

nistración mediante la realización de estudios, evacuación de consultas, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa». El simple enunciado de estas tareas, siempre hipotéticas, de colaboración pone de manifiesto, sin necesidad de mayores consideraciones, la insuficiencia de las mismas, por muy respetables que éstas sean, para servir de fundamento a la estructuración de los intereses de este sector económico en forma de Corporación de Derecho público de adscripción y sostenimiento obligatorio.

En conclusión, el régimen legal de las Cámaras de la Propiedad Urbana previsto en el R.D. 1.649/1977, y aplicado al supuesto que dio lugar al presente recurso de amparo, quedó derogado en virtud de la Disposición derogatoria, apartado 3.º, de la Constitución, como contrario a la libertad fundamental de asociación reconocida en el art. 22.1 C.E., en conexión con los arts. 1.1 y 10.1 C.E.

18. La derogación por inconstitucionalidad sobrevenida de la adscripción obligatoria a las Cámaras de la Propiedad tal como se recoge en el art. 4.1 del R.D. 1.649/1977 implica igualmente la derogación del art. 4 del Decreto 477/1960 que configura como sujetos pasivos de la «cuota de la Cámara oficial de la Propiedad Urbana», de forma incondicionada, a las personas naturales y jurídicas propietarias o titulares de derechos reales o de bienes inmuebles que paguen al Tesoro cuota por contribución territorial urbana, así como la del art. 5 en lo que se refiere al devengo de la cuota «desde el momento en que el propietario sea dado de alta en la contribución territorial urbana».

En efecto, y tal como hemos señalado ya, el propio art. 1 del Decreto 477/1960 configura a esta cuota como aquella «exacción que éstas perciben de sus asociados como cuota personal de colegiación», de tal manera que la condición de asociado, antes ineluctable, se configura ahora como condición previa configuradora de la descripción del sujeto pasivo. Sólo, pues, en la medida en que se conserve la condición de asociado se mantiene asimismo la condición de sujeto pasivo de la exacción.

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 «Urbanización Costa de la Calma, S.A.» y, en su virtud,

1.º Reconocer el derecho fundamental de la recurrente a la libertad de asociación, con la consiguiente libertad de opción para afiliarse o no a la Cámara de la Propiedad Urbana.

2.º Declarar derogados, por inconstitucionalidad sobrevenida, el art. 4.1 del R.D. 1.649/1977 y los arts. 4 y 5 del Decreto 477/1960 en los términos recogidos en el fundamento jurídico 18.

3.º Declarar no ajustadas a Derecho las liquidaciones de las cuotas de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana, correspondientes al ejercicio de 1987, impugnadas por la recurrente (expte. 988/87) y, en consecuencia, anular la Resolución del Tribunal Económico Administrativo de Baleares de 31 de marzo de 1989, así como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

de Baleares, Sala de lo Contencioso-administrativo de 3 de abril de 1990.

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

Dada en Madrid, a catorce de abril de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

11104 Pleno. Sentencia 114/1994, de 14 de abril. Cuestión de inconstitucionalidad 2.340/1991. En relación con el art. 74.1 a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en conexión con los arts. 58 y 66 de la misma Ley Orgánica y de la regla primera del art. 11 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad 2.340/91, promovida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por supuesta inconstitucionalidad del art. 74.1 a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con los arts. 58 y 66 de la misma Ley Orgánica, y de la regla 1.ª del art. 11 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Han comparecido y formulado alegaciones la Fiscalía General y la Abogacía del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 22 de noviembre de 1991 se registró en este Tribunal un Auto, y las actuaciones adjuntas, mediante el que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (T.S.J.) de Madrid planteó cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 74.1 a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial (L.O.P.J.) en cuanto establece la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de recursos directos contra Disposiciones de carácter general de ámbito estatal, «y sobre la resolución —añade el Auto de planteamiento— contenida en el Auto del Tribunal Supremo de 27 de junio de 1990 que asigna dicha competencia al T.S.J. de la Comunidad Autónoma de Madrid o, subsidiariamente, la regla 1.ª del art. 11 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». Los antecedentes y fundamentos jurídicos de esta cuestión de inconstitucionalidad pueden resumirse así:

A) La Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona interpuso en su día recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo contra la Resolución de la Dirección General de Gestión Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda, de 7 de noviembre de 1988, por la que se aprobaron los modelos de declaración de las retenciones directas o indirectas a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y del Impuesto de Sociedades y los diseños físicos y lógicos para sustituirlas por soportes magnéticos legibles directamente por ordenador. Formalizada la demanda, la Abogacía del Estado objetó, en trámite de alegaciones previas, la admisibilidad del recurso, por apreciar incompetencia de jurisdicción en el Tribunal Supremo, advirtiendo que la competencia para conocer del asunto había de corresponder a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Con fecha 27 de julio de 1990 dictó Auto la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, declarándose incompetente para conocer del recurso contencioso-administrativo, por resultar serlo la Sala de ese mismo orden jurisdiccional del T.S.J. de Madrid, ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 74.1 a), en relación con los arts. 58 y 66, todos de la L.O.P.J., y por razón del territorio en que radicaba el órgano administrativo y se produjo el acto aprobatorio de las normas impugnadas.

Recibidos los autos en el T.S.J. de Madrid, por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se tramitó el recurso contencioso-administrativo y, mediante providencia de 24 de abril de 1991, dentro del plazo para dictar Sentencia, se acordó oír a las partes sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad referida a la conformidad con el art. 152 C.E. del art. 74.1 a), en relación con el art. 66, ambos de la L.O.P.J. La parte demandante efectuó una crítica de las normas aplicables sobre la competencia, pero no se pronunció de forma expresa sobre la inconstitucionalidad de las mismas, aunque sostuvo que la cuestión, en todo caso, se debía haber planteado inicialmente. Por su parte, tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal se opusieron al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

B) Mediante Auto de 25 de octubre de 1991 se acordó elevar la presente cuestión de inconstitucionalidad. El T.S.J. de Madrid sostiene en el Auto de planteamiento que el art. 74.1 a) L.O.P.J., en relación con los arts. 58 y 66 de la citada Ley, así como el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de julio de 1990 y, subsidiariamente, la regla 1.ª del art. 11 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (L.J.C.A.) infringen los arts. 152.1 párrafo 2.º, 106.1, 139.1 y 24.1 y 2 C.E.

Comienza la Sala señalando que se cumplen los requisitos necesarios para promover la cuestión de inconstitucionalidad, haciendo una serie de consideraciones sobre la posibilidad de plantear dicha cuestión también sobre el Auto del Tribunal Supremo, pues se trata de una resolución de obligado cumplimiento, ya que frente a la misma, y por tratarse de un órgano superior, no cabe recurso alguno (art. 52 L.O.P.J.), resolución que se inserta en un proceso designando al Juez del mismo y que, por ello, se erige materialmente en la norma básica del citado proceso. Se trata, en definitiva, de la decisión interpretativa de un Tribunal cuyo sometimiento a posible cuestión de inconstitucionalidad habría sido expresamente admitido por el Tribunal Constitucional en el Auto del Pleno de 7 de mayo de 1991 recaído en el asunto registrado con el núm. 309/91.

En primer término, el art. 74.1 a), en relación con los arts. 58 y 66, todos ellos de la L.O.P.J., en cuanto

establecen la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de la impugnación directa de Disposiciones de carácter general emanadas de órganos de la Administración del Estado con rango inferior a Secretario de Estado, vulneraría lo dispuesto en el párrafo 2.º del art. 152.1 C.E. Este precepto constitucional, manifiesta la Sala, no se limita a describir piramidalmente la organización de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma, sino que comporta un expreso pronunciamiento sobre la jurisdicción de los propios Tribunales Superiores de Justicia. Y así, de los arts. 70 y 71 L.O.P.J. se deriva el límite autonómico de la jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia, señalando el art. 2.1 de la Ley de Planta y Demarcación Judicial que dichos Tribunales «tienen jurisdicción en el ámbito territorial de su respectiva Comunidad Autónoma», lo que excluye cualquier posibilidad de extender las facultades jurisdiccionales más allá de ese límite. A su vez, el propio legislador ha interpretado que este límite jurisdiccional es una exigencia de la propia Constitución, como se determina en el párrafo 3.º del apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y párrafos 1.º y 3.º del apartado V, donde se dice que tienen potestad jurisdiccional en todo el territorio nacional el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional. Y el Tribunal Constitucional, en las SSTC 56/1990 y 62/1990, en relación al art. 152.1 párrafo 2.º C.E., ha dicho que «la demarcación judicial correspondiente a cada uno de los Tribunales Superiores de Justicia viene determinada directamente por la propia Constitución».

En suma, dice la Sala, el art. 152.1 C.E. implica un preciso pronunciamiento sobre los límites jurisdiccionales de los Tribunales Superiores. Aquellos se circunscriben al ámbito autonómico, por lo que la norma que extiende materialmente el límite al ámbito nacional, concretamente el art. 74.1 a) L.O.P.J., vulnera este precepto, más aún cuando se interpreta en el sentido de que uno sólo de los Tribunales Superiores de Justicia, sea cual fuere, recibe toda la jurisdicción. Estima el Tribunal *a quo*, a este respecto, que, al quedar ceñida la jurisdicción de los Tribunales Superiores al respectivo territorio autonómico, la resolución que llegaren a dictar ante la impugnación directa de reglamentos estatales vendría ceñida, en su eficacia, a dicho ámbito territorial y ello tanto para producir un efecto anulatorio como confirmatorio de la norma recurrida. En el supuesto de autos —se añade en el Auto—, la Disposición únicamente podría ser anulada «en el ámbito de la Comunidad en que hubiera recaído el fallo, privando a dicho fallo de su finalidad legal, y, a la inversa, su confirmación no podría evitar sucesivas impugnaciones en ámbitos jurisdiccionales diferentes». Ello —se observa— implica una duda adicional sobre el debido respeto al tenor del art. 106.1 C.E., que asigna a los Tribunales el control de la potestad reglamentaria.

En segundo lugar, argumenta la Sala, la interpretación dada por el Tribunal Supremo en el Auto de 27 de julio de 1990, en cuanto que atribuye la competencia al T.S.J. de Madrid por radicar en esta Comunidad el órgano autor de la Disposición, comporta nuevamente la conculcación del postulado constitucional de sometimiento de la facultad reglamentaria al control judicial (art. 106 C.E.), por limitación de dicho control al ámbito jurisdiccional del mencionado Tribunal. Asimismo, supone considerar que el T.S.J. de Madrid constituye el Juez ordinario de todas las Disposiciones de carácter general de ámbito estatal dictadas por órganos inferiores a Secretarios de Estado, ya que los órganos centrales de la Administración del Estado tienen su sede en Madrid, conllevando también la consecuencia procesal de adoptar

un criterio de preferencia frente a otros Tribunales de igual grado, tal y como señala el núm. 2 del art. 53 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (L.E.C.).

La atribución al conocimiento del T.S.J. de Madrid de las impugnaciones de Disposiciones generales emanadas de órganos de nivel inferior a Secretario de Estado vulnera no sólo el art. 152.1 C.E., sino también el derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley garantizado en el art. 24.2 C.E., teniendo presente la interpretación dada al mencionado derecho por el Tribunal Constitucional (SSTC 199/1987 y 56/1990). Si bien se establece en la Ley Orgánica del Poder Judicial que los Tribunales Superiores de Justicia son los competentes para conocer los recursos contra las Disposiciones generales emanadas por órganos inferiores a Secretarios de Estado, en ninguna ley se establece que dicha competencia tenga que recaer en el T.S.J. de Madrid, y tal ausencia de mención no puede ser suplida por vía interpretativa, como ha hecho el Tribunal Supremo, porque va en contra del derecho a la predeterminación legal y porque esta posibilidad nunca estuvo contemplada en normas anteriores a la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya que el conocimiento de recursos directos contra reglamentos estatales estuvo siempre atribuido en el ordenamiento anterior al Tribunal Supremo [art. 14.1 a) L.J.C.A.]. Por tanto, la solución más razonable, según la Sala, sería optar bien por la vigencia de la norma anterior que otorgaba la competencia a un único órgano judicial (el Tribunal Supremo), bien por la aplicación de la Regla primera del art. 62 L.E.C., admitiendo la competencia de todos los Tribunales Superiores según el lugar en que cada afectado deba cumplir la obligación dispuesta reglamentariamente.

Por el contrario, se añade, el Tribunal Supremo, aunque no lo dice expresamente en el Auto de 27 de julio de 1990, ha aplicado analógicamente la regla 1.ª del art. 11 L.J.C.A. para atribuir la competencia al T.S.J. de Madrid, lo que supone aceptar que se encuentra frente al supuesto del art. 10.1 c) de la mencionada Ley, no siendo posible dicha aplicación, según la Sala, no ya por ser contraria al requisito de predeterminación legal, sino porque la analogía requiere, para ser aplicada, identidad de razón en los supuestos contemplados (art. 4.1 del Código Civil), y tal identidad no puede predicarse entre los actos a que se refiere el citado art. 10.1 c) y los reglamentos, máxime cuando el Tribunal Supremo siempre ha entendido que la aplicación de la regla 1.ª del art. 11 L.J.C.A., por referencia al art. 10.1 c), exigía que el acto inicial fuese de ámbito territorial inferior al nacional, pues en otro caso la competencia correspondía al propio Tribunal Supremo, y así se desprende también del art. 6 del Real Decreto-ley de 4 de enero de 1977, por el que se creó la Audiencia Nacional, puesto que dicho precepto atribuyó el conocimiento de los recursos contra actos de órganos con competencia nacional a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicha Audiencia.

También, según la Sala, la asignación del conocimiento al T.S.J. de Madrid de la materia referida puede suponer la vulneración del art. 139.1 C.E., en cuanto implica la obligación de los ciudadanos no residentes en la Comunidad Autónoma de Madrid de someterse al Tribunal «de ésta» para todos los litigios que puedan sostener con órganos del Estado de ámbito nacional y que no están atribuidos al Tribunal Supremo o a la Audiencia Nacional, y ello por haberse estimado preferente dicho Tribunal al de la respectiva Comunidad Autónoma. Y, de aceptarse, esta interpretación supondría que los ciudadanos recibirían un tratamiento desigual debido a la necesidad de litigar en un Tribunal de ámbito autonómico diferente al suyo propio, en virtud de sus relaciones no

con la Comunidad de Madrid, sino con el Estado, originándose así una desigualdad respecto a los residentes en la propia Comunidad de Madrid que no se encuentra prevista ni en la Constitución ni en los respectivos Estatutos de Autonomía. No siendo de aplicación por otra parte, el ATC 236/1984, alegado por la entidad que interpuso el recurso contencioso-administrativo, sobre la justificación de la discriminación de Madrid como sede de órganos centrales, pues se trataba del requisito de representación procesal ante el Tribunal Constitucional, pero en ningún caso de que un órgano de igual grado tuviera competencias preferentes en virtud de la capitalidad, como en el supuesto planteado.

Por último, la Sala cuestionante mantiene que la atribución de la competencia al T.S.J. de Madrid puede también implicar una vulneración del art. 24.1 C.E., por cuanto puede producir obstáculos a la tutela judicial efectiva de los derechos e, incluso, indefensión, ya que supondría una excepción al Juez natural carente de justificación alguna, pues se puede afirmar, teniendo presente la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional sobre esta materia (SSTC 199/1987 y 56/1990), que dicha excepción solamente es admisible siempre que no sea un órgano judicial de idéntico ámbito en Comunidad diferente. Además, residenciar un litigio en Madrid para los ciudadanos residentes en otras Comunidades implica el cumplimiento de requisitos adicionales a los requeridos en su propia Comunidad e, incluso, más gravosos que los que requiere su personación ante la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo o el propio Tribunal Constitucional, pues mientras que su actuación ante estos exime a su Letrado de colegiación en Madrid (art. 1 de la Ley de 8 de julio de 1980 y art. 81.2 LOTC), no sucede lo mismo con el T.S.J. de Madrid, para el que dicha excepción no se halla prevista.

Se acordó, por todo ello, plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 74.1 a) L.O.P.J., en relación con los arts. 58 y 66 de la misma Ley Orgánica, y «sobre el contenido del Auto del Tribunal Supremo de 27 de junio (*sic*) de 1990» o, subsidiariamente, sobre la regla 1.ª del art. 11 L.J.C.A.

2. Mediante providencia de 17 de diciembre de 1991, acordó la Sección Cuarta admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y a la Fiscalía General del Estado, a fin de que pudieran personarse y formular alegaciones, y publicar la incoación de la cuestión, para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito registrado el día 8 de enero de 1992, presentó sus alegaciones la Abogacía del Estado, en los términos que a continuación se resumen:

A) La Sección cuestionante eleva la cuestión con el fin de liberarse de la prohibición y vínculo que le impone el art. 52 L.O.P.J. y así un razonamiento de inconstitucionalidad convierte al Tribunal Constitucional en órgano dirimente de una cuestión de competencia —por diferencia de opinión— entre un Tribunal inferior (el T.S.J. de Madrid) y otro superior (el Tribunal Supremo). La independencia judicial, como autodeterminación del criterio jurídico de cada Juez o Tribunal, se proyecta así dentro de la organización judicial y sirve para que, mediante la cuestión de inconstitucionalidad, los inferiores resistan las determinaciones competenciales de los superiores en razón de su posible disconformidad con la Constitución, según el libre e independiente juicio del inferior.

Observa a continuación la Abogacía del Estado que algunas formulaciones del ATC 144/1991, citado por la Sección cuestionante, respaldan el modo de proceder

seguido por el Auto de planteamiento. Pero, en criterio de la Abogacía del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad no es una acción de amparo contra actos y decisiones del poder público a disposición de los Jueces y Tribunales, sino un procedimiento de control de constitucionalidad con ocasión de la aplicación del precepto legal cuestionado. Una vez iniciada la cuestión, se produce una indefectible abstracción y el Tribunal Constitucional ha de ceñirse a enjuiciar la conformidad o disconformidad del precepto legal con la Constitución, haciendo abstracción de sus condiciones concretas de aplicación en el proceso *a quo* y asimismo de la interpretación sostenida por las partes en el proceso e, incluso, de la propuesta en el razonamiento que sirve de base a la cuestión planteada, que es presupuesto, pero no objeto, de la cuestión (STC 157/1990). Objeto de la cuestión han de ser «normas con rango de ley» (arts. 163 C.E. y 35.1 LOTC) o una «ley o norma con fuerza de ley» (art. 35.2 LOTC), esto es, un producto normativo del legislador y no normas de creación judicial a través de la interpretación.

Por ello, esta cuestión ha de entenderse suscitada sobre determinados preceptos legales y sólo sobre ellos. Las interpretaciones que tales preceptos hayan podido recibir en el proceso *a quo* no pertenecen al objeto de la cuestión. No corresponde al Tribunal Constitucional decidir, como en definitiva pretende el Auto de planteamiento, una diferencia de opinión entre órganos judiciales, sino enjuiciar la conformidad o disconformidad entre la Norma suprema y un o unos preceptos legales bien determinados.

B) Delimitado así el objeto de la cuestión, afirma el Abogado del Estado que la misma es parcialmente inadmisibile, en cuanto a la referencia que el Auto de planteamiento hace al «contenido del Auto del Tribunal Supremo de 27 de junio de 1990». En los procedimientos declarativos de inconstitucionalidad, la jurisdicción de este Tribunal se contrae a declarar inconstitucionales y nulas leyes, normas o preceptos con fuerza de ley (arts. 164.1 C.E. y 38.1 y 39.1 LOTC), sin perjuicio de la eficacia que la ley atribuye a la doctrina constitucional para corregir la jurisprudencia.

La providencia con la que la Sección cuestionante abrió el incidente de inconstitucionalidad citaba, de otra parte, un sólo precepto de constitucionalidad dudosa, el art. 74.1. a) L.O.P.J. (en relación con el art. 66 de la misma Ley), aunque hacía referencia a «normas procesales no citadas» sobre distribución territorial de competencia. Invocaba, de otra parte, un solo fundamento de inconstitucionalidad, el art. 152 C.E. Las partes y el Fiscal redujeron sus alegatos a la posible contradicción con este precepto constitucional. Pues bien, la STC 21/1985 resaltó la importancia de oír a las partes y al Fiscal (art. 35.2 LOTC), aunque posteriormente este Tribunal ha propendido a emplear criterios de interpretación flexibles favorecedores de la admisión (SSTC 41/1990, 42/1990 y 106/1990). En nuestro caso, es patente que la exclusiva cita del art. 152 C.E. ha impedido a las partes del proceso *a quo* y al Fiscal calibrar el exacto alcance de la duda judicial, tanto en lo que atañe al control de la potestad reglamentaria (art. 106.1 C.E.) o a la posible quiebra de la igualdad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 C.E.) como en lo concerniente a los derechos fundamentales al Juez legal (art. 24.2 C.E.) o a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 C.E.). Dado que nuestro Derecho procesal constitucional posee la singular característica de impedir que las partes del proceso *a quo*, como tales, puedan comparecer en el proceso constitucional para formular alegaciones, parece claro que debe reforzarse compensatoriamente su posi-

ción en el incidente de inconstitucionalidad; de este modo, la imprecisión de la providencia de apertura del incidente de inconstitucionalidad (imprecisión medida por comparación con el Auto de planteamiento), cuando impide el debido y completo debate sobre la duda constitucional, debe entenderse que vicia el Auto de planteamiento, lo que obliga a que este Tribunal excluya del examen de fondo todos aquellos extremos no debatidos en el incidente de inconstitucionalidad. Procede, pues, excluir de la presente cuestión el examen de si los preceptos legales cuestionados vulneran los arts. 24 (1 y 2), 106.1 y 139.1 C.E., debiendo reducirse la cuestión al contraste entre los preceptos legales y el art. 152.1, párrafo 2.º C.E. Ello sin perjuicio de que, de modo subsidiario, se examine la supuesta colisión entre los preceptos cuestionados y los arts. 24 (1 y 2), 106.1 y 139.1 C.E.

De otra parte, el art. 11.1 L.J.C.A. es irrelevante para el fallo del proceso *a quo*. Este precepto legal se ciñe a los apartados a) y c) del art. 10 L.J.C.A., a los que expresamente remite, pero el recurso directo contra Disposiciones reglamentarias estatales dictadas por órganos con competencia en todo el territorio nacional y de nivel inferior a Secretario de Estado no está incluido en ninguno de tales apartados del art. 10. La mejor prueba de ello es que si se declarara inconstitucional y nulo el art. 11.1 L.J.C.A., se crearía una laguna en la distribución *ratione territorii* de los asuntos de aquellos apartados a) y c), pero nada impediría seguir atribuyendo los expresados recursos directos contra reglamentos al Tribunal Superior de Justicia correspondiente al lugar de la aprobación de la norma o sede del órgano que la dicta, ya por analogía con otras reglas del art. 11 L.J.C.A., ya en virtud de un principio dimanante sobre las reglas de competencia territorial de los tribunales contencioso-administrativos. No obstante, y también de modo subsidiario, se considerará si el art. 11.1 L.J.C.A. es o no conforme a la Constitución.

C) Examina a continuación el Abogado del Estado la supuesta contradicción entre el art. 74.1 a) L.O.P.J. y el art. 152.1, párrafo 2.º C.E. Aquel precepto legal atribuye a los Tribunales Superiores de Justicia competencia para conocer de los recursos contencioso-administrativos contra los actos y Disposiciones de los órganos de la Administración del Estado que no estén atribuidos o se atribuyan por ley a otros órganos de este orden jurisdiccional, de modo que los Tribunales Superiores tienen competencia residual en el contencioso-administrativo contra disposiciones y actos administrativos estatales, en tanto que los Juzgados de lo contencioso-administrativo tienen competencia residual general (art. 91 L.O.P.J.). El art. 74.1 a) incluye con claridad los recursos directos contra Disposiciones reglamentarias estatales, salvo cuando estén atribuidos a otros órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como ocurre con el Tribunal Supremo (art. 58.1 L.O.P.J.) y la Audiencia Nacional (art. 66 L.O.P.J.). Combinando los arts. 58.1. 66 y 74.1 a), resulta diáfano que los recursos directos contra Disposiciones reglamentarias estatales dictadas por órganos de rango inferior a Secretario de Estado deben ser conocidos por los Tribunales Superiores de Justicia.

Pues bien, la tesis del Tribunal cuestionante sobre «el límite autonómico de la jurisdicción» del T.S.J. de Madrid carece de base constitucional o legal y, de ser exacta, valdría no sólo para Sentencias que fallen recursos contencioso-administrativos directos contra Disposiciones reglamentarias estatales, sino para cualquier género de Sentencia contencioso-administrativa que anulara un acto y seguramente también para cualquier Sentencia con eficacia constitutiva de cualquier orden

jurisdiccional e incluso para cualquier Sentencia, sin más. Pero la doctrina del «límite autonómico de jurisdicción», en cuanto implica indebida restricción territorial de la eficacia de las Sentencias, es incompatible con la Constitución. El ordenamiento jurídico español es uno (arts. 1.1, 9.1 y 147.1 C.E.); el Poder Judicial es único (arts. 117 C.E.; 3.1 L.O.P.J.; y STC 56/1990); la Administración de Justicia y la legislación procesal son competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.5 y 6 C.E. y SSTC 56/1990 y 62/1990); el deber de cumplir las Sentencias y resoluciones firmes de los Juzgados y Tribunales españoles es general para toda España (art. 118 C.E.) y no se detiene en el límite territorial autonómico. El «límite autonómico de jurisdicción», tal y como lo entiende el Auto de planteamiento, equivale a trazar una especie de frontera estatal entre Comunidades Autónomas que poseerían, cada una, su Poder Judicial y considerarían las resoluciones de los demás Poderes Judiciales autonómicos casi como puros hechos. Con arreglo a la Constitución, sin embargo, la esfera territorial de eficacia que corresponde a las Sentencias dictadas por Jueces y Tribunales españoles coincide con la esfera territorial de eficacia del ordenamiento jurídico español, sin perjuicio de lo que puedan establecer los tratados internacionales. La anulación de una Disposición reglamentaria estatal (o de un acto administrativo dictado por la Administración del Estado) por Sentencia del T.S.J. de Madrid, o de cualquier órgano del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, posee eficacia para toda España. El desconocimiento o infracción, por cualquier Juez o Tribunal, de lo resuelto en una Sentencia contencioso-administrativa anulatoria, particularmente cuando ha ganado fuerza de cosa juzgada, supondría, con arreglo a notoria doctrina constitucional, la violación del derecho a la tutela judicial efectiva de las partes, así como la infracción del art. 118 C.E. Más aún: si el propio T.S.J. de Madrid limitara territorialmente, de manera indebida, la eficacia de sus Sentencias anulatorias, vulneraría el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de las partes y el art. 118 C.E. La circunscripción de los Tribunales Superiores de Justicia tiene importancia a efectos de competencia territorial, pero sin que ello suponga un límite territorial de eficacia para sus Sentencias: la esfera territorial de eficacia de esas Sentencias es la del ordenamiento jurídico español, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales.

La tesis del límite autonómico de jurisdicción tampoco concuerda con las leyes vigentes (art. 4 L.O.P.J.: «La jurisdicción se extiende a todas las personas, a todas las materias y a todo el territorio español, en la forma establecida en la Constitución y en las leyes»). La dicción del art. 2.1 de la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta, se limita a señalar la medida territorial de la jurisdicción de los Tribunales Superiores, a fin de establecer una condición de validez de sus resoluciones: no pueden conocer de asuntos que correspondan a otros Tribunales Superiores *ratione territorii* ni ejercer sus funciones fuera de su territorio con menoscabo de las de otros órganos jurisdiccionales, pero sin que ello suponga un límite territorial autonómico para la eficacia de las Sentencias de los Tribunales Superiores.

En consecuencia, decaída la premisa de que parte la Sección cuestionante, no puede aceptarse que el art. 74.1 a) L.O.P.J. viole los arts. 106.1 y 152.1, párrafo 2.º C.E. No viola el primero, porque no hay fragmentación territorial del Poder Judicial español ni límite autonómico a la eficacia de las Sentencias que priven de toda efectividad al control judicial de la potestad reglamentaria. Tampoco es quebrantado el art. 152.1, párrafo 2.º C.E., puesto que este precepto no limita territorialmente la eficacia de las Sentencias de los Tribunales

Superiores, sino que incorpora, simplemente, una regla de organización judicial.

D) Considera, a continuación, la Abogacía del Estado los argumentos expuestos por el Tribunal *a quo* en contra de que sea precisamente el T.S.J. de Madrid el competente *ratione territorii* para conocer los recursos directos contra Disposiciones reglamentarias estatales que rigen para toda España cuando su autor sea jerárquicamente inferior a Secretario de Estado.

No hay ninguna razón clara para hacer reposar en el art. 11.1 L.J.C.A. el criterio de distribución territorial de competencia que, en recursos directos contra los citados reglamentos estatales, prefiere el Tribunal Superior de Justicia en cuyo territorio esté el lugar en que se dictó la norma o, lo que viene a ser lo mismo, en que tenga su sede el órgano autor de la norma recurrida. No hay, en otras palabras, base suficiente para entender operante una *analogía legis ex art.* 11.1 L.J.C.A. y con igual o mejor razón cabría, entre otras posibilidades, defender la *analogía iuris* (inferencia de un principio) a partir de las cuatro reglas del art. 11 L.J.C.A., considerar la regla 4.ª del art. 11 L.J.C.A. como expresión de la regla suprema de competencia territorial o atender al criterio o principio de la autoría del acto o disposición como fundamento de la norma delimitadora de la competencia internacional contenida en el art. 24 L.O.P.J. Se insiste en que la invalidación del art. 11.1 L.J.C.A. crearía una grave laguna y no resolvería el problema de atribuir a un órgano del orden contencioso-administrativo el conocimiento de los recursos directos contra Disposiciones reglamentarias estatales dictadas por órganos jerárquicamente inferiores a Secretario de Estado. Basta con ello para hacer innecesario el examen particular de los argumentos sobre la supuesta inconstitucionalidad del art. 11.1 L.J.C.A., no obstante lo cual se procede al estudio de tales argumentos.

La afirmación de que el T.S.J. de Madrid se transforma «en una segunda Audiencia Nacional» no arguye por sí misma inconstitucionalidad. La consideración del rango del órgano administrativo autor del acto o disposición es un criterio de distribución de competencias en el orden contencioso-administrativo perfectamente razonable y, desde luego, no prohibido por la Constitución. Tampoco hay inconstitucionalidad en el efecto mismo de la aplicación de una norma de competencia: la preferencia de un órgano respecto a otro o la exclusión de un órgano por otro.

Tampoco es aceptable que se vulnere el derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley (art. 24.2 C.E.) por el hecho de que sea precisa una labor interpretativa o analógica al aplicar las normas de competencia. No está al alcance del legislador dictar normas de competencia que excluyan radicalmente toda interpretación o razonamiento por analogía. Las normas de competencia, como cualesquiera otras, requieren en mayor o menor medida un esfuerzo hermenéutico y no cabe reputar prohibido el razonar por analogía con ellas.

La predeterminación legal del Juez, garantizada por el art. 24.2 C.E., exige ciertamente generalidad y una razonable inteligibilidad de las reglas de competencia judicial que impida Jueces o Tribunales *ad hoc*, pero ninguna censura merece el modo en que el Auto del Tribunal Supremo, de 27 de julio de 1990, opta por el criterio de la sede del órgano autor de la disposición, resolviendo un punto de mera legalidad ordinaria. El propio Auto de planteamiento se ve obligado a reconocer que, eliminando ese criterio, el art. 74.1 a) L.O.P.J. no permite por sí solo identificar un Tribunal Superior de Justicia competente y que necesita integración. Pero los criterios de integración propuestos por la Sección cuestionante para determinar el Tribunal Superior territorial-

mente competente conducen a resultados claramente rechazables o insatisfactorios. No hay, en suma, infracción del derecho al Juez legal consagrado por el art. 24.2 C.E.

Tampoco ha sido conculcado lo dispuesto en el art. 139.1 C.E. Los Tribunales Superiores de Justicia no son Tribunales «de» una Comunidad Autónoma, sino órganos del Poder Judicial que, como tales, pertenecen al Poder Judicial *stricto sensu* (art. 149.1.5 C.E. y SSTC 56/1990 y 62/1990). No hay así lugar a la diferenciación bosquejada por la Sección cuestionante entre las relaciones del ciudadano con la Comunidad Autónoma y sus relaciones con el Estado. La cláusula constitucional del art. 139.1 nada tiene que ver con la distribución de competencias entre los diferentes órganos del orden contencioso-administrativo y este precepto no otorga el derecho constitucional a formular cualesquiera peticiones de tutela jurisdiccional ante Jueces y Tribunales con sede, precisamente, en el domicilio del justiciable. Desde este punto de vista, el art. 139.1 es tan irrelevante cuando ha de impetrarse la tutela jurisdiccional del Tribunal Supremo o de la Audiencia Nacional como cuando se pide del T.S.J. de Madrid. Los tres Tribunales tienen su sede en Madrid y obviamente en Madrid habrá de solicitarse su actuación. El criterio de competencia territorial afirmado por el Tribunal Superior y discutido en el Auto de planteamiento no toma en consideración la «radicación» del Estado como organización global, sino la sede del órgano autor de la disposición.

Tampoco se ha infringido el derecho a la tutela judicial efectiva, sin indefensión (art. 24.1 C.E.). Nuestra Constitución no otorga derecho al Juez natural (concepto, por lo demás, de difícil precisión), sino derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley (art. 24.2), de modo que no hay base constitucional para hablar de «Juez natural» ni, en consecuencia, de excepciones al Juez natural y, menos aún, de excepciones al Juez natural de sentido constitucionalmente impuesto (a favor de Tribunales de ámbito nacional y no de Tribunales con circunscripción territorial menor que el territorio nacional). Tampoco hay «requisitos adicionales» para actuar ante el T.S.J. de Madrid si se toma el término de comparación adecuado: otros Tribunales Superiores e idéntica instancia y tipo de asunto. Para promover recursos directos contra Disposiciones reglamentarias ante un Tribunal Superior se requiere siempre valerse de Abogado habilitado para actuar ante el Tribunal Superior de Justicia de que se trate (art. 33.2 L.J.C.A. y 10.1 L.E.C.). La Ley 38/1980, invocada en el Auto de planteamiento, carece de pertinencia.

Se concluyó con la súplica de que se inadmitiera la cuestión en cuanto al art. 11.1 L.J.C.A., así como respecto a la posible infracción de los arts. 24.1 y 2, 106.1 y 139.1 C.E., desestimándola en lo demás, o, subsidiariamente, de que se desestimara la cuestión en su totalidad.

4. Mediante escrito registrado el 8 de enero de 1992, el Presidente del Senado rogó se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. La Fiscalía General del Estado presentó sus alegaciones el 10 de enero de 1992, en los términos que a continuación se resumen:

A) En lo que se refiere, en primer lugar, al juicio de relevancia, observa la Fiscalía General que las reglas legales cuestionadas son de carácter objetivo —de atribución de competencias—, sin que ello sea óbice para la admisión de la cuestión (STC 159/1991). De otra parte, es cierto que, como apuntó la Cámara recurrente

en el proceso *a quo*, las dudas podían haber sido planteadas en el momento inicial en el que la Sala recibió las actuaciones del Tribunal Supremo, pero tampoco ello es obstáculo para la viabilidad de la cuestión, pues el precepto controvertido sigue siendo factor determinante del fallo a dictar: sólo procederá resolver sobre el fondo del recurso si la Sala es competente.

El Tribunal *a quo*, en otro orden de cosas, consultó a las partes sobre la posible conculcación del art. 152 C.E., si bien el Auto de planteamiento cita, junto a tal precepto, otros no señalados entonces: arts. 24.1 y 2 y 139.1 C.E. Tampoco ello constituye un defecto de la cuestión, vista la interpretación flexible mantenida al respecto por el Tribunal Constitucional. Tras citar la STC 106/1990, se observa que no es lo mismo la determinación del precepto dubitado, estrictamente precisa, extremo en que el Juez queda vinculado al que consultó a las partes (STC 153/1986), que la de los preceptos constitucionales presuntamente vulnerados. Por lo demás, los preceptos constitucionales añadidos en el Auto de planteamiento tienen relación con el inicialmente consultado.

La cuestión, en una de sus partes, se plantea no directamente contra un precepto legal, sino contra la interpretación que le da el Tribunal Supremo en su Auto de 27 de julio de 1990, lo que la Sala cuestionante estima avalado por lo expuesto en el ATC 144/1991. Sin perjuicio de lo que después se dirá, este proceder tampoco afecta, por su alcance parcial, a la admisibilidad de la cuestión.

B) Ante los reproches dirigidos contra el art. 74.1 a) L.O.P.J. con cita de los arts. 106.1 y 152 C.E., recuerda la Fiscalía General, ante todo, cuál es el objeto y finalidad de las cuestiones de inconstitucionalidad. Son procesos encaminados a la depuración constitucional de las leyes que imponen un juicio de contraste con la Constitución y sólo cuando la norma cuestionada sea contraria a la Constitución podrá dictarse su inconstitucionalidad. Cuando, por el contrario, quepan varias interpretaciones del texto constitucional no podrá descalificarse una de ellas como inconstitucional bajo el razonamiento de que sea técnicamente menos adecuada o de que alguna de las otras posibles resultara más conveniente. No es función de este Tribunal Constitucional corregir errores técnicos de las leyes o revisar las opciones del legislador permitidas por la Constitución para seleccionar la mejor, sino determinar la validez de la norma en cuestión desde las exigencias insoslayables de la Norma fundamental.

Aplicando estas consideraciones al caso presente, del art. 152.1 no cabe obtener que forzosamente la competencia de los Tribunales Superiores haya de quedar limitada a los actos administrativos que se generen dentro de su ámbito territorial y que, respetando su condición de cumbre de la organización judicial en el territorio, no puedan conocer de las Disposiciones emanadas de un órgano de la Administración Central que desenvuelven sus efectos en todo el Estado. Lo que es obligado según el precepto constitucional es que los Tribunales Superiores culminen la organización judicial territorial, pero no que residualmente, y en la línea de las funciones que tenían atribuidas las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales, tengan atribuidas esas competencias en relación a actos o Disposiciones de la Administración del Estado. No empee a tal conclusión que técnicamente sea mejor solución que órganos judiciales de ámbito nacional conocieran de disposiciones como la que aquí se recurrió. El que así sea aconsejará el cambio de la ley en este punto, pero no que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de una norma legal porque otra solución sería

más atinada o, incluso, porque la controvertida tenga evidentes deficiencias técnicas.

El art. 152.1 C.E. no impide, en suma, que junto a la función que así se define de los Tribunales Superiores como cúspide de la organización judicial territorial, pueda el legislador ampliar su esfera de conocimiento a recursos contra actos o disposiciones de órganos administrativos que rebasan el ámbito de la Administración local o autonómica. No hay, por tanto, razón para declarar la inconstitucionalidad del art. 74.1 a) L.O.P.J.

C) La segunda parte de la cuestión, subsidiaria a la que se ha examinado, está en la interpretación dada por el Tribunal Supremo en el Auto citado al precepto cuestionado, centrando la competencia para conocer de las Disposiciones de un Director General en el T.S.J. de Madrid «por razón del territorio en que radica el órgano administrativo y se produjo el acto».

Lo primero que hay que considerar es si cabe plantear una cuestión de inconstitucionalidad no contra un precepto legal, sino frente a la interpretación que de él ha hecho el Tribunal Supremo. Evidentemente, una interpretación contraria a la Constitución, cualquiera que sea el Tribunal de que proceda, puede ser recurrida ante el Tribunal Constitucional, pero por la vía del recurso de amparo. En todo caso, y para el caso presente, las dudas que puede ocasionar el objeto real de la cuestión no pueden conducir a su inadmisión. El asunto hay que verlo bajo la perspectiva de que el órgano judicial tiene que conocer en virtud de una decisión superior que ha de acatar y aplicar un precepto cuyo alcance le viene dado por esta decisión, acerca de la cual tiene dudas fundadas de su constitucionalidad. Se encuentra, pues, ante una norma legal aplicable al caso, de cuya validez depende el fallo y que teme sea contraria a la Constitución, lo que permite plantear cuestión de inconstitucionalidad. Mas de esta conclusión, determinada por las características del caso, no parece que quepa deducir que la interpretación judicial de un precepto legal, sin más, pueda dar lugar a una cuestión de inconstitucionalidad.

D) La primera objeción que se opone a que sea el T.S.J. de Madrid el que conozca del recurso se sitúa en el derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 C.E.). Tras recordar la doctrina constitucional relativa a este derecho fundamental, señala la Fiscalía General del Estado que el T.S.J. de Madrid es un órgano judicial ordinario cuya competencia, por disposición legal, se extiende también a los recursos contra determinados actos y Disposiciones de la Administración estatal. La labor interpretativa merced a la cual se sitúa esta competencia en el Tribunal donde está residenciado el órgano administrativo generador del acto o disposición recurrida queda al margen de la dimensión constitucional del principio o derecho fundamental invocado, pues con reiteración ha dicho este Tribunal Constitucional que las controversias competenciales entre órganos de la jurisdicción ordinaria no tienen relevancia constitucional: cualquiera que sea la solución a que se llegue, siempre se tratará de un Juez ordinario (ATC 391/1988).

A la solución aquí controvertida, pese a los reparos procesales que se le hagan, no es posible negarle una alta dosis de sentido práctico (centrar en un sólo órgano judicial la revisión de estas Disposiciones generales de la Administración del Estado, según un criterio simple y objetivo, como es el del lugar donde radique el órgano de la administración, aunque por definición una Dirección General no puede tener otra radicación distinta de Madrid). Existe, además, el precedente legal de determinar la competencia por el lugar donde se hubiera rea-

lizado el acto impugnado, y no se ve tacha constitucional para extender igual criterio a una disposición general. En suma, aun dando por ajustadas estas censuras que se oponen a la determinación competencial efectuada por el Tribunal Supremo, ninguna de ellas cobra relieve constitucional para concluir en la existencia de una vulneración del art. 24.2 en lo relativo al derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley.

E) Tampoco se ha producido conculcación de lo dispuesto en el art. 139.1 C.E. La ubicación de este precepto en el Título de la organización territorial del Estado permite pensar que invita más bien a que las Comunidades Autónomas, y en su caso los entes locales, no adopten medidas desigualitarias respecto a los ciudadanos. De tener diferente alcance, bastaría el principio general de igualdad (art. 14). En todo caso, el que un ciudadano tenga que recurrir en una reclamación judicial ante un Tribunal no radicado en su Comunidad Autónoma no puede estimarse discriminatorio si se trata, como es el caso, de impugnar una disposición de carácter general. La medida adoptada es, además, radicalmente igual para todos: los recursos contra Disposiciones de la Administración Central tendrán que plantearse en Madrid en virtud de una razón por demás objetiva: porque en este lugar se residencia el órgano administrativo y se produjo el acto. La solución podría ser discutida desde la técnica jurídica, pero no desigual sin causa, pues el criterio de radicación del órgano administrativo y/o el lugar de producción del acto es objetivo, igual en su enunciación y utilizado con frecuencia en la normativa procesal. Ciertamente el problema no existiría de venir atribuida tal competencia a un órgano jurisdiccional de ámbito nacional pero, según se dijo ya, ello no basta para apreciar una inconstitucionalidad. Por otra parte, la elección del T.S.J. de Madrid con preferencia a otros no deja de ser una consecuencia de la capitalidad constitucional de Madrid.

F) Tampoco se ha vulnerado lo dispuesto en el art. 24.1 C.E. De una parte, el concepto «Juez natural» no está recogido por nuestra Constitución y es un concepto político, no jurídico. La Sala cuestionante lo identifica aquí con el Juez más próximo al justiciable y, de aceptarse esto, sería inconstitucional obligar sin más a un justiciable a acudir a un Juez lejano cuando puede hacerlo al próximo. Para la Fiscalía General, sin embargo, esto, antes que inconstitucional, sería afuncional e ilógico. En cualquier caso, el «alejamiento» del lugar de justicia del justiciable tiene aquí la justificación objetiva ya señalada: ser el lugar donde radica o de donde procede el acto recurrido. Tampoco es objeción de entidad la que se formula señalando los «requisitos adicionales» que para los ciudadanos residentes en otras Comunidades Autónomas supone la competencia, a estos efectos, del T.S.J. de Madrid. Primero, porque podrá extenderse al caso el mismo «beneficio» que en los órganos judiciales de ámbito nacional y segundo, y fundamentalmente, porque, una vez establecido el desplazamiento del lugar de residencia para pleitear, estos requisitos adicionales gravosos de que habla la Sala son absolutamente inevitables (cita la Fiscalía, además, el Convenio de libre circulación entre Abogados de Madrid y Barcelona suscrito por los respectivos Decanos el 14 de septiembre de 1989).

Se concluyó interesando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

6. Mediante escrito registrado el 28 de enero de 1992, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el acuerdo de la Mesa de dicha Cámara según el cual aunque el Congreso no se personaría en

el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones propias que pudiera precisar.

7. Por providencia de 12 de abril de 1993 se señaló para deliberación y votación del recurso el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Aunque el Auto de planteamiento dictado el 25 de octubre de 1991 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Madrid afirme que la presente cuestión de inconstitucionalidad posee un «doble objeto», puede apreciarse que, en realidad, ofrece tres dimensiones distintas, si bien entre sí íntimamente conexionadas.

En efecto, se suscita en primer lugar la posible inconstitucionalidad del art. 74.1 a) L.O.P.J. por cuanto este precepto, en relación con los arts. 58 y 66 del mismo cuerpo legal, conduciría a reconocer competencia a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para resolver las impugnaciones directas de disposiciones estatales de carácter general dictadas por órganos inferiores a las Secretarías de Estado. Pero en segundo término, e íntimamente unido a lo anterior, se cuestiona el «contenido» del Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de julio (y no de «junio», como erróneamente se indica en el Auto de planteamiento) de 1990, que determinó que el Tribunal competente para conocer del recurso que está en el origen del proceso *a quo* era, precisamente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Madrid. Y por último, aunque «subsidiariamente», se plantea la duda de la constitucionalidad de la regla 1.ª del art. 11 L.J.C.A., pues esta disposición, a juicio del órgano judicial que promueve la cuestión, habría sido tenida en cuenta por el Tribunal Supremo en el referido Auto de 27 de julio de 1990 para fijar la competencia del T.S.J. de Madrid. Extremo este que, como ya se habrá apreciado, es el que vertebra los tres aspectos y motiva la presente duda de constitucionalidad.

De otra parte, el triple objeto de la cuestión así planteada habría de ser enjuiciado a la luz de diversos preceptos de la Constitución a juicio del Tribunal *a quo*. En primer lugar, se afirma que los arts. 106.1 y 152.1, párrafo 1.º, C.E. llevan a la conclusión de que la genérica atribución de competencia a los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de la impugnación directa de reglamentos estatales resulta, sin más, inconstitucional. En segundo término, los arts. 24.1 y 139.1 C.E. sirven de fundamento para considerar, en particular, que el T.S.J. de Madrid no puede ser identificado como el órgano jurisdiccional competente *ratione territorii*, dentro del conjunto de los Tribunales Superiores de Justicia, respecto a una impugnación como la deducida en el proceso *a quo*. Finalmente se recurre al art. 24.2 C.E. para argumentar que, en todo caso, la competencia judicial atribuida al T.S.J. de Madrid sería inconciliable con el derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley.

2. Basta indicar los extremos anteriores para comprender que las dudas de constitucionalidad que se plantean no pueden ser examinadas sin una previa depuración del alcance de la cuestión. Por ello, es preciso considerar las objeciones formuladas por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, lo que permitirá delimitar el objeto de la cuestión planteada y determinar las normas constitucionales que han de servir de medida para nuestro enjuiciamiento:

A) Como se ha dicho, la presente cuestión afecta, en una primera dimensión, al art. 74.1 a) L.O.P.J.,

regla de competencia jurisdiccional que, como cualquier otra de este carácter, no resulta, en sí misma, insusceptible de enjuiciamiento y control a través del presente cauce procesal (SSTC 55/1990 y 224/1993; ATC 132/1992). A lo que cabe agregar, además, que la duda de constitucionalidad que versa sobre las reglas de esta naturaleza puede plantearse desde el primer momento en el que el órgano judicial que se estima incompetente se ve obligado a entrar a conocer del asunto. De manera que en el presente caso el T.S.J. de Madrid pudo no haber aguardado hasta la fase inmediata a la de dictar Sentencia para elevar su duda a este Tribunal; pero que ello no haya sido así no puede constituir óbice para la viabilidad de la presente cuestión, como ha señalado la Fiscalía General del Estado en respuesta a las reservas apuntadas por la parte recurrente en el incidente previo al planteamiento de la cuestión.

En efecto, no es sólo que el Tribunal *a quo* se haya atendido al tenor literal del primer inciso del art. 35.2 LOTC—cuyo enunciado ha de ser objeto, según los casos, de una interpretación no formalista (STC 76/1982, por todas)— sino que, con mayor relieve ahora, nada impone descartar que la duda de inconstitucionalidad, por razones o circunstancias como las aquí presentes, surja en el ánimo del juzgador no en la fase inicial de las actuaciones sino en un momento ulterior del proceso. Eventualidad que, ciertamente, no puede constituirse en obstáculo para promover la cuestión. En conclusión, no existe ningún reparo procesal para admitir como objeto de la cuestión la supuesta inconstitucionalidad del art. 74.1 a) L.O.P.J.

B) El Abogado del Estado también se ha opuesto al planteamiento de la cuestión frente al Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 27 de julio de 1990, que atribuyó al Tribunal *a quo* la competencia para el conocimiento de la impugnación entonces deducida, pues dados los términos de los arts. 163 C.E. y 35.1 LOTC ello supone una desvirtuación de este proceso constitucional, al extenderlo frente a actos de los poderes públicos—resoluciones judiciales en este caso— que evidentemente no son normas con rango de ley y cuya constitucionalidad sólo pueden ser enjuiciadas por otros cauces, como el del recurso de amparo.

Al respecto conviene observar, en primer lugar, que el Tribunal que ha promovido la cuestión ha justificado su planteamiento señalando que el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo constituye una resolución dictada por un órgano jurisdiccional superior y no susceptible de recurso que, por designar el Juez competente, «se erige materialmente en la norma básica de dicho proceso», por lo que debe ser sometida «al debido control formal de constitucionalidad». Sin embargo, esta justificación no puede ser acogida, pues basta reparar en que si bien dicha resolución, como cualquier acto del poder público, debe sujetarse a la Norma fundamental, de ello no se deduce en modo alguno que el cauce idóneo para su enjuiciamiento sea el elegido en este caso.

En segundo término, el Tribunal *a quo* ha estimado que el planteamiento de la cuestión frente al Auto de 27 de julio de 1990 es conforme con lo decidido en el supuesto del ATC 144/1991, por tratarse de una decisión interpretativa del precepto cuya constitucionalidad se cuestiona. Sin embargo, lo declarado en esta decisión ha de entenderse a la luz de lo dicho posteriormente en la STC 157/1993, recaída en el mismo proceso constitucional, donde se precisó que la decisión judicial que fue origen del planteamiento de aquella cuestión —y en la que se fijaba un determinado entendimiento, vinculante para el órgano judicial cuestionante, de la norma luego impugnada por éste— venía a constituirse «en pre-

supuesto, aunque no en objeto» de aquella cuestión de inconstitucionalidad [fundamento jurídico 1.º b)]. Lo que no puede ser de otro modo, pues, en otro caso, la impugnación con carácter autónomo por parte del Tribunal *a quo* de una resolución judicial antecedente y que sólo es presupuesto de la duda de constitucionalidad vendría a extender indebidamente el ámbito de este proceso. Pues su finalidad no es en modo alguno la de resolver controversias interpretativas sobre la legalidad entre órganos jurisdiccionales o dudas sobre el alcance de determinado precepto legal (SSTC 157/1990, 222/1992 y 238/1992), para lo cual el ordenamiento dispone de otros cauces, sino enjuiciar la conformidad a la Constitución de una norma con rango de ley que sea aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo (art. 163 C.E. y 35.1 LOTC). Se impone, pues, acogiendo la objeción de admisibilidad formulada por el Abogado del Estado, excluir como objeto de la presente duda de inconstitucionalidad el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 27 de julio de 1990.

C) Tampoco es admisible la cuestión en relación con el art. 11, regla 1.ª L.J.C.A. Con independencia de otras razones, ha de llegarse a esta conclusión porque este precepto legal, pese a citarse en el Auto de planteamiento, sin embargo, no fue puesto de manifiesto a las partes y al Ministerio Fiscal por el Tribunal *a quo* en la providencia de 24 de abril de 1991, por la que se abrió el incidente previo a la promoción de la cuestión. Lo que ha determinado que en las alegaciones formuladas en aquel incidente nada se dijera sobre la regla legal que, *ex novo*, se quiere cuestionar ahora ante este Tribunal, con carácter subsidiario respecto a la duda sobre el art. 74.1 a) L.O.P.J.

Cierto es que en dicha providencia el Tribunal *a quo* no sólo se refirió a este último precepto sino también a «las normas procesales, no citadas, a cuyo amparo el Tribunal Supremo (...) ha estimado que dentro de la competencia anterior corresponde su ejercicio concreto al (Tribunal) de Madrid». Pero no es menos evidente que tal referencia, por entero indeterminada, no puede sustituir a la concreta individualización ante las partes y el Ministerio Fiscal de los preceptos cuestionables; máxime si en el Auto de planteamiento se procedió a identificar, sin duda alguna, la norma —esto es, el art. 11, regla 1.ª L.J.C.A.— que, a su juicio, habría sido aplicada por el Tribunal Supremo. Es obvio, pues, que la omisión ahora apreciada por este Tribunal le impide extender su enjuiciamiento al mencionado precepto, de conformidad con una reiterada doctrina que excluye que en el Auto de planteamiento de una cuestión puedan citarse, como objeto de la misma, disposiciones legales cuya eventual inconstitucionalidad no fue sometida a la previa consideración de las partes y del Ministerio Fiscal (SSTC 25/1985 y 83/1993, fundamentos jurídicos 2.º y 1.º, respectivamente).

D) En suma, objeto de la cuestión es tan sólo el art. 74.1 a) L.O.P.J., norma de acuerdo a la cual la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia conocerá en única instancia «de los recursos Contencioso-administrativos contra los actos y disposiciones de los órganos de la Administración del Estado que no estén atribuidos o se atribuyan por Ley a otros órganos de este orden jurisdiccional». Se trata, pues, de una cláusula residual de competencia y, por tanto, habrá de ponerse en relación dicho precepto con lo establecido en los arts. 58.1 y 66 de la misma L.O.P.J.

3. Entrando ya en el examen de la inconstitucionalidad del art. 74.1 a) L.O.P.J., conviene señalar que según el Auto de planteamiento de la cuestión su fun-

damento es la posible contradicción tanto con el art. 152.1, párrafo 2.º C.E. como con otros preceptos de la Norma fundamental:

A) Es procedente indicar, en primer lugar, que el art. 74.1 a) L.O.P.J. atribuye a los Tribunales Superiores de Justicia competencia para conocer de los recursos directos contra disposiciones reglamentarias estatales salvo cuando los recursos estén atribuidos a otros órganos judiciales del mismo orden jurisdiccional, como es el caso del Tribunal Supremo según el art. 58.1 L.O.P.J. y la Audiencia Nacional conforme al art. 66 L.O.P.J. De donde resulta con claridad que corresponde a los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento de los recursos directos contra disposiciones reglamentarias dictadas por órganos de rango inferior a Secretario de Estado, como es el caso en el recurso de que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Teniendo esto en cuenta, resultaría difícil comprender la duda de constitucionalidad referida sólo al art. 74.1 a) L.O.P.J. Ahora bien el anterior acotamiento de la presente cuestión ha puesto suficientemente de manifiesto que para el órgano judicial proponente el precepto impugnado sólo constituye una premisa de su argumentación, que en realidad está centrada tanto en lo decidido por el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de julio de 1990, como en la aplicación por este órgano judicial de la regla 1.ª del art. 11 L.J.C.A.; cuestión esta que, indudablemente, pertenece al ámbito de la legalidad ordinaria. Y ello con independencia de que también entrañe, de forma indirecta, la resolución por este Tribunal de una divergencia interpretativa entre un órgano jurisdiccional superior y otro inferior, obviando así lo dispuesto en el art. 52 L.O.P.J., según ha sido puesto de relieve por el Abogado del Estado. Lo que en uno y otro caso necesariamente habría de llevar a la desestimación de la cuestión a tenor de dicho planteamiento.

B) Ateniéndonos al contraste del art. 76.1 a) L.O.P.J. con el art. 152.1 C.E. ha de señalarse, en segundo término, que como premisa de su razonamiento el Tribunal *a quo* considera que la impugnación directa de una disposición administrativa de carácter general sólo puede resolverse por un órgano judicial cuya jurisdicción sea idéntica al ámbito de la norma impugnada; pues en otro caso la eficacia de la Sentencia estaría limitada al concreto ámbito jurisdiccional, tanto para producir un efecto anulador como confirmatorio de dicha disposición. Afirmando seguidamente que el art. 152.1 C.E. «comporta un expreso pronunciamiento sobre la jurisdicción de los propios Tribunales Superiores de Justicia», circunscrita al ámbito de la Comunidad Autónoma, extremo que se corrobora, a juicio del órgano judicial que promueve la cuestión, tanto por lo dispuesto en los arts. 70 y 71 L.O.P.J. como por el art. 2.1 de la Ley de Planta y Demarcación Judicial de 28 de diciembre de 1988. De lo que se concluye que si la jurisdicción se extendiera del ámbito autonómico al nacional se produciría una vulneración del art. 152.1 C.E.

Este Tribunal, sin embargo, no puede compartir la premisa de esta argumentación. En lo que ahora importa, el art. 152.1 C.E., párrafo 2.º, se limita a establecer que un Tribunal Superior de Justicia «culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», disponiendo en el párrafo 3.º que «sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia». De lo que claramente se desprende que el precepto nada dice sobre cuales sean las com-

petencias objetivas que puedan corresponder a los Tribunales Superiores de Justicia, ya que su determinación corresponde al legislador, según lo dispuesto en el art. 117.3, inciso final, C.E.; atribución de competencia que se ha llevado a cabo en los arts. 53 a 103 L.O.P.J. respecto a los distintos Tribunales y Juzgados que integran el Poder Judicial. Por lo que no cabe inferir, como se ha hecho en el Auto de planteamiento, que el art. 152.1 C.E. imponga una estricta correspondencia entre el ámbito jurisdiccional de un Tribunal Superior de Justicia y el ámbito de la disposición administrativa de carácter general impugnada en un recurso contencioso-administrativo.

De otra parte, el art. 152.1 C.E. tampoco permite fundamentar la restricción del alcance o eficacia del fallo de los Tribunales Superiores de Justicia al ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma, como se ha sostenido por el Tribunal *a quo*. El art. 152.1 C.E. delimita, sin duda, la demarcación judicial correspondiente a cada uno de los Tribunales Superiores de Justicia (SSTC 56/1990, fundamento jurídico 16, y 62/1990, fundamento jurídico 8.º), pero esa delimitación territorial no entraña en modo alguno una correlativa restricción en la eficacia del fallo. Basta tener en cuenta, de un lado, que tal restricción territorial mal se compadecería con la obligación general que el art. 118 C.E. establece. De otro lado, sería inconciliable con la misma unidad del Poder Judicial, que se afirma, precisamente, en el propio art. 152.1, párrafo 2.º, *in fine* de la Norma fundamental; pues los Tribunales Superiores de Justicia no son, claro está, órganos de la respectiva Comunidad Autónoma (STC 38/1982, fundamento jurídico 4.º) sino de ese Poder Judicial único que configura la Constitución (SSTC 56/1990 y 62/1990, fundamentos jurídicos 6.º y 4.º, respectivamente), al que se atribuye el ejercicio de la jurisdicción por los Juzgados y Tribunales que lo integran en «todo el territorio español» (art. 4 L.O.P.J.). De manera que los pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia no sólo recaen aplicando el ordenamiento en su conjunto, sino que poseen eficacia en todo el territorio español.

C) El Tribunal *a quo* también se ha referido en el Auto de planteamiento a los arts. 24.1, 24.2, 106 y 139.1 C.E. como canon para contrastar la supuesta inconstitucionalidad del art. 74.1 a) L.O.P.J. Ahora bien, sin necesidad de reiterar aquí su razonamiento, ya expuesto en los antecedentes, para excluirlos de nuestro examen basta tener en cuenta que la argumentación del órgano jurisdiccional y la invocación de los referidos preceptos constitucionales no se proyecta en realidad sobre el mencionado art. 74.1 a) L.O.P.J., que sólo es el punto de partida de su razonamiento, sino sobre otras dimensiones que antes se han excluido como objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Esto es, la regla 1.ª del art. 11 L.J.C.A. y, en particular, la aplicación de este precepto por el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de julio de 1990, al que con reiteración se refiere la argumentación del Tribunal *a quo* en el Auto de planteamiento.

Por tanto, no procede entrar a considerar la argumentación del Tribunal *a quo* en relación con los arts. 24.1, 24.2, 106 y 139.1 C.E., pues ello necesariamente desbordaría el objeto de la presente cuestión. Aunque si cabe señalar que un planteamiento de este género es manifiestamente ajeno al ámbito de la cuestión de inconstitucionalidad, cuya finalidad no es la de examinar la conformidad a la Constitución de los procesos de selección, interpretación y aplicación de las reglas legales que llevan a cabo los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de su exclusiva competencia (art. 117.3 C.E.).

Ha de concluirse, pues, que el art. 74.1 a) L.O.P.J. no es contrario al art. 152.1 C.E. y, por consiguiente, no ha lugar a declarar su inconstitucionalidad.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar inadmisibile la presente cuestión de inconstitucionalidad en lo que se refiere al Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 27 de julio de 1990 y al art. 11, regla 1.ª, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

2.º Que no ha lugar a declarar la inconstitucionalidad del art. 74.1 a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

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

Dada en Madrid, a catorce de abril de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

11105 Pleno. Sentencia 115/1994, de 14 de abril de 1994. Cuestiones de inconstitucionalidad 1.277/1993, 1.484/1993, 2.305/1993 y 3.914/1993 (acumuladas). En relación con el art. 969.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1.277/93, 1.484/93, 2.305/93 y 3.914/93 promovidas, contra el art. 969.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por el Juzgado de Instrucción núm. 8 de Elche, el Juzgado de Instrucción núm. 3 de La Bisbal, la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Pontevedra y el Juzgado de Instrucción núm. 8 de Elche, respectivamente. Han comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Presidente don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.