) al declarar la Sentencia impugnada la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la falta de legitimación de la Comunidad de Madrid para recurrir. En efecto, el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva supone que todas las personas tienen derecho al acceso a los órganos judiciales para la satisfacción de sus derechos e intereses legítimos y, a tal fin, a la formulación de alegaciones, a la propuesta y práctica de la prueba pertinente, a obtener de dichos órganos una resolución fundada sobre las pretensiones oportunamente deducidas, con arreglo a las normas de competencia y procedimiento legalmente establecidas, a interponer los recursos legalmente previstos en las leyes y a la inmodificabilidad y efectividad de las resoluciones judiciales firmes, eventualmente, mediante la ejecución de las mismas, sin perjuicio, además, en su caso, de la tutela cautelar (así se ha manifestado, por ejemplo, la STC 99/1985, de 30 de septiembre). Además el derecho a la tutela judicial efectiva obliga a los órganos judiciales a interpretar las normas en el sentido más favorable, de acuerdo con el principio *pro actione* (STC 206/1987, de 21 de diciembre, FJ 5).

Sentado lo anterior, la Administración demandante entiende que es titular del derecho fundamental mencionado, como así se desprende de la STC 197/1988. Y es cierto que la Administración no desconoce la doctrina reflejada en el ATC 4/1998, que niega a las personas jurídico-públicas el derecho a la tutela judicial por cuanto ésta no protege competencias o potestades sino derechos subjetivos e intereses legítimos. Pero ello debe ser analizado —como hizo desde un principio el Tribunal Supremo— con la idea de que basta para ostentar legitimación con que el éxito de la acción represente para el recurrente un beneficio material o jurídico, o por el contrario, que la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto combativo de la Administración le pudiera ocasionar un perjuicio, debiéndose tratar en todo caso de un interés personal y actual. Esta doctrina ha sido confirmada posteriormente por el Tribunal Constitucional en SSTC 60/1982, 62/1983 y 18/1993; y AATC 240/1982 y 135/1985, donde se precisa que la expresión interés legítimo se concreta en un interés directo, como interés en sentido propio, cualificado o específico, no siendo posible confundirlo con un interés genérico en la preservación de derechos abstractos (STC 257/1988, de 22 de diciembre). Así, a la Comunidad de Madrid le corresponde el rendimiento de los impuestos cedidos (arts. 157.1.a CE, 53.5 Estatuto Autonomía, 4.1.c LOFCA, y 23.5 Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la hacienda de la Comunidad de Madrid), con lo cual la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid anulando la comprobación de valores, supone un menor ingreso para ella, lesionándose un interés y no una potestad o una

competencia, y afectándose, en definitiva, a su autonomía financiera.

Por otra parte, entiende la Comunidad de Madrid que está legitimada para recurrir en vía contencioso-administrativa las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales, pues: 1) No existe ningún precepto legal que lo prohíba expresamente, sino antes al contrario, el art. 28.1 LJCA atribuye legitimación «a los que tuvieren interés directo en ello». La Comunidad de Madrid tiene un interés legítimo, real y actual. 2) El art. 20.2 LOFCA establece que: «Las resoluciones de los órganos económico-administrativos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, podrán ser, en todo caso, objeto de recurso contencioso-administrativo en los términos establecidos por la normativa reguladora de esta Jurisdicción». 3) La STC 192/2000 reconoce en su fundamento jurídico 8 el derecho de las Comunidades Autónomas a interponer recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos. 4) La doctrina del Tribunal Supremo (por ejemplo, en Sentencias de 23 de mayo de 1996 y 8 de noviembre de 1996) reconoce la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar las Resoluciones de aquellos Tribunales económicos. Y 5) el art. 120 del Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, que aprueba el Reglamento que regula el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, establece que «también estarán legitimados para recurrir en materia de tributos del Estado cedidos, los órganos superiores de las Comunidades Autónomas competentes según sus propias disposiciones orgánicas».

En suma —concluye la parte actora—, nuestro Ordenamiento jurídico sí atribuye legitimación a las Comunidades Autónomas para recurrir las resoluciones de los órganos económico-administrativos del Estado en los tributos cedidos. Sin embargo la delegación de la gestión que se opera en los tributos cedidos es completamente ajena, en su naturaleza, a la delegación interorgánica administrativa a la que se refiere el art. 28.4 LJCA, al tratarse de una delegación intersubjetiva y *ex lege* de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, amparada en el art. 150.2 CE y regulada en el art. 19.2 LOFCA, en la que se atribuye a la Comunidad la competencia para gestionar unos intereses propios, al ser de su titularidad el rendimiento obtenido por el tributo cedido, y no de la Administración del Estado delegante, diferenciándose así de la delegación meramente interorgánica administrativa prevista en el art. 13 de la Ley 30/1992, y a la que se refiere el art. 28.4 LJCA. Como consecuencia de esta diferencia, los actos de la Comunidad Autónoma dictados en el ejercicio de las competencias delegadas, ni son imputables al Estado, ni se proyectan sobre la esfera patrimonial del delegante, sino que son actos que se imputan directamente a la Comunidad Autónoma y afectan directamente a sus derechos e intereses, toda vez que los tributos cedidos originan ingresos propios de la Comunidad Autónoma, no del Estado, como se declara en el art. 4.1 LOFCA.

Por último, entiende también la Comunidad Autónoma recurrente vulnerado el principio de igualdad del art. 14 CE, pues el Tribunal Supremo en recursos idénticos ha atribuido legitimación a otras Comunidades Autónomas para recurrir Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional (SSTS de 23 de mayo y 8 de noviembre de 1996). También en la Sentencia de 16 de julio de 1996, en recurso de casación en interés de ley contra una Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo deducido por la Tesorería General de la Seguridad Social contra Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid,

declaró que la Seguridad Social es una persona jurídica independiente y distinta del Estado, lo que supone que no es posible su identificación con la Administración General del Estado; doctrina ésta que resulta aplicable al presente caso, toda vez que la Comunidad de Madrid y la Administración General del Estado son dos personas jurídicas diversas por su régimen jurídico y, en consecuencia, cuando el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se separa del criterio jurisprudencial del Tribunal Supremo está vulnerando el principio de igualdad del art. 14 CE.

4. La Sección Cuarta de este Tribunal, mediante providencia de 20 de junio de 2001 acordó, de conformidad con lo dispuesto en el núm. 3 del art. 50 LOTC, conceder al demandante de amparo y al Ministerio público el plazo común de diez días para que, con las aportaciones documentales que estimasen procedentes, formularan alegaciones en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda (art. 50.1.c LOTC).

5. Dicho trámite fue evacuado por el Fiscal mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 18 de julio de 2001, entendiéndose que el recurso no carece manifiestamente de contenido constitucional, ni se le pueden oponer otras objeciones de admisibilidad, por lo que, debe ser admitido a trámite. Y llega a tal conclusión al entender que la Sala de lo Contencioso-Administrativo fundó la inadmisibilidad de su recurso —falta de legitimación activa de la Comunidad— en motivos legalmente inexistentes, o mediante una interpretación excesivamente formalista y restrictiva. Eso sí, en cuanto al principio de igualdad, y dado que la recurrente se limita a aludir a Sentencias del Tribunal Supremo, este motivo carece manifiestamente de contenido y debe ser inadmitido, pues no se ha aportado un término válido de comparación y, en concreto, resoluciones del mismo órgano judicial.

Limitado el objeto del amparo a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, entiende en primer lugar el Fiscal, de un lado —con base en la doctrina recogida en la STC de 5 de julio de 2001 (FJ 3)— que el principio *pro actione* actúa con especial intensidad en el acceso al proceso, impidiendo que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso «eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida». Y de otra parte, que este Tribunal ha reconocido el derecho a la tutela judicial efectiva de los poderes públicos, aunque con matices (STC 123/1996, de 8 de julio).

Dicho lo anterior, para el Ministerio público la Sala de lo Contencioso-Administrativo se aferra al término «delegación» que utilizan tanto el art. 156.2 CE, como el art. 19.2 LOFCA, y los arts. 12 y 13 de la Ley de cesión de tributos, para aplicar análogamente la causa de inadmisión del art. 20.4.b LJCA 1956, olvidando extremos importantes para la determinación de la legitimación activa de la Comunidad Autónoma, como son el hecho de que los tributos cedidos constituyen una fuente de ingresos de aquella sobre la pueden establecer recargos y que, por tanto, cualquier decisión por un órgano administrativo de control ajeno —y el Tribunal Económico-Administrativo Regional es un órgano de la Administración del Estado— incide o puede incidir en los ingresos de dicha Comunidad Autónoma y, en consecuencia, afectar a su interés directo en un recurso propio. En este sentido, es significativo que la STC 192/2000, de 13 de julio, en su fundamento jurídico 8 pareció haber dado por supuesta la legitimación.

Tampoco los principios de objetividad y sujeción al Derecho en la actuación administrativa son suficientes para negar la legitimación activa de la Comunidad Autó-

noma, ni los instrumentos de corrección contemplados en el art. 15 de la Ley 8/1980, que no están previstos específicamente para un supuesto como el que dio origen al recurso contencioso-administrativo —la revocación de la revisión de valores—, sino tienen un carácter general referido a los supuestos en que una Comunidad Autónoma no pueda subvenir con sus ingresos a la prestación de un mínimo de servicios y cuya solución no viene dada por vía tributaria, sino presupuestaria estatal.

Asimismo, continua el Fiscal, resulta inadmisibles el argumento de que el art. 19.dos.a de la Ley 14/1996, prevea expresamente la legitimación de la Comunidad para recurrir ante los Tribunales Económico-Administrativos, lo que para la Sala se traduce en que ello no hubiese sido necesario de acuerdo con el art. 30.1.b del Real Decreto de procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, porque tal afirmación de la Sentencia recurrida no es más que un juicio de intenciones legislativas, que en ningún caso sirve, por sí sólo, para estimar excluida la legitimación activa de la Comunidad Autónoma. Y tampoco es justificable la decisión en la posibilidad de que la Administración demandante se dirija a la estatal para que ésta declare lesiva la decisión del Tribunal Económico-Administrativo, pues supone introducir un procedimiento no previsto legalmente como requisito de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo, ajeno, en todo caso, el problema de la legitimación activa de la Comunidad demandante. Ni tampoco es admisible el argumento de que no existe afectación del ámbito de autonomía de la Comunidad demandante, pues según doctrina de este Tribunal, cualquier decisión del Estado en relación con la financiación o con los ingresos autonómicos «afecta» a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, o repercute o incide en ella (SSTC 181/1988, 129/1999 y 192/2000). Finalmente, tampoco es aceptable el argumento de que, aunque el impuesto estaba cedido, no lo habían sido las competencias de gestión y liquidación del tributo que, en consecuencia, habían sido ejercidas por el Estado y revisadas por un órgano «incardinado en la propia Administración del Estado», con lo cual la Comunidad de Madrid no actuaba tratando de defender la conformidad a Derecho de sus actos propios, pues con ello olvida el órgano judicial que no era éste el objeto de proceso, sino una reducción de ingresos previstos que incide en su propia autonomía financiera. Por todo ello, puede afirmarse —concluye el Fiscal— que la Comunidad de Madrid tenía un interés directo en la resolución de fondo de su pretensión —cualquiera que sea el sentido de aquélla, que ha quedado imprejuizada.

6. Por su parte la Administración demandante de amparo formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el día 20 de julio de 2001, en el que, una vez más, suplicaba la admisión a trámite del recurso de amparo, sobre la base de los mismos argumentos esgrimidos en el escrito de demanda de amparo.

7. Por providencia de 30 de noviembre de 2001 la Sala Segunda acordó admitir a trámite la demanda y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación, tanto a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid, para que remitiesen certificación o fotocopia adverada de las correspondientes actuaciones correspondientes al recurso núm. 1659/98 y reclamación núm. 28/06665/95, respectivamente, interesando igualmente del órgano judicial que previamente emplazase a quienes hubieran sido parte en el procedimiento para que, si así lo desearan, pudieran comparecer, en el plazo de diez días, en el presente proceso constitucional, excepto a la parte recurrente en amparo.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el día 5 de diciembre de 2001 compareció el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, suplicando se le tuviese por personado.

9. La Sala Segunda, por providencia de 11 de abril de 2002, acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, dentro del plazo común de veinte días, presentasen las alegaciones que estimasen pertinentes, según determina el art. 52.1 LOTC.

10. El día 6 de mayo de 2002 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, suplicando se dictase Sentencia totalmente denegatoria del amparo pretendido, y ello de acuerdo con la doctrina constitucional más reciente sobre los derechos fundamentales cuya titularidad se reconoce a las personas jurídico-públicas (STC 175/2001, de 26 de julio, FFJJ 4 y ss; y 239/2001, de 18 de diciembre, FJ 3; 56/2002, de 11 de marzo, FJ 3; y 63/2002, de 11 de marzo, FJ 2).

En primer lugar, y con relación a la vulneración del derecho de igualdad, sostiene el Abogado del Estado que se trata de una queja carente de todo fundamento, pues la Administración recurrente alega como término de comparación Sentencias del Tribunal Supremo, con lo que falla el requisito de la identidad del órgano que dictó las resoluciones que se comparan. Así, la única vulneración que debe analizarse es la relativa a la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva y, con relación a ella, entiende que no se han cumplido los requisitos de las letras a) y c) del art. 44.1 LOTC, pues la Administración recurrente de amparo, ni había agotado los recursos utilizables en la vía contencioso-administrativa, ni invocó tempestivamente su derecho fundamental de acceso a la jurisdicción.

De un lado, y atendiendo a la cuantía del recurso —superior a tres millones de pesetas— tal como quedó fijada en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, y aceptada por la providencia de 17 de diciembre de 1998, la Administración recurrente de amparo debió intentar el recurso de casación para unificación de doctrina (art. 96.3 LJCA 1998), al citar varias Sentencias favorables a su tesis que podían haber servido como sentencias de contraste (SSTS de 23 de mayo y 8 de noviembre de 1996). Ahora bien, continua el Abogado del Estado, parece que la cuantía relevante a efectos de casación ha de ser la correspondiente a la diferencia entre la liquidación practicada por la Administración y la autoliquidación, y esa diferencia es muy inferior a tres millones de pesetas (como así se ha puesto de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2001, en el recurso en interés de la ley núm. 6629-2000). Y es que la Administración recurrente simultaneó el presente recurso de amparo con un recurso de casación en interés de ley (núm. 6629-2000), dirigido contra la misma Sentencia, y que le fue estimado, reconociéndole la legitimación para recurrir en vía contencioso-administrativa contra las resoluciones de los tribunales económico-administrativos que le fueran desfavorables en materia de tributos cedidos. En consecuencia, cuando solicita el amparo una persona de Derecho público legitimada para interponer un recurso de casación en interés de la ley, como es el caso (art. 100.1 LJCA 1998), el recurso de amparo debe considerarse como subsidiario a la casación doctrinal, pues, aun siendo cierto que la casación deja subsistente la situación jurídica particular, sin embargo, lo importante es que la Administración pretende un enjuiciamiento doctrinal del supremo intérprete de la Constitución similar al que ya ha obtenido con la estimación de su casación

en interés de la ley núm. 6629-2000, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2001. No estaba, por tanto, agotada la vía judicial precedente cuando se interpuso el amparo constitucional, puesto que, o bien no se había interpuesto la procedente casación en interés de la ley (que luego promovió y ganó), o bien estaba interpuesta pero no resuelta. En cualquier caso, no se respetó la subsidiariedad del amparo constitucional ni se cumplió debidamente el requisito del art. 44.1.a LOTC.

De otra parte no fue tempestivamente invocado el derecho fundamental. En efecto, en el recurso contencioso-administrativo núm. 1659/98 fue la Sala quien, de oficio, planteó la cuestión de la falta de legitimación al amparo del art. 43.2 LJCA 1956 y, con arreglo a este precepto, dio audiencia a las partes. La Administración recurrente no formuló alegación alguna (fundamento jurídico 4 de la Sentencia recurrida), con lo cual, siendo consciente de que podía negársele legitimación activa, omitió invocar su derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la jurisdicción), suscitando así el punto constitucional ante el Tribunal contencioso-administrativo. Es decir, en tanto el planteamiento de oficio de la cuestión de la posible falta de legitimación «suponía una amenaza de lesión constitucional», una defensa diligente frente a ella exigía la invocación razonada del propio derecho fundamental de la Administración. Por tanto la invocación del derecho fundamental es exigible cuando haya oportunidad procesal ante una amenaza de vulneración.

Subsidiariamente a los anteriores óbices, y respecto al fondo, la cuestión que se plantea en el presente amparo ha sido ya resuelta *pro futuro*. En primer lugar, está la contundente doctrina legal favorable a su legitimación activa por obra de la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2001, confirmada por el art. 51.2 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que atribuye a las Comunidades Autónomas legitimación para recurrir ante los Tribunales Contencioso-Administrativos las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos. A la vista de esto entiende el Abogado del Estado que es ocioso y excusado entrar a examinar la argumentación de la Sentencia aquí recurrida, cuya doctrina, no sólo ha sido corregida por el Tribunal Supremo, sino que, incluso, ha propiciado la intervención del legislador. Ahora bien, no por ello entiende que se haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la Administración autonómica recurrente, pues la corrección doctrinal efectuada por el Tribunal Supremo se inscribe en el ámbito de la mera legalidad, con lo cual la Sentencia impugnada podrá ser errónea desde el punto de vista de la legalidad en su conjunto, pero no supone vulneración del derecho fundamental de acceso a la justicia, por los seis motivos siguientes:

Primero.—La inadmisibilidad por falta de legitimación parece haberse afirmado por la Sentencia recurrida porque las disposiciones y actos emanados del Estado sólo pueden ser recurridos por una Administración autonómica cuando «afecten al ámbito de su autonomía» (art. 69.b LJCA 1998 en relación en el art. 191.b LJCA 1998). Ahora bien, aunque la LJCA 1956 no contiene preceptos especiales para los litigios entre Administraciones públicas, de la dicción del art. 3 de la Ley 34/1981, de 5 de octubre, había que entender que en el momento de iniciarse el recurso, para impugnar en vía contencioso-administrativa disposiciones o actos administrativos estatales, era exigible que los mismos afectasen al ámbito de autonomía de la Comunidad (STC 175/2001). En suma, si el acto estatal afecta al ámbito de su autonomía será recurrible en vía contencioso-administrativa por la Administración de la Comunidad Autónoma, y si no, no.

Segundo.—De la invocación que hace la Comunidad de Madrid respecto del fundamento jurídico 8 de la

STC 192/2000, con relación al art. 20.2 LOFCA, no deriva la legitimación pretendida, pues dicho artículo se limita a proclamar la recurribilidad de las resoluciones de los órganos económico-administrativos autonómicos y estatales ante los tribunales contencioso-administrativos, pero no atribuye legitimación alguna para recurrir. La interpretación del ámbito de autonomía en materia de impuestos cedidos a efectos de delimitar la legitimación de las Comunidades Autónomas cesionarias para recurrir actos administrativos estatales requiere el examen de más datos legales, dado que las Administraciones públicas no pueden interponer recursos contencioso-administrativos sino en aquellos casos en que el legislador se lo autorice. Sobre todo porque no es la misma la función de los Tribunales Contencioso-Administrativos cuando actúan como jurisdicción de control impulsada por un ciudadano que defiende sus derechos e intereses legítimos que cuando sirve como cauce de resolución de controversias jurídicas entre Administraciones, donde se trata de buscar un tercero imparcial que resuelva una disputa entre dos poderes sobre puntos de legalidad.

Tercero.—Con relación a si se ha visto afectado el ámbito de autonomía de la Comunidad recurrente por la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional impugnada en la vía contencioso-administrativa es necesario partir reconociendo que las resoluciones de los tribunales económico-administrativos pueden afectar al rendimiento del impuesto cedido y, por ello, a los recursos de la Hacienda autonómica. Pero más que la autonomía financiera, lo que puede resultar afectado es la suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma, siendo uno y otro conceptos distintos. Lo fundamental, entonces, es determinar el carácter de las competencias que ejerce la Comunidad Autónoma en el tributo cedido, pues podrá entenderse afectado el ámbito de autonomía si un acto administrativo estatal limita indebidamente lo que el legislador quiso delegar; pero no quedará afectado el ámbito de autonomía si la Administración autonómica pretende ejercer una competencia que extralimita el marco de la delegación o pretende actuar en forma incompatible con la configuración legislativa concreta de la delegación de competencias sobre los impuestos cedidos. Y es así justamente donde la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Madrid plantea el problema de forma acertada.

Cuarto.—Es correcta la interpretación que la Sala de lo Contencioso-Administrativo hace del art. 19 de la Ley 14/1996 (art. 17 de la Ley 30/1983), de la que resulta razonablemente la carencia de legitimación activa de la Administración autonómica delegada, pues las Comunidades Autónomas cesionarias tienen reconocidas sólo limitadamente potestades de revisión en vía administrativa respecto de los actos de gestión y liquidación dictados por delegación del Estado. Estos preceptos legales llaman «propios actos» o «actos de gestión propios» a los dictados por un órgano administrativo autonómico, pero siempre en el ejercicio de competencias delegadas en el marco de la cesión. Ahora bien, no está delegado el conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas (art. 19.3.b de la Ley 14/1994 y 17.3.b de la Ley 30/1983). En vía económico-administrativa las Comunidades Autónomas están legitimadas para recurrir «los actos de gestión tributaria propios» y, «en alzada ordinaria, las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales» (art. 19.2 Ley 14/1994 y 17.2 Ley 30/1983). Parece razonable entender, entonces, que estos actos de gestión que la Administración delegada puede recurrir en vía económico-administrativa han de ser los que no puedan ser calificados como «declarativos de derechos» (desde el punto de vista de la esfera jurídica del ciudadano).

Quinto.—A la vista de este panorama legislativo, y a falta de un pronunciamiento expreso por el legislador

que sólo ha sido hecho en la Ley 21/2001, no puede entenderse que infrinja el art. 24.1 CE el aplicar a la Comunidad Autónoma cesionaria la exclusión de legitimación dispuesta por el art. 28.4 LJCA 1956 y 20.b LJCA 1998. Si en la delegación intersubjetiva o entre entes, el delegado, cuando es persona jurídica-privada, carece de legitimación para recurrir, con mayor razón carecerá de esa legitimación una Administración pública beneficiaria de una delegación intersubjetiva. Si se admitiera que la Administración delegada pudiera acudir a la vía jurisdiccional para imponer su interpretación de la legalidad a la Administración titular originaria de las competencias, la idea misma de la delegación resultaría vaciada de todo sentido y las potestades propias del delegante serían totalmente inefectivas.

Sexto.—Finalmente concurre la circunstancia de que la Administración autonómica ni siquiera defiende un acto de gestión propio, pues los actos impugnados ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional fueron dictados por los órganos administrativos estatales, de modo que, mediante el recurso contencioso-administrativo, la Administración autonómica pretendía que se refrendara la interpretación de la legalidad del órgano estatal de gestión tributaria frente a la del órgano estatal de reclamación, con lo que la legitimación podría habersele denegado también en virtud de la prohibición de litigios interorgánicos (art. 28.4.a LJCA 1956 y 20.a LJCA 1998).

11. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el día 9 de mayo de 2002 interesando la estimación del amparo por vulneración por la resolución judicial impugnada del derecho a la tutela judicial efectiva de la demandante de amparo. En primer lugar, se opone a la alegada vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) al no haberse ofrecido por la Comunidad recurrente un término válido de comparación del mismo órgano judicial, no bastando con la referencia a resoluciones judiciales del Tribunal Supremo, pues con ello la Administración recurrente parece pretender que el Tribunal Constitucional se erija en órgano de unificación de doctrina, lo que es ajeno a su jurisdicción. Ahora bien, en segundo término, y con relación a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), insiste el Fiscal en las mismas alegaciones efectuadas con ocasión de la apertura del trámite previsto en el art. 50.3 LOTC, para concluir que, aun admitiendo las diferencias que, en orden al derecho a la tutela judicial efectiva existen entre los particulares y los poderes públicos, la Sala de lo contencioso-administrativo ha fundado la inadmisibilidad del recurso, por falta de legitimación activa, en motivos legalmente inexistentes o mediante una interpretación de otras causas excesivamente formalista y restrictiva. Por este motivo la demanda debe ser estimada, salvo que este Tribunal estime relevante la falta de alegaciones en que incurrió la Comunidad Autónoma recurrente cuando la Sala de lo contencioso-administrativo abrió el trámite de inadmisibilidad del recurso entonces interpuesto, lo que podría dar lugar a la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1.a LOTC en relación con el art. 44.1.a y c LOTC, al poderse imputar a la propia omisión de la parte la supuesta lesión constitucional. No obstante, el Fiscal opta por no extraer consecuencias negativas para la parte recurrente por esta causa.

12. El día 16 de mayo de 2002 presentó sus alegaciones la Letrada de la Comunidad de Madrid, insistiendo en los mismos argumentos de su escrito de demanda de amparo y suplicando se dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo, al haber vulnerado la Sentencia impugnada su derecho a ser parte en el proceso, con retroacción de las actuaciones al momento de dictar sentencia.

13. Por providencia de 16 de enero de 2003, se fijó para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha de 31 de mayo de 2000, que inadmite por falta de legitimación activa el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad Autónoma recurrente contra la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid, con fecha de 9 de junio de 1998, estimatoria de la reclamación económico-administrativa interpuesta por doña María Luisa Echevarría Rodríguez. La demandante de amparo imputa a la resolución judicial cuestionada la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), dado que, siendo titular de un interés legítimo y directo para recurrir, se le impide acceder al recurso contencioso-administrativo mediante una interpretación restrictiva del art. 28 LJCA. Igualmente entiende lesionado su derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), pues la doctrina del Tribunal Supremo discurre en un sentido contrario al expresado en la Sentencia recurrida.

Por su parte el Abogado del Estado suplica la desestimación del recurso, aunque tras poner de manifiesto previamente una serie de óbices de procedibilidad, cuales son: en primer lugar, la falta de agotamiento de la vía previa, por no haber acudido la demandante al recurso de casación para unificación de doctrina, ya que, atendiendo a la cuantía del recurso fijada en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo—superior a tres millones de pesetas— y aceptada por la providencia de 17 de diciembre de 1998, la Administración recurrente de amparo debió intentar dicho recurso de casación (art. 96.3 LJCA 1998), al citar varias Sentencias favorables a su tesis que podían haber servido como sentencias de contraste (SSTS de 23 de mayo y 8 de noviembre de 1996); en segundo término, la misma falta de agotamiento se produce por no haber esperado a la resolución del recurso de casación en interés de ley interpuesto por la actora ante el Tribunal Supremo pues, aun siendo cierto que la casación deja subsistente la situación jurídica particular, lo importante es el enjuiciamiento doctrinal perseguido; finalmente, también adolece la demanda de amparo del vicio de la falta de invocación del derecho fundamental infringido tan pronto como fue posible, a saber, en el trámite de alegaciones abierto por el órgano judicial en orden a determinar la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo, que no fue cumplimentado por la recurrente. Por otra parte, y con relación al fondo del asunto, entiende el representante público que la cuestión que se plantea en el presente amparo ha sido ya resuelta, primero, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2001, y después por el art. 51.2 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que atribuye a las Comunidades Autónomas legitimación para recurrir, ante los Tribunales contencioso-administrativos, las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos. Por ello entiende que resulta ocioso entrar a examinar la argumentación de una Sentencia que, no sólo ha sido corregida por el Tribunal Supremo, sino que, incluso, ha propiciado la intervención del legislador. Ahora bien, no por ello entiende que se haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la Administración autonómica recurrente (art. 24.1 CE), pues la corrección doctrinal efectuada por el Tribunal Supremo se inscribe en el ámbito de la mera legalidad, con lo cual la Sentencia impugnada podrá ser errónea desde el punto de vista de la

legalidad en su conjunto, pero no supone vulneración del derecho fundamental de acceso a la justicia. Y también rechaza la alegación relativa a la vulneración del derecho de igualdad (art. 14 CE), por entender que se trata de una queja carente de todo fundamento, al faltar el requisito de la identidad del órgano que dictó las resoluciones que se comparan.

Al contrario que el Abogado del Estado, el Ministerio Fiscal suplica la estimación del recurso de amparo, salvo que este Tribunal aprecie la existencia de un óbice de procedibilidad y, en particular, dote de relevancia a los efectos de admisibilidad del presente recurso de amparo a la falta de cumplimentación del trámite de alegaciones otorgado por el órgano judicial en el trámite de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo. En efecto, rechazando la alegación de vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), al no haberse ofrecido un término válido de comparación, sin embargo entiende lesionado el derecho a tutela judicial efectiva del recurrente en amparo al haber fundado la Sala de lo Contencioso-Administrativo la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa en motivos legalmente inexistentes o mediante una interpretación excesivamente formalista y restrictiva.

2. Fijados así los términos de la controversia, es necesario anticipar que la cuestión objeto del presente proceso constitucional ha sido recientemente resuelta en la STC 176/2002, de 9 de octubre, cuya doctrina ha sido posteriormente reiterada en la STC 201/2002, de 28 de octubre, dictadas en sendos recursos de amparo interpuestos por la misma Administración pública recurrente, y donde, descartando la concurrencia de ningún defecto de procedibilidad, este Tribunal declaró la lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su faceta de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), con la consiguiente estimación del recurso de amparo.

En efecto, respecto de los óbices alegados por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, hemos dicho en dichas Sentencias, en primer lugar y con relación a la falta de agotamiento de la vía previa por no haber acudido la demandante al recurso de casación para la unificación de doctrina cuando contaba con varias Sentencias de contraste a tal fin, que «la cuantía relevante a efectos de casación no era la diferencia entre la base imponible autoliquidada por el sujeto pasivo y la liquidada por la Administración», a saber, en este caso 3.843.553 pesetas (23.100,22 €), «sino la cuota tributaria girada como consecuencia de la comprobación de valores», o lo que es lo mismo, la suma de 336.886 pesetas (2.024,73 €), «lo que hacía totalmente inviable el citado recurso de casación conforme al art. 96.3 LJCA 1998 en relación con el 42 LJCA 1998, como así fue interpretado, además, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2001, en el recurso en interés de la ley núm. 6629-2000 (fundamento jurídico 1)» (SSTC 176/2002, de 9 de octubre, FJ 2; y 201/2002, de 28 de octubre, FJ 2).

En segundo término, y como también hemos afirmado en ambas Sentencias, tampoco puede prosperar el óbice relativo a la falta de agotamiento de la vía previa por el hecho de que la Administración demandante de amparo hubiese interpuesto al tiempo y contra la misma Sentencia un recurso de casación en interés de ley (núm. 6629-2000) y el presente recurso de amparo. Recordamos allí, y será menester hacerlo aquí de nuevo, que no existe incompatibilidad entre ambos recursos, puesto que la Sentencia que pudiera recaer en el recurso de casación en interés de ley «en nada afectaría a la situación jurídica particular derivada del fallo impugnado y, en todo caso, no tendría incidencia en el presente recurso de amparo, en el que se examina si existió la invocada

vulneración constitucional» (por todas, SSTC 122/1998, de 15 de junio, FJ 2; 176/2002, de 9 de octubre, FJ 2; y 201/2002, de 28 de octubre, FJ 2).

Finalmente, rechazamos en aquellas Sentencias la queja referida a la falta de invocación del derecho fundamental vulnerado por no haber efectuado la Administración demandante alegaciones sobre su posible falta de legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo en el trámite de audiencia conferido al efecto por el órgano judicial, y hemos de hacerlo también en esta oportunidad, porque el requisito de la invocación previa previsto en el art. 44.1.c LOTC circunscribe su cumplimiento al momento inmediatamente posterior a aquél en que fue «conocida la violación», sin extenderlo anticipadamente —como, en cambio, argumentan el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal— a un momento temporal previo con el fin de prevenir, en su caso, una mera «amenaza de lesión constitucional». No basta, por tanto, la mera sospecha de una potencial lesión para que despliegue sus efectos la exigencia de la letra c) del art. 44.1 LOTC, ya que ese entendimiento indebido del precepto «conduciría a que fuese necesario invocar en cualquier recurso ante un órgano judicial todo derecho fundamental al que pudiera verse comprometido y, en especial, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en previsión de una futura y posible lesión del mismo», sino que es necesario que «nos encontremos ante la existencia de un efectivo, real y concreto menoscabo de un derecho fundamental» (SSTC 176/2002, FJ 2; y 201/2002, FJ 2).

3. Resueltos los óbices de procedibilidad opuestos por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, es preciso recordar que la Administración demandante de amparo reprocha a la Sentencia de 31 de mayo de 2000 una doble lesión de derechos fundamentales, al igual que hizo en los recursos de amparo que han dado lugar a la ya citadas SSTC 176/2002 y 201/2002. De un lado, considera que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid infringe el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), en la medida en que se aparta de la doctrina del Tribunal Supremo. Y, de otra parte, denuncia la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, negado por la apreciación de la falta del requisito de legitimación activa efectuada mediante una interpretación restrictiva de los requisitos legales.

Como declaramos en las SSTC 176/2002 y 201/2002, la primera queja de la Comunidad recurrente debe rechazarse al no existir identidad en los órganos judiciales cuyas resoluciones pretenden compararse (entre las últimas, SSTC 102/2000, de 10 de abril, FJ 2; y 122/2001, de 4 de junio, FJ 5, entre otras), pues la cita de Sentencias del Tribunal Supremo para efectuar el juicio de contraste, cuando la recurrida es una Sentencia de un Tribunal Superior de Justicia, impide efectuar el juicio relacional de igualdad en la aplicación de la ley.

Por el contrario, la segunda vulneración alegada por la Comunidad de Madrid debe apreciarse, al haberse lesionado el mencionado derecho de acceso a la jurisdicción por la interpretación excesivamente rigurosa y desproporcionada llevada a cabo por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia de 31 de mayo de 2000 de las reglas de legitimación prevista en el art. 28 LJCA de 1956, aún vigentes al momento de interponerse el recurso contencioso-administrativo. En efecto, en aquellas Sentencias dijimos que «la cuestión relativa a la legitimación de las Comunidades Autónomas para recurrir las resoluciones de los Tribunales Económico-Adminis-

trativos, dictadas en materia de actos de gestión tributaria de los tributos cedidos, ha sido planteada —aunque desde una perspectiva no estrictamente coincidente con la actual— en la STC 192/2000, de 13 de julio, donde ante la posible existencia de un control estatal lesivo de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas como consecuencia de la atribución del conocimiento de las reclamaciones económicas a los Tribunales Económico-Administrativos dependientes del Estado, admitimos su legitimación para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa al amparo del art. 20.2 LOFCA. Decíamos allí que, aun cuando «cualquier medida que el Estado adopte en relación con la financiación o los ingresos autonómicos “afecta”, desde un punto de vista general y en sentido lato, a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, o repercute o incide sobre ella», y en concreto, la revisión en vía administrativa de las actuaciones de las Comunidades Autónomas podría parecer que afecta, en principio, a ese ámbito de autonomía, sin embargo sostuvimos que dicho ámbito de autonomía no se veía afectado, «toda vez que las resoluciones de los órganos económico-administrativos del Estado son, según el art. 20.2 de la propia LOFCA, susceptibles de recurso contencioso-administrativo» (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 8). En consecuencia, admitir la falta de legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar las decisiones de un órgano administrativo incardinado en la Administración del Estado sería tanto como permitir un sistema de control por éste de la gestión de los impuestos cedidos que hiciesen aquéllas que, si no resultaría por sí mismo prohibido, sí lo estaría en la medida en que se convierta en un control contrario a los principios de autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 5). Por tanto podemos concluir, desde un punto de vista estrictamente constitucional, que la interpretación contraria a la admisión de la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos asumida por el órgano judicial al momento de dictar Sentencia -independientemente del problema que suscita desde el plano de la legalidad-, es lesiva de intereses más cualificados, en tanto que afecta a la distribución misma del poder» (SSTC 176/2002, FJ 5; y 201/2002, FJ 4).

4. Por el motivo expuesto otorgamos el amparo en las SSTC 176/2002 y 201/2002, y ahora debemos también otorgarlo, en la medida en que la resolución judicial impugnada ha vulnerado igualmente el derecho a la tutela judicial efectiva de la Administración pública recurrente, en su vertiente de derecho de acceso al proceso (art. 24.1 CE), como consecuencia de una interpretación de la legalidad rigurosa y desproporcionada, a la par que contraria al orden competencial constitucional, con retroacción de las actuaciones judiciales al momento procesal oportuno a fin de que se dicte otra Sentencia respetuosa con el derecho fundamental lesionado.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la Comunidad de Madrid y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de la recurrente en amparo a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción.

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Quinta de la

Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con fecha de 31 de mayo de 2000, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 1659/98.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento procesal inmediatamente anterior al de la referida Sentencia, a fin de que se dicte una nueva resolución que respete el derecho lesionado.

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

Dada en Madrid, a veinte de enero de dos mil tres.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

3392 *Sala Primera. Sentencia 11/2003, de 27 de enero de 2003. Recurso de amparo 4895-2000. Promovido por don João Alberto Gomesa frente a la providencia del Juzgado de lo Penal de Girona que inadmitió su apelación contra la Sentencia que le condenaba por un delito contra la salud pública.*

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso penal): inadmisión por extemporáneo de un recurso de apelación, sin tener en cuenta la fecha de entrega al director del centro penitenciario (STC 29/1981), y sin permitir la subsanación de firma del Abogado y Procurador de oficio.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4895-2000, interpuesto por don João Alberto Gomes, representado por el Procurador de los Tribunales don Álvaro Ignacio García Gómez y asistido por la Letrada doña Marta Menoyo Urquiza, designados ambos por el turno de oficio. Ha sido promovido contra la providencia del Juzgado de lo Penal núm. 1 de la ciudad de Girona. Fue dictada el 19 de mayo de 2000 en el procedimiento abreviado 139-2000. Se acordó en ella no tener por interpuesto recurso de apelación contra Sentencia condenatoria del recurrente, dictada por dicho Juzgado el 14 de abril de 2000. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El 12 de septiembre de 2000 tuvo entrada en este Tribunal escrito de don João Alberto Gomes, nacional de Portugal, Estado miembro de la Unión Europea, interno en el Centro Penitenciario de Figueras (Lleida). Dicho escrito, registrado en el centro penitenciario el 31 de agosto de 2000, correspondió a la Sala Primera de este Tribunal Constitucional, para tramitación por su Sección Primera.