

LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DE LAS NORMAS FORALES FISCALES VASCAS

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RECURSO Y LA CUESTIÓN SOBRE LAS NORMAS FORALES FISCALES VASCAS: 1. *La creación de dos procesos constitucionales específicos*. 2. *Normas y disposiciones impugnables*: a) *Las normas forales fiscales*. b) *Los decretos forales normativos y los decretos normativos de urgencia fiscal*. 3. *Parámetro de validez*. 4. *Régimen procesal del recurso*: a) *Interposición*. b) *Legitimación activa*. c) *Tramitación y resolución*. 5. *Régimen procesal de la cuestión*: a) *Carácter prejudicial y planteamiento imperativo*. b) *El juicio de relevancia*. c) *La duda de constitucionalidad*. d) *Otros requisitos procesales, tramitación y resolución*. 6. *Las sentencias y otras formas de terminación de los procesos*. 7. *Las reglas atributivas de competencia jurisdiccional*.—III. LA CUESTIÓN INTERNA DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LAS NORMAS FORALES FISCALES VASCAS.—IV. LA EXCLUSIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DEL CONTROL DE LAS NORMAS FORALES FISCALES VASCAS.—V. ENTRADA EN VIGOR Y RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY ORGÁNICA 1/2010, DE 19 DE FEBRERO.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial añade una nueva disposición adicional quinta a la LOTC que incide de manera sustancial en nuestro sistema de justicia constitucional mediante la creación de tres procesos constitucionales. Dos de ellos, denominados, respectivamente, recurso y cuestión, tienen por objeto las normas forales fiscales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En este punto la reforma que la citada Ley Orgánica 1/2010 lleva a cabo en la LOTC se complementa con las modificaciones que efectúa en la LOPJ (art. 9.4) y en la LJCA [art. 3.d)], por las que se

excluye a la jurisdicción contencioso-administrativa del control de las referidas normas forales fiscales. El tercer proceso constitucional que introduce la Ley Orgánica 1/2010, denominado conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tiene por objeto normas del Estado con rango de ley.

Aun obedeciendo los tres procesos constitucionales, según se afirma en varios pasajes del preámbulo de la Ley Orgánica 1/2010, al mismo objetivo de remediar el déficit de protección constitucional de la foralidad vasca, presentan, sin embargo, rasgos, peculiaridades y problemas propios que su grado de diversidad justifica un análisis separado. Nuestra atención se va a centrar en los nuevos procesos constitucionales —recurso y cuestión— a través de los que se le encomienda al Tribunal Constitucional el enjuiciamiento de las normas forales fiscales vascas, con exclusión del control jurisdiccional de dichas normas por el orden contencioso-administrativo.

Los intentos de residenciar ante el Tribunal Constitucional el control de las normas y disposiciones de los órganos de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aunque con resultado infructuoso hasta la aprobación de la Ley Orgánica 1/2010, se habían venido sucediendo desde hacía más de una década con ocasión de anteriores reformas de la LOTC. En efecto, durante la tramitación de los proyectos de ley orgánica de modificación de la LOTC, que, tras su aprobación, dieron lugar, respectivamente, a la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (1); a la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero (2), y a la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (3), se presentaron diversas enmiendas por el Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso de los Diputados

(1) *Vid.* las enmiendas, y su correspondiente tramitación parlamentaria, núms. 2 presentadas, respectivamente, por el Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso de los Diputados (EAJ-PNV) y por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos (GPSNA), así como las núms. 7 y 8 presentadas en la Cámara Alta por el Grupo Parlamentario Socialista [BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, núm. 133.6, de 14 de octubre de 1998; BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie II, núm. 123 (c), de 19 de febrero de 1999].

(2) *Vid.* las enmiendas, y su correspondiente tramitación parlamentaria, núms. 2 y 1 presentadas, respectivamente, por el Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso de los Diputados (EAJ-PNV) y el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos (GPSNV) [BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, núm. 179-8, de 22 de noviembre de 1999; BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie II, núm. 172 (c), de 10 de diciembre de 1999].

(3) *Vid.* las enmiendas, y su correspondiente tramitación parlamentaria, núms. 19 y 45 presentadas, respectivamente, por el Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso de los Diputados (EAJ-PNV) y por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos (GPSNV), así como la propuesta de veto de este último Grupo Parlamentario [BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie A, núm. 60-7, de 23 de febrero de 2006; BOCG, Senado, VIII Legislatura, Serie II, núms. 88 (c) y 88 (d), de 12 de abril de 2007].

y por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos en la Cámara Alta que tenían por objeto, por lo que se refiere a las normas forales de los Territorios Históricos de aquella Comunidad, disponer su enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad regulados en el Título II LOTC, excluyendo su control por la jurisdicción contencioso-administrativa. En justificación de este nuevo régimen de control jurisdiccional que se perseguía para dichas normas se aducía, en síntesis, la pretensión de dotarles de un tratamiento procesal a efectos impugnatorios coherente con su naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico, al ser aprobadas por órganos parlamentarios-representativos a través de un procedimiento equivalente al legislativo, desplazar en las materias atribuidas a la competencia exclusiva de los Territorios Históricos, en concreto, en materia tributaria, a las leyes de las Cortes Generales y del Parlamento Vasco y, en fin, satisfacer la reserva de ley, por lo que cabía atribuirles la condición de «disposiciones normativas con fuerza de ley», debiendo quedar sometidas, por lo tanto, al mismo régimen de fiscalización que las leyes (4). Los Grupos Parlamentarios mayoritarios en una y otra Cámara de las Cortes Generales —Socialista y Popular— se opusieron a la idea de residenciar ante el Tribunal Constitucional el control de las normas forales vascas, al considerar, en resumen, que ni a las Juntas Generales podía conferírseles la condición de Asambleas legislativas, ni a las normas forales la de ley o disposición normativa con fuerza de ley (5).

Tras estos infructuosos intentos que han precedido a la creación de los dos nuevos procesos constitucionales que constituyen el objeto de este trabajo, y que aportan datos sin duda relevantes para su comprensión, bien puede afirmarse que la introducción de dichos procesos constitucionales es la culminación exitosa, al menos en parte, de un camino hace tiempo emprendido.

(4) Además de las justificaciones correspondientes a las enmiendas, pueden consultarse las intervenciones de los Portavoces del Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso de los Diputados, Sra. Uría Echevarría (DS, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Comisiones, núm. 583, de 9 de diciembre de 1998, págs. 17027-17028, y Pleno, núm. 205, de 17 de diciembre de 1998, págs. 11117-11118) y Sr. Esteban Bravo (DS, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Comisiones, núm. 769, de 5 de marzo de 2007, págs. 4-6 y 21-22, y Pleno, núm. 240, de 15 de marzo de 2007, págs. 12134-12136).

(5) En este sentido, por todas, las intervenciones de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso de los Diputados y en el Senado, respectivamente, Srs. Jáuregui Atondo y Gutiérrez González (DS, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Comisiones, núm. 769, de 5 de marzo de 2007, págs. 16-17 y 23-24, y Pleno, núm. 240, de 15 de marzo de 2007, págs. 12141-12143; DS, Senado, VIII Legislatura, Pleno, núm. 121, de 9 de mayo de 2007, pág. 7443).

II. EL RECURSO Y LA CUESTIÓN SOBRE LAS NORMAS FORALES FISCALES VASCAS

1. *La creación de dos procesos constitucionales específicos*

La atribución al Tribunal Constitucional del control de las normas forales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya por la Ley Orgánica 1/2010 se caracteriza, frente a las precedentes iniciativas reseñadas, en primer lugar, porque su impugnación no se canaliza a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad que se regulan en el Título II LOTC, esto es, el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, sino a través de dos nuevos y específicos procesos constitucionales; y, en segundo lugar, porque no se somete al control jurisdiccional del Tribunal Constitucional la norma foral en tanto que fuente de derecho de los citados Territorios Históricos, sino exclusivamente una concreta especie de este género normativo: las normas forales fiscales.

La Ley Orgánica 1/2010 en los dos primeros párrafos del apartado primero de la disposición adicional quinta que su artículo 1 añade a la LOTC establece que «[c]orresponderá al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya [...]», así como que «[e]l Tribunal Constitucional resolverá también las cuestiones que se susciten con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales sobre la validez de las referidas disposiciones». Así pues, al conocimiento del Tribunal Constitucional se atribuyen los recursos que se interpongan contra las mencionadas normas forales y las cuestiones que los órganos jurisdiccionales susciten con carácter prejudicial sobre su validez. Se trata, al menos formalmente, de dos nuevos y específicos procesos a través de los cuales se puede someter al control del Tribunal Constitucional las normas forales fiscales de los referidos Territorios Históricos.

Esta opción del legislador por dos nuevos y específicos procesos ha de resaltarse por su novedad. No sólo frente a las iniciativas antes señaladas que han precedido a esta reforma de la LOTC, sino especialmente frente al planteamiento que se hacía en la proposición de ley presentada por el Parlamento Vasco en el Congreso de los Diputados que constituyó su origen (6). En efecto,

(6) El Pleno del Parlamento Vasco aprobó por unanimidad en su sesión de 29 de junio de 2007 la proposición de ley de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial (BOPV, VIII Legislatura, núm. 112, de 6 de julio de 2007, págs. 18924-18932). Remitida al Congreso de los Diputados, la Mesa de la Cámara en su sesión de 10 de julio de 2007 acordó su admisión a trámite (BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie B,

esta proposición de ley, siguiendo el esquema de las anteriores iniciativas, si bien circunscribía el objeto de fiscalización por el Tribunal Constitucional a un determinado tipo de norma foral, pretendía que se canalizase a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad y, a tal fin, ampliaba el elenco de disposiciones y actos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad a través de estos procedimientos con la adición como objeto de los mismos, junto a las leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas [art. 27.2.e) LOTC], de «[...] las normas forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa, Bizkaia relativas a los impuestos concertados [...]».

La razón del radical cambio entre el planteamiento de la proposición de ley y el acogido definitivamente por la Ley Orgánica 1/2010 (7) no parece ser otra que la dificultad constitucional de cohonestar el rango y valor de las normas forales fiscales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, de los que tanto el Parlamento Vasco, autor de la proposición de ley, como el legislador de la LOTC parten que son propios de aquellas normas, con su inclusión en el listado de disposiciones y actos susceptibles de control a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad. En efecto, en la exposición de motivos de la proposición de ley aprobada por el Parlamento Vasco y en el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2010 se alude en distintas ocasiones, en los mismos o similares términos, al rango reglamentario o infralegal de aquellas normas. Así, se afirma

núm. 285-1, de 13 de julio de 2007). Concluida la VIII legislatura y trasladada la iniciativa a la siguiente, la Mesa del Congreso de los Diputados en su sesión 7 de abril de 2008 acordó admitirla a trámite (BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie B, núm. 11-1, de 11 de abril de 2008). Por su parte, el Pleno del Parlamento Vasco, con el único voto en contra del diputado del Grupo Parlamentario Mixto-UPD, aprobó en su sesión de 12 de junio de 2009 una proposición no de ley acordando reiterar ante el Congreso de los Diputados la referida iniciativa legislativa (BOPV, IX Legislatura, núm. 16, de 19 de junio de 2009). La proposición de ley fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 13 de octubre de 2009 (BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie B, núm. 11-2, de 19 de octubre de 2009), acordando la Mesa de la Cámara su tramitación por el procedimiento de urgencia, a propuesta de los Grupos Parlamentarios Socialista y Vasco (EAJ-PNV), en su sesión de 10 de noviembre de 2009 (BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie B, núm. 11-4, de 13 de noviembre de 2009).

(7) Este cambio de planteamiento tuvo su origen en las enmiendas núms. 1, 2, 3 y 4 presentadas conjuntamente por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y por el Grupo Parlamentario Socialista, por las que se dio nueva redacción a la totalidad de la proposición de ley y que, aceptadas por la ponencia, la sustituyeron por el texto finalmente aprobado. Como justificación de las enmiendas se adujo la mejora técnica que suponía el texto propuesto «que clarifica y enmarca más adecuadamente en el Ordenamiento Jurídico los objetivos perseguidos por la Proposición original» (BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie B, núm. 11-7, de 1 de diciembre de 2009).

en el preámbulo de la Ley que dichas normas «tienen naturaleza reglamentaria, puesto que la llamada Ley de Territorios Históricos (LTH), de 25 de noviembre de 1983, reserva al Parlamento Vasco en exclusiva la facultad de dictar normas con rango de ley en su artículo 6.2», resultando, «[...] por lo tanto recurribles ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa [...]». En un posterior pasaje vuelve a insistirse en el rango infralegal de dichas normas, al aseverar que «[...] carece[n] de rango de ley [...]». Y, por último, como justificación de la necesidad de dar nueva redacción al artículo 9.4 LOPJ, que define el ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, se aduce que, sin dicha modificación, las normas forales fiscales se subsumirían en la categoría de «disposiciones generales de rango inferior a la ley», atribuidas al conocimiento de aquel orden jurisdiccional (8). Si tanto el autor de la propuesta como el legislador orgánico expresamente afirman la naturaleza reglamentaria y el rango infralegal de las normas forales fiscales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya resultaba evidente, a partir de este presupuesto, la contradicción con el texto constitucional de su consideración como posible objeto del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad, pues aquél está previsto

(8) La naturaleza reglamentaria e infralegal de las normas forales fiscales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya fue sostenida casi unánimemente en los debates parlamentarios de la tramitación de la proposición de ley del Parlamento Vasco. En este sentido, pueden traerse a colación las intervenciones del Diputado del Parlamento Vasco Sr. Damborenea Basterrechea, que formó parte de la delegación de dicho Parlamento que defendió la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, y las de los Diputados Sres. García-Tizón López, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Díez González, del Grupo Parlamentario Mixto, y Benegas Haddad, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista (DS, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Pleno núm. 111, de 13 de octubre de 2009, págs. 8, 10 y 12, y núm. 133, de 17 de diciembre de 2009, pág. 38), así como la del Senador Vicente González, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista (DS, Senado, IX Legislatura, Comisiones, núm. 267, de 2 de febrero, págs 3-4). Constituyó una excepción al planteamiento común sobre la naturaleza y rango infralegal de aquellas normas forales la posición del Senador Molas i Batllori, Portavoz del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (DS, Senado, IX Legislatura, Comisiones, núm. 267, de 2 de febrero de 2010, págs. 6-7, y Pleno, núm. 67, de 10 de febrero de 2010, págs. 3464-3465).

La doctrina prácticamente en su totalidad se pronuncia por el carácter reglamentario o infralegal de las normas forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Vid.* RODRIGO RUIZ, Marco A. (2006), *Las fuentes del derecho financiero en la C. A. del País Vasco*, Madrid, Edersa, págs. 210 y ss., que recoge y resume las distintas posiciones doctrinales sobre la cuestión. También el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han afirmado la naturaleza reglamentaria o infralegal de dichas normas (por todas, SSTC 225/2004, de 22 de diciembre, FJ 2; 295/2006, de 11 de octubre, FJ 3; STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 de diciembre de 2004). A los efectos de analizar la reforma de la LOTC que ahora nos ocupa, el posible debate sobre el carácter y rango de las normas forales en general y de las dictadas en materia fiscal en particular pasa a un intrascendente plano, una vez que tanto el autor de la propuesta de proposición de ley como el legislador orgánico afirman su naturaleza reglamentaria y rango infralegal.

contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley *ex* artículo 161.1.a) CE y ésta únicamente puede ser promovida por los órganos judiciales en relación con normas con rango de ley *ex* artículo 163 CE. De ahí la opción de crear dos nuevos y específicos procesos constitucionales —recurso y cuestión— que tienen por objeto las normas forales fiscales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (9).

La finalidad de las modificaciones llevadas a cabo por la Ley Orgánica 1/2010, como se pone de manifiesto en el preámbulo, es la de equiparar el régimen procesal de impugnación de las normas forales fiscales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya con el de las leyes fiscales del Estado y de las Comunidades Autónomas, recurribles exclusivamente ante el Tribunal Constitucional, pues —se argumenta— aquellas normas forales, en virtud de la competencia exclusiva de cada Territorio Histórico para mantener, establecer y regular su régimen tributario, suplen y desplazan la legislación estatal y autonómica en un ámbito en el que éstas no pueden penetrar por pertenecer exclusivamente a las instituciones de los Territorios Históricos (10). Esta equiparación

(9) Durante la tramitación parlamentaria de la proposición de ley en distintas intervenciones se destacó la mejora técnica, incluso en relación con los posibles vicios de inconstitucionalidad de los que aquella podía adolecer, que supusieron respecto al texto inicial las enmiendas presentadas conjuntamente por el Grupo Parlamento Vasco (EAJ-PNV) y el Grupo Parlamentario Socialista y que incorporadas por la Ponencia dieron lugar al texto finalmente aprobado. En este sentido, pueden verse las intervenciones de los Diputados Srs. García-Tizón López, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular (DS, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Comisiones, núm. 434, de 3 de diciembre de 2009, pág. 2) y Benegas Haddad, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista (DS, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Pleno, núm. 133, de 17 de diciembre de 2009, pág. 37).

(10) Fueron constantes y en el mismo sentido las referencias a la finalidad de la reforma durante la tramitación de la proposición de ley. Baste como muestra la intervención del Diputado del Parlamento Vasco, Sr. Gatzagaetxebarría Bastida, miembro de la delegación designada por la Cámara autonómica para defender la iniciativa legislativa ante el Pleno del Congreso de los Diputados, quien manifestó: «[...] Se pretende que las normas forales tributarias aprobadas por las Juntas Generales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa reciban a efectos de su control judicial el tratamiento de ser enjuiciadas por el Tribunal Constitucional, lo mismo que son enjuiciadas por este alto tribunal las normas tributarias aprobadas por cualquier comunidad autónoma del Estado o incluso las normas tributarias aprobadas por ley de Cortes en el procedimiento de doble lectura, Congreso de los Diputados y Senado. Ése es el objeto de la iniciativa parlamentaria presentada por unanimidad por el Parlamento Vasco [...]». Y, en esta misma línea argumental, volvía a firmar que «[...] esta iniciativa pretende dar encaje en el sistema institucional del Estado y en especial en el bloque de la constitucionalidad al hecho de que las normas forales tributarias aprobadas por las Juntas Generales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa sean enjuiciadas por el Tribunal Constitucional, de la misma manera que son enjuiciadas por dicho tribunal las leyes tributarias de cualquier comunidad autónoma o del Estado [...]» (DS, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Pleno, núm. 111, de 13 de octubre de 2009, pág. 6). En el mismo sentido, las intervenciones de la Sra. Ga-

a efectos procesales del régimen de impugnación de las normas forales fiscales vascas con las leyes tributarias del Estado y de las Comunidades Autónomas se ha conectado estrechamente durante la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa con la conveniencia de dotar de seguridad jurídica y estabilidad a aquellas normas, reduciendo el círculo de sujetos legitimados para su impugnación frente a la amplitud que permitiría su fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa (11).

Desde consideraciones extrajurídicas, no faltaron intervenciones durante los debates parlamentarios que vincularon el respaldo del grupo parlamentario

llastegui Oyarzábal, Diputada del Parlamento Vasco, que integró también la delegación designada para presentar la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, y de los Diputados Sres. Jané i Guasch, Portavoz del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), y Begenas Haddad, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista (DS, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Pleno, núm. 111, de 13 de octubre de 2009, págs. 7, 16 y 18), así como de los Senadores Sres. Vicente González, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, Zubia Atxaerandio, Portavoz del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, y Lertxundi Baraño, Diputado del Grupo Parlamentario Socialista (DS, Senado, IX Legislatura, Comisiones, núm. 267, de 2 de febrero de 2010, págs. 4, 5 y 7, y Pleno, núm. 67, de 10 de febrero de 2010, pág. 3469).

(11) En este sentido, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados —Sr. Benegas Haddad— se refirió a que la situación de sometimiento de aquellas normas forales a la jurisdicción contencioso-administrativa «[...] ha dado lugar a múltiples abusos, porque cualquier persona física o cualquier persona jurídica puede interponer recurso contencioso-administrativo contra una norma que está regulando impuestos tan importantes como la renta o como sociedades, una única persona o las empresas situadas en comunidades vecinas, que ha dado lugar a un cúmulo de recursos contencioso-administrativos que crean inseguridad jurídica para los ciudadanos del País Vasco en relación con el pago de sus impuestos [...]» (DS, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Comisiones, núm. 434, de 3 de diciembre de 2009, pág. 4). Frente a esta situación postula la búsqueda de «[...] una fórmula que permita un ejercicio solidario de la autonomía foral por la que ni unos puedan abusar de estar perjudicando a terceros, ni otros puedan desencadenar un despliegue masivo de recursos contencioso-administrativos contra la autonomía foral reconocida en nuestra Constitución. Por tanto, busquemos un punto de equilibrio que cumpla con estos dos principios» (DS, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Pleno, núm. 111, de 13 de octubre de 2009, pág. 19). En parecidos términos se pronunció el Diputado del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) —Sr. Esteban Bravo— para quien «[...] la normativa foral *erga omnes* no conviene que esté sometida a vaivenes periódicos, con una apertura absoluta de sujetos legitimados para interponer un recurso, y eso es lo que estaba suscitándose de manera continua —y se está suscitando por el momento— con la normativa fiscal de la Comunidad Autónoma vasca. Es necesario ofrecer unas garantías jurídicas suficientes para su estabilidad, para que dé seguridad jurídica a todos los ciudadanos y a los agentes económicos y, en este sentido, lo único que se pretende con esta modificación y con las enmiendas asumidas en ponencia es simplemente igualar el trámite jurisdiccional al de otras normativas habilitando un cauce, eso sí, específico para ello, pero residenciándolo en el mismo organismo, en el Tribunal Constitucional, de manera que, además, el listado de los sujetos legitimados para interponer el recurso sea limitado» (DS, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Comisiones, núm. 434, de 3 de diciembre de 2009, pág. 3).

mayoritario a la iniciativa legislativa al apoyo de los seis diputados integrantes del Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso de los Diputados al proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para el año 2010, sin el cual el Gobierno no hubiera obtenido la mayoría parlamentaria suficiente para su aprobación (12).

2. Normas y disposiciones impugnables

a) Las normas forales fiscales

Las disposiciones que pueden ser objeto del recurso y la cuestión regulados en la disposición adicional quinta LOTC son, de acuerdo con el tenor de su apartado primero, «[...] las Normas forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas en el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco [...]».

De conformidad con el artículo 41 EAPV, el régimen tributario de cada uno de los Territorios Históricos forma parte de su ámbito competencial. En efecto, el artículo 41.1 EAPV dispone que «[l]as relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de concierto económico o convenios». Y en su apartado segundo establece que el contenido del Concierto Económico ha de respetar y acomodarse a los principios y bases que en el precepto estatutario se enuncian. Entre ellos se prevé en el artículo 41.2.a) EAPV que «[l]as instituciones competentes de los territorios históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio concierto, y a las que dicte el Parlamento Vas-

(12) *Vid.* las intervenciones, entre otros, del Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, Sr. García Tizón, de la Diputada del Grupo Parlamentario Mixto, Sra. Díez, González, y del Diputado del Grupo Parlamentario Vasco, Sr. Esteban Bravo (DS, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Pleno, núm. 111, de 13 de octubre de 2009, págs. 9, 12 y 16, respectivamente). Por el contrario, esa vinculación entre el apoyo del grupo parlamentario mayoritario a la proposición de ley y la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado fue negada en sus intervenciones, entre otros, por el Diputado del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, Sr. Jané i Guasch (DS, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Pleno, núm. 111 de 13 de octubre de 2009, pág.16) y por el Senador del Grupo Parlamentario Convergència i Unió (DS, Senado, IX Legislatura, Pleno, núm. 67, de 10 de febrero de 2010, pág. 3471).

co para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El concierto se aprobará por ley» (13).

Por tanto, las competencias exclusivas reconocidas en el artículo 41.2.a) EAPV a los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, con base en la disposición adicional primera CE, son las de mantener, establecer y regular el régimen tributario de cada Territorio Histórico, que han de ejercerse con sujeción a los condicionamientos que se señalan en el precepto estatutario. Precepto, al que se remite la disposición adicional quinta LOTC para definir el objeto del recurso y la cuestión, que ni atribuye a un concreto órgano o institución de los Territorios Históricos la potestad normativa tributaria, ni reserva su ejercicio a una determinada fuente.

El EAPV no define la estructura orgánica o institucional de los Territorios Históricos, ni contiene previsión alguna en relación con sus potestades y productos normativos. Por su parte, en la Ley del País Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH) se encuentra una genérica referencia a la estructura orgánica e institucional de los Territorios Históricos, integrada por sus respectivas Juntas Generales y Diputaciones Forales (art. 2.1), así como otra tangencial a sus potestades y fuentes, manifestándose el ejercicio de la potestad normativa en la aprobación por las Juntas Generales de las normas forales (arts. 7 y 8).

Ante la indefinición estatutaria e insuficiente regulación por parte de la LTH del sistema organizativo e institucional de los Territorios Históricos y de

(13) El Tribunal Constitucional ha declarado que el sistema de concierto que implica un régimen foral «[...] constituye [...] parte del contenido mínimo de la garantía institucional de ese régimen, en cuanto que su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse pervivencia de la foralidad [...]» (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 9). El primer Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco fue aprobado por Ley 12/1983, de 13 de mayo. El vigente Concierto Económico ha sido aprobado por Ley 12/2002, de 23 de mayo, al que se le confiere, frente al anterior, carácter indefinido, sin perjuicio de su adaptación a las modificaciones que experimente el sistema tributario estatal. Sobre el Concierto Económico, entre la abundante bibliografía existente, *vid.* MEDINA GUERRERO, Manuel (1991), *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, Bilbao, HAEE/IVAP; SIMÓN ACOSTA, Eugenio (2000), «Modelos singulares de financiación autonómica. El régimen foral», en *El sistema de financiación territorial en los modelos de Estado español y alemán*, Madrid, MAP, págs. 218-256; RODRIGO RUIZ, Marco A., *op. cit.*; HUCHA CELADOR, Fernando de la (2006), *El régimen jurídico del Concierto Económico*, Bilbao, Ad Concordiam; GONZALO Y GONZÁLEZ, Leopoldo (2007), *Sistema impositivo español, estatal, autonómico y local*, 9.ª ed., Madrid, Dykinson, págs. 454-462; ALBI IBÁÑEZ, Emilio (2008), *Sistema Fiscal Español II*, 23.ª ed., Ariel, Barcelona, págs. 938-967; MERINO JARA, Isaac (2008), «El régimen de concierto del País Vasco», en *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, Jaime Aneiros Pereira (coord.), Madrid, Marcial Pons, págs. 169-200.

su respectivo sistema de fuentes, cada uno de los Territorios Históricos ha regulado ambas materias, en ejercicio de la capacidad dispositiva estatutariamente conferida, en sus respectivas normas institucionales (14). Abstracción hecha de las diferencias que pueden existir entre uno y otro Territorio, es posible identificar una estructura organizativa e institucional común a todos ellos, constituida, siguiendo el modelo parlamentario establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía para el Estado y las Comunidades Autónomas, por las Juntas Generales y la Diputación Foral de cada Territorio Histórico (15). Las Juntas Generales es el órgano de representación y participación popular del Territorio Histórico, cuyos componentes son elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto, que tiene encomendado el ejercicio de la potestad normativa, la elección del Diputado General, la aprobación de los presupuestos y el control de la acción de la Diputación Foral (16). Por su parte, la Diputación Foral, integrada por el Diputado General y un número determinado de Diputados Forales, es el órgano que ostenta la representación legal del Territorio Histórico, asume su gobierno y administración y le corresponde el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas, así como el de la potestad regla-

(14) Las apuntadas indefiniciones e insuficiencias y las consiguientes capacidades de auto-organización y autodisposición de los Territorios Históricos han sido puestas de manifiesto por JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1997), «El sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como “ordenamiento asimétrico”», *RVAP*, núm. 47 (II), págs. 145 y sigs.; también RODRIGO RUIZ, Marco A., *op. cit.*, pág. 211.

En relación con la normativa institucional de cada Territorio Histórico, *vid.* Norma Foral de 7 de marzo de 1983 sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Álava (BOTHÁ, núm. 28, de 8 de marzo de 1983); Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia (BOB, núm. 44, de 23 de febrero de 1987); Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa (BOG, núm. 137, de 20 de julio de 2005).

(15) Sobre la organización institucional de los Territorios Históricos, *vid.* LAMARCA ITURBE, Íñigo, y VIRGALA FORURIA, Eduardo (1991), *Derecho Autonómico Vasco*, Donosti, Facultad de Derecho, págs. 376-398; RAZQUÍN LIZARRAG, Martín (2006), «Las funciones y las competencias de las Juntas Generales», en Juan Ignacio UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA (dir.) y Maite ZELAIN GARAGARZA (coord.), *Las Juntas Generales de Gipuzkoa como Parlamento Foral*, Oñati, IVAP/Juntas Generales de Gipuzkoa, págs. 75-97; CARRILLO LÓPEZ, Marc (2006), «Las Juntas Generales de Gipuzkoa: carácter representativo y potestad normativa», en *Las Juntas Generales de Gipuzkoa...*, *op. cit.*, págs. 131-137.

(16) *Vid.* artículos 1 y 4 y sigs. Norma Foral de 7 de marzo de 1983 sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Álava; 1 y 4 y sigs. Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia; 1 y 4 y sigs. Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

mentaria (17). En cuanto al sistema foral de fuentes, la norma institucional de cada Territorio Histórico define, en términos más o menos idénticos, a las normas forales como las disposiciones de carácter general emanadas de las Juntas Generales en el ejercicio de su potestad normativa, superiores en rango a las disposiciones y resoluciones de las Diputaciones Forales, sometidas al control de los Tribunales y que han de ser publicadas en el Boletín Oficial de cada Territorio Histórico (18). Se trata, incluso, de una fuente a la que se le reserva la regulación de determinadas materias, entre otras, la relativa al régimen tributario de cada Territorio Histórico y a los tributos propios de las Corporaciones Locales (19).

En definitiva, objeto del recurso y de la cuestión regulados en la disposición adicional quinta LOTC son las normas forales aprobadas por las Juntas Generales en el ejercicio de la potestad tributaria constitucionalmente garantizada y reconocida a los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en el artículo 41.2.a) EAPV. En concreto, atendiendo a la normativa foral dictada en materia fiscal por cada Territorio Histórico, serían susceptibles de enjuiciamiento a través de dichos procesos constitucionales las normas forales reguladoras de los distintos impuestos concertados y de otras figuras tributarias —contribu-

(17) *Vid.* artículos 1 y 15 y sigs. Norma Foral de 7 de marzo de 1983 sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Álava; 1 y 12 y sigs. Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia; 1 y 15 y sigs. Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

(18) *Vid.* artículos 5 Norma Foral de 7 de marzo de 1983 sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Álava; 5 y 6 Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia; 6 y 7 Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Sobre el sistema de fuentes de los Territorios Forales y, en concreto, sobre la norma foral y sus relaciones con las demás fuentes, *vid.*, entre otros, JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *op. cit.*, págs. 154 y sigs.; RODRIGO RUIZ, Marco A., *op. cit.*, págs. 210 y sigs.; HUCHA CELADOR, Fernando de la, *op. cit.*, págs. 138-151; RAZQUÍN LIZARRAGA, Martín, *op. cit.*, págs. 85-87; CARRILLO LÓPEZ, Marc, *op. cit.*, págs. 137-140; MERINO JARA, Isacc, *op. cit.*, págs. 193-198.

(19) En este sentido, el artículo 9 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa, reserva a la regulación de la norma foral, entre otras materias, el régimen tributario del Territorio Histórico y los tributos propios de las Corporaciones locales, su régimen de tutela financiera y el régimen general de financiación de los municipios del Territorio Histórico. Sobre la reserva de norma foral en materia tributaria, *vid.* artículos 7 Norma Foral 6/2005, de 28 de febrero, General Tributaria de Álava; 7 de la Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia, y 7 Norma Foral 2/2005, de 8 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

ciones especiales, precios públicos u otros recursos tributarios—, así como la norma foral general tributaria de cada Territorio Histórico y las reguladoras, en virtud de las facultades conferidas en el Concierto Económico, de las Haciendas Locales (20).

Esta delimitación del objeto de ambos procesos pone de manifiesto una diferencia relevante, ya antes apuntada, entre la reforma aprobada y las iniciativas parlamentarias que en el orden legislativo le precedieron. No se trata ahora de residenciar ante el Tribunal Constitucional el control jurisdiccional de una determinada fuente, la norma foral, sino que el propósito es más limitado, aunque no deja de resultar ciertamente sorprendente, a saber: someter al control de la jurisdicción constitucional una concreta especie del género norma foral, esto es, las normas forales fiscales, de modo que el régimen procesal de impugnación de una misma fuente difiere en atención a su contenido material.

De otra parte, el objeto de estos procesos constitucionales es más amplio que el previsto en la proposición de ley aprobada por el Parlamento Vasco. En efecto, ésta incluía como disposiciones susceptibles de declaración de inconstitucionalidad a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad a «[...] las normas forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia relativas a los impuestos concertados», de modo que únicamente las normas forales reguladoras de esta concreta figura tributaria podían impugnarse ante el Tribunal Constitucional a través de aquellos procedimientos.

b) *Los decretos forales normativos y los decretos normativos de urgencia fiscal*

En el sistema de fuentes de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya existen otros productos normativos a los que se les confiere el mismo rango que a las normas forales, aunque no emanan de las Juntas Generales. Se trata de los denominados decretos forales normativos y decretos normativos de urgencia fiscal, figuras normativas que presentan una indudable similitud con los decretos legislativos y decretos leyes de los sistemas de fuentes del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Las Juntas Generales pueden delegar en la respectiva Diputación Foral la potestad de dictar disposiciones normativas con rango de norma foral denomi-

(20) La normativa foral fiscal de cada Territorio Histórico puede consultarse en sus correspondientes páginas web: <http://web.alava.net>, <http://www.bizkaia.net>, <http://www.gipuzkoa.net>.

nadas Decretos Forales Normativos en materias en las que no esté expresamente excluida esta posibilidad de delegación, como acontece con la materia fiscal. La delegación normativa debe acordarse mediante norma foral, que ha de ser de bases cuando su objeto sea la elaboración de textos articulados y ordinaria cuando tenga por objeto refundir varias normas forales en una sola. La Diputación Foral, una vez que ha hecho uso de la delegación normativa dentro del plazo conferido para su ejercicio, ha de dirigir a las Juntas Generales una comunicación que ha de contener el texto articulado o refundido objeto de la delegación. El control sobre la delegación normativa varía en su regulación de unos Territorios Históricos a otros, previéndose la posibilidad de establecer, sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, fórmulas adicionales de control por parte de las Juntas Generales, así como la tramitación antes éstas del texto articulado o refundido para su debate y votación o para su convalidación o derogación (21).

También las Diputaciones Forales pueden dictar por razones de urgencia y siempre que convenga establecer o adaptar normas tributarias disposiciones generales con rango de norma foral que se denominan, según cada Territorio Histórico, decretos normativos de urgencia fiscal (22), decretos forales normativos por razones de urgencia (23) o decreto foral norma de urgencia fiscal (24), que han de ser sometidos a las Juntas Generales para su convalidación, ratificación o derogación.

Así pues, además de las normas forales, otras fuentes normativas a las que se les confiere el mismo rango que la norma foral pueden regular la materia

(21) *Vid.* artículos 62 a 66 Norma Foral 52/1992, de 18 de diciembre, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Diputación Foral de Álava; artículos 11 de la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia, y 8.1 de la Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia, y 13 Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

(22) Denominación que reciben en el Territorio Histórico de Álava, regulándose esta figura normativa en el artículo 67 de la Norma Foral 52/1992, de 18 de diciembre, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Diputación Foral de Álava y en el artículo 8 de la Norma Foral 6/2005, de 28 de febrero, General Tributaria.

(23) Así se denominan en el Territorio Histórico de Vizcaya, regulándose esta figura normativa en los artículos 11.9 de la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Vizcaya, y 8.2 de la Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo, General Tributaria.

(24) Los Decretos Forales-Norma aparecen regulados con carácter general en el artículo 14 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Guipúzcoa y, en el ámbito tributario, en el artículo 8 de la Norma Foral 2/2005, de 8 de marzo, General Tributaria.

fiscal, y de hecho la regulan, en los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (25). Dado el tenor de la disposición adicional quinta LOTC, que se refiere exclusivamente a las «[n]ormas forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya», el interrogante que se plantea es el de si el objeto de los procesos constitucionales que crea la mencionada disposición adicional ha de entenderse circunscrito a las normas forales, esto es, al producto normativo propio de las Juntas Generales, o puede extenderse también a aquellos otros productos normativos que emanados de las Diputaciones Forales o alguno de sus órganos ostentan el mismo rango que las normas forales.

La literalidad de la disposición adicional justificaría un entendimiento restrictivo del posible objeto de dichos procesos constitucionales, circunscrito exclusivamente, por lo tanto, a las normas forales. Sin embargo, la *voluntas legislatoris*, reflejada en el preámbulo de la ley y manifestada de manera reiterada durante su tramitación parlamentaria, cifrada en equiparar el régimen procesal a efectos impugnatorios de la normativa fiscal de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya con la del Estado y de las Comunidades Autónomas, parece evidenciar la insatisfacción de la solución apuntada y pudiera abonar una

(25) No son infrecuentes estas fuentes o productos normativos, dotados del mismo rango que la norma foral, en la regulación de la materia tributaria o fiscal de cada uno de los Territorios Históricos. Así, por ejemplo, en el Territorio Histórico de Álava por Decreto Foral Normativo 12/1993, de 19 de enero, se aprueba la Norma del Impuesto sobre el Valor Añadido (BOTH A, núm. 11, de 29 de enero de 1993); por Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 12/1997, de 30 de septiembre, se aprueba la normativa del Impuesto sobre las Primas de Seguros (BOTH A, núm. 116, de 10 de octubre de 1997); por Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 1/1999, de 16 de febrero, se aprueba la normativa reguladora de los impuestos especiales (BOTH A, núm. 31, de 17 de marzo de 1999) y por Decreto Normativo de Urgencia Fiscal 3/2002, de 4 de junio, se aprueba la normativa reguladora del Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos (BOTH A, núm. 66, de 12 de junio de 2002).

En el Territorio Histórico de Vizcaya, por ejemplo, por Decreto Foral Normativo 3/1993, de 22 de junio, se aprueba el Texto Refundido de la Norma Foral 2/1989, de 15 de febrero, del Impuesto de Sucesiones y Donaciones (BOB, núm. 153, de 6 de julio de 1993); por Decreto Foral Normativo 2/1997, de 16 de septiembre, se regula el Impuesto sobre Primas de Seguros (BOB, núm. 190, de 3 de octubre de 1997); por Decreto Foral Normativo 1/1991, de 30 de abril, se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas (BOB, núm. 123, de 30 de mayo de 1991); por Decreto Foral Normativo 1/1992, de 10 de marzo, se aprueban las tarifas e instrucciones correspondientes a la actividad ganadera independiente (BOB, núm. 74, de 30 de marzo de 1992); por Decreto Foral Normativo 2/1992, de 17 de marzo, se aprueba el Texto Refundido de la Norma Foral 6/1989, de 20 de junio, del Impuesto sobre Actividades Económicas (BOB, núm. 77, de 2 de abril de 1992).

En el Territorio Histórico de Guipúzcoa por Decreto Foral Normativo 1/1993, de 20 de abril, se aprueba el Texto Refundido del Impuesto sobre Actividades Económicas (BOG, núm. 166, de 31 de agosto de 1993).

extensión del objeto de los referidos procesos constitucionales a los indicados productos normativos de las Diputaciones Forales o de sus órganos a los que se les confiere el mismo rango que la norma foral, siempre que, de acuerdo con la disposición adicional quinta LOTC, hayan sido dictados en ejercicio de las competencias exclusivas de aquellos Territorios Históricos «garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas en el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco».

La posible extensión del objeto de ambos procesos constitucionales suscitara también la cuestión de si la fiscalización por el Tribunal Constitucional de los decretos forales normativos sería compatible con su control por los Tribunales ordinarios en cuanto pudieran incurrir en *ultra vires*, tal y como acontece en el ámbito estatal y autonómico con los Decretos legislativos (26).

3. *Parámetro de validez*

El parámetro de validez de las normas forales fiscales vascas, según prevé el párrafo tercero del apartado primero de la disposición adicional quinta LOTC, «se ajustará a lo dispuesto en el artículo veintiocho de esta Ley». Así pues, el canon de enjuiciamiento de dichas normas es, en principio, el mismo que el establecido para el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones legales en el artículo 28 LOTC, si bien la utilización en aquel párrafo de la expresión «se ajustará» parece traslucir la idea de conformación o adecuación de ese canon a las normas objeto de control, dejando al Tribunal Constitucional un margen en su determinación.

Esta determinación no está exenta de dificultades derivadas principalmente de la tensión, por una parte, de preservar el carácter constitucional del control que corresponde al Tribunal Constitucional, evitando su derivación en control de legalidad, y, por otra, de no crear espacios jurisdiccionalmente inmunes en la fiscalización de las normas forales fiscales vascas al excluirse su control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El artículo 28.1 LOTC (27) establece, en primer término, los preceptos constitucionales como canon para apreciar la conformidad o disconformidad

(26) *Vid.* sobre el control compartido por el Tribunal Constitucional y los órganos judiciales ordinarios de los decretos legislativos artículos 82.6 CE, 27.2.b) y e) LOTC y 1 LCJA, así como, entre otras, las SSTC 51/1982, de 19 de julio; 47/1984, de 4 de abril; 166/2007, de 4 de julio.

(27) *Vid.* sobre el canon de constitucionalidad del artículo 28 LOTC y la doctrina establecida al respecto por el Tribunal Constitucional, el comentario de FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2001) al artículo 28 LOTC, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*

con la Constitución de una Ley o disposición legal del Estado o de las Comunidades Autónomas, si bien, cuando se trata de vulneraciones competenciales, el canon de enjuiciamiento resulta integrado como consecuencia de la estructura territorial del Estado, además de por los preceptos del texto constitucional, por las normas infraconstitucionales integrantes del denominado bloque de la constitucionalidad, esto es, en la propia dicción del precepto, por «[...] las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». La proyección de este canon de constitucionalidad al enjuiciamiento de las normas forales fiscales vascas, dejando al margen ahora las impugnaciones fundadas en vicios competenciales, no plantea dificultad alguna en cuanto al contraste directo de aquellas normas con el texto constitucional para apreciar su conformidad o disconformidad con las previsiones materiales o sustantivas de éste. Lo mismo hay que decir respecto a los preceptos de la igual índole del Estatuto de Autonomía, habiendo sido expresamente reconocida por el Tribunal Constitucional la idoneidad de esta fuente normativa como parámetro de constitucionalidad de las leyes o disposiciones con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas por motivos distintos a los competenciales (28).

Los reglamentos parlamentarios no aparecen mencionados en el artículo 28.1 LOTC entre las normas cuya infracción puede determinar la inconstitucionalidad de la ley, no obstante el Tribunal Constitucional ha admitido que «[...] la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (STC 102/2008, de 11 de septiembre, FJ 5). Los Territorios Históricos en su organización interna han seguido el modelo parlamentario del Estado y de las Comunidades Autónomas, con un órgano, las Juntas Generales, de carácter representativo, titular de la potestad normativa, que elige al Diputado General y controla la acción del órgano encargado del gobierno y administración del Territorio Histórico respectivo, y los reglamentos de las Juntas Generales de cada Territorio Histórico siguen en su estructura y contenido a los reglamen-

(coord. Juan Luis Requejo Pagés), Madrid, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, págs. 397-426.

(28) Aunque el Tribunal Constitucional implícitamente ya lo había admitido en otros supuestos (por ejemplo, en la STC 15/2000, de 20 de enero), expresamente ha reconocido por vez primera en la STC 223/2006, de 6 de julio, dimensión constitucional a la posible contradicción que pueda existir por motivos no competenciales entre una norma con valor de ley de una Comunidad Autónoma y su Estatuto de Autonomía (FJ 3).

tos de las Cámaras legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas, requiriendo también su aprobación la mayoría absoluta de los miembros de las Juntas Generales. Sin embargo, no parece que los reglamentos de éstas puedan operar respecto a las normas forales fiscales vascas como canon de control de constitucionalidad, ya que, a diferencia de los reglamentos de las Cámaras legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas, no son normas primarias directamente incardinadas y subordinadas a la Constitución o al Estatuto de Autonomía (29). Por las mismas razones tampoco parece que puedan integrar el canon de constitucionalidad de enjuiciamiento de los decretos forales normativos dictados en materia fiscal y de los decretos normativos de urgencia fiscal las normas reguladoras de sus procedimientos de elaboración, en el supuesto que pudieran extenderse a estas dos figuras normativas el recurso y la cuestión creados en la disposición adicional quinta LOTC.

En el intento de determinación del parámetro de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional de las normas forales fiscales vascas adquiere singular relevancia la consideración de que no integran el canon de constitucionalidad que define el artículo 28.1 LOTC ni el Derecho de la Unión Europea ni los Tratados internacionales, ya que, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional que puede proyectarse ahora sobre las normas forales fiscales vascas, la contradicción de la ley con aquel derecho o con las estipulaciones de un Tratado internacional no son cuestiones que afecten a su constitucionalidad y que, por lo tanto, deban ser resueltas por el Tribunal Constitucional, tratándose, por el contrario, de cuestiones de legalidad (30).

Desde la perspectiva competencial, ajustando o adecuando el parámetro de validez de las normas forales fiscales vascas al artículo 28.1 LOTC, integra ese parámetro el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que, con base en la disposición adicional primera CE, tras disponer que las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco se regularán mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico (art. 4.1 EAPV), recoge como principio o base que ha de respetar o a los que ha de acomodarse el Concierto Económico la atribución a los Territorios Históricos de la facultad

(29) *Vid.*, sobre la posición de los reglamentos parlamentarios de las Cortes Generales, de cada una de sus Cámaras y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y su condición de parámetro de validez de las leyes, PUNSET BLANCO, Ramón (2001), *Estudios Parlamentarios*, Madrid, CEPC, págs. 135-152. Los Reglamentos de las Juntas Generales de cada Territorio Histórico pueden consultarse en su correspondiente página web: <http://www.gipuzkoa.net>, <http://www.jjggbizkaia.net>, <http://www.jjgalava.es>.

(30) *Vid.*, por todas, SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 4; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4; 180/1993, de 31 de mayo, FJ 3).

de mantener, establecer y regular dentro de su territorio, el régimen tributario, en cuyo ejercicio han de atender a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el concierto y a las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma [art. 41.2.a) EAPV]. En virtud de la remisión estatutaria, también forma parte del canon de constitucionalidad la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (LCE), en cuanto que determina con carácter general y respecto a cada figura tributaria la extensión de la competencia normativa de los Territorios Históricos.

Constituyen parámetro de validez de las normas forales fiscales vascas, dado su carácter de normas infralegales, los mandatos sustantivos contenidos en la LCE a los que debe sujetarse el ejercicio de la potestad normativa tributaria por parte de los Territorios Históricos, así como la legislación y normativa estatal a la que ha de acomodarse como consecuencia de las previsiones del propio Concierto (31) y, en fin, la legislación dictada por la Comunidad Autónoma (32) constitutiva igualmente de mandatos sustantivos que condicionan el ejercicio de aquella potestad. Su condición de parámetro de validez de las normas forales fiscales vascas no suscita en principio duda, en razón del rango infralegal de éstas, pero deviene sumamente discutible su posible consideración como medida del control de constitucionalidad que tiene que llevar a cabo el Tribunal Constitucional so pena de desfigurar su carácter, en tanto que la adecuación

(31) La LCE, además de determinar el alcance de la competencia normativa de los Territorios Históricos, contiene mandatos sustantivos que condicionan el ejercicio de dicha competencia (así, por ejemplo, arts. 2, 3, 4 de su Anejo), dispone la adecuación a la legislación estatal (por ejemplo, a la Ley General Tributaria) de la normativa tributaria de los Territorios Históricos [art. 3.a) de su Anejo] y en aquellos tributos concertados de normativa común vincula el contenido de las normas forales tributarias, con el alcance que en cada caso se determina, a la normativa dictada por el Estado.

(32) *Vid.*, en este sentido, artículo 14 LTH; también, la Ley del País Vasco 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal, que tiene por objeto establecer el marco de armonización del régimen tributario de los Territorios Históricos para su ulterior desarrollo en futuras leyes del Parlamento Vasco, así como dictar normas de coordinación y colaboración entre las haciendas de los Territorios Históricos en el ejercicio de su gestión tributaria (art. 1). JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, considera que, al binomio principal del bloque de la constitucionalidad de las normas forales fiscales, integrado por el Estatuto de Autonomía y la Ley del Concierto, «posiblemente haya que añadir (como parte integrante del *bloque de la estatutividad*), las leyes de armonización, colaboración y coordinación fiscal, la LTH y, a su vez, las hipotéticas normas delimitadoras de competencias entre las instituciones comunes y los órganos forales que, en su día, apruebe el Parlamento Vasco» (*op. cit.*, pág. 167); en el mismo sentido, HUCHA CELADOR, Fernando de la, *op. cit.*, págs. 107-137), y RODRIGO RUIZ, Marco A., *op. cit.*, págs. 106-109, 222-227).

de las normas reglamentarias a la ley constituye un mero control de legalidad. Quizás, con la finalidad de reducir en lo posible los espacios de inmunidad jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas como consecuencia del carácter constitucional del control que compete al Tribunal Constitucional, se pudiera justificar en este caso la consideración como una vulneración mediata de las normas que integran el canon de constitucionalidad la infracción por las normas forales fiscales de los mandatos legales que son desarrollo directo e inmediato de aquellas normas. En todo caso parece que resulta inevitable, en principio, la existencia de espacios de inmunidad jurisdiccional.

Por el contrario, no presenta una particular dificultad el ajuste del canon de constitucionalidad del artículo 28.2 LOTC al enjuiciamiento de las normas forales fiscales vascas, que obviamente devendrán inválidas si invaden la materia reservada *ex* artículo 81.1 CE a la ley orgánica, si bien a ésta le está vedado la intromisión en el ámbito competencial propio de cada Territorio Histórico en materia tributaria.

4. Régimen procesal del recurso

El apartado segundo de la disposición adicional quinta LOTC establece que «[l]a interposición y sus efectos, la legitimación, tramitación y sentencia de los recursos y cuestiones [...]» que tengan por objeto las normas forales fiscales vascas «[...] se regirá (*sic*) por lo dispuesto en el Título II de esta Ley para los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad respectivamente». Así pues, al recurso y la cuestión sobre dichas normas forales les son de aplicación en las indicadas materias las previsiones relativas, respectivamente, al recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. En puridad, con la salvedad del artículo 27 LOTC —precepto que define la finalidad de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad y enuncia las disposiciones y actos susceptibles de ser objeto de los mismos— y del artículo 29.1 LOTC —que identifica los procedimientos a través de los cuales puede promoverse la declaración de inconstitucionalidad de dichas disposiciones y actos—, al recurso y cuestión regulados en la disposición adicional quinta LOTC les son de aplicación el resto de los preceptos que forman parte del Título II LOTC, esto es, tanto los específicos del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, según se trate de uno y otro procedimiento, como los comunes a ambos procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, lo que permite apreciar ya una relevante identidad entre el régimen jurídico de los procesos que la disposición adicional quinta LOTC

crea y los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad regulados en su Título II.

a) *Interposición*

El recurso contra normas forales fiscales vascas es un recurso, al igual que el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas de rango legal (33), de carácter represivo o *a posteriori*, que puede promoverse dentro del plazo de los tres meses siguientes al de su publicación oficial (arts. 31 y 33.1 LOTC). Debe tomarse como *dies a quo* del referido plazo el de la publicación de las normas forales en el Boletín Oficial del respectivo Territorio Histórico, aun en el caso de que también sean publicadas en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues es aquélla la que determina su entrada en vigor (34).

Pese a la amplitud de la remisión que la disposición adicional quinta LOTC efectúa en materia de interposición, sin embargo, no parece que pueda resultar de aplicación al recurso contra normas forales fiscales vascas el mecanismo de conciliación previsto en el artículo 33.2 LOTC, que permite, cuando el recurso de inconstitucionalidad sea promovido por el Presidente del Gobierno o por los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, la ampliación a nueve meses del plazo de interposición si se cumplen los requisitos señalados

(33) *Vid.*, sobre la regulación procesal del recurso de inconstitucionalidad y la doctrina sentada al respecto por el Tribunal Constitucional, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (2000), «Los procesos de control de la constitucionalidad de la ley (I): los procedimientos de control directo», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.; GÓMEZ MONTORO, A. J.; MEDINA GUERRERO, M., y REQUEJO PAGÉS, J. L., *Jurisdicción y procesos constitucionales*, 2.ª ed., Madrid, McGraw-Hill, págs. 17-43; también los comentarios de ESPÍN TEMPLADO, Eduardo (2001) a los artículos 29, 31, 32, 33 y 34 LOTC, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, págs. 426-443, 461-466, 466-488, 488-501 y 501-510.

(34) Las normas forales del Territorio Histórico de Álava son publicadas en el Boletín Oficial del Territorio Histórico (art. 13 Norma Foral de 7 de marzo de 1983 sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Álava); por su parte, el artículo 6.1 de la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia dispone que «[l]as Normas Forales de las Juntas Generales serán publicadas en el Boletín Oficial de Bizkaia y entrarán en vigor a los 20 días de su publicación, salvo disposición en contrario»; y, en fin, las normas forales del Territorio Histórico de Gipuzkoa son promulgadas por el Diputado General y publicadas en el Boletín Oficial de Gipuzkoa y en el Boletín Oficial del País Vasco, entrando en vigor a los 20 días de su publicación en aquél, salvo disposición en contrario (arts. 6.3 y 7 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa).

en el precepto. A la aplicación de este mecanismo al recurso contra normas forales vascas cabe oponer sustancialmente que se desarrolla en el seno de una Comisión Bilateral de Cooperación de la que no forman parte los órganos del Territorio Histórico del que proceden las normas objeto de recurso, sin que su ausencia pueda ser suplida por la presencia de la Comunidad Autónoma en la Comisión.

Tampoco cabe entender que el papel atribuido en el artículo 33.2 LOTC a la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma pueda ser desempeñado por alguna de las Comisiones previstas en la LCE, de modo que, en el seno de cualquiera de ellas, pudiera desarrollarse el proceso negociador regulado en el citado precepto de la LOTC. Sería preciso para ello, no sólo una específica atribución, lo que no acontece, a cualquiera de dichas Comisiones, sino, además, que a esta concreta atribución se anudase el efecto procesal de ampliar el plazo de interposición del recurso, previsión cuya sede normativa adecuada es lógicamente la LOTC (35).

En cuanto a la formalización, contenido de la demanda, lugar de presentación, cómputo y naturaleza del plazo de interposición le son de aplicación al recurso contra las normas forales fiscales vascas las previsiones de la LOTC en relación con el recurso de inconstitucionalidad y la doctrina sentada al respecto por el Tribunal Constitucional, sin que, en principio, presente aquel recurso ninguna especialidad.

(35) La LCE contempla en su Anexo la existencia de dos Comisiones y una Junta Arbitral. La Comisión Mixta del Concierto Económico está integrada, por una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco y, por otra, por igual número de representantes de la Administración del Estado, y tiene atribuidas, entre otras funciones, la de acordar las modificaciones del Concierto Económico, así como la adopción de aquellos acuerdos que en materia tributaria y financiera resulten necesarios en cada momento para la correcta aplicación y desarrollo de lo previsto en el presente Concierto, en ninguna de las cuales es subsumible, obviamente, el cometido conferido a las Comisiones Bilaterales por el artículo 33.2 LOTC (arts. 61 y 62). Igual acontece con la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, integrada por cuatro representantes de la Administración del Estado y cuatro de la Comunidad Autónoma designados por el Gobierno Vasco, tres de los cuales a propuesta de cada una de las respectivas Diputaciones Forales, cuya principal función, la evaluación de la adecuación de la normativa tributaria al Concierto Económico con carácter previo a su publicación, se proyecta sobre textos normativos previos a su publicación y, por tanto, a su entrada en vigor (arts. 63 y 64). Por su parte, la Junta Arbitral, integrada por tres árbitros cuyo nombramiento se formaliza por el Ministerio de Hacienda y el Consejero de Hacienda y Administración Pública, ha de resolver conforme a derecho los conflictos que se planteen entre la Administración del Estado y las Diputaciones Forales o entre éstas y la Administración de cualquier otra Comunidad Autónoma atribuidos a su conocimiento, siendo sus acuerdos susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo (arts. 65 a 67).

b) *Legitimación activa*

En materia de legitimación el apartado segundo de la disposición adicional quinta LOTC también remite al régimen del recurso de inconstitucionalidad, respecto al cual el artículo 32 LOTC contiene dos reglas de legitimación para su interposición. Esta remisión que se hace sin mayor precisión plantea la cuestión de si puede entenderse efectuada o no a las dos reglas de legitimación activa del artículo 32 LOTC. No ofrece dificultad la aplicación de la legitimación conferida en el artículo 32.1 LOTC al Presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a cincuenta Diputados y a cincuenta Senadores al recurso contra normas forales fiscales vascas, pues se trata de una regla de legitimación carente de restricción o condicionamiento material alguno. Sin embargo, mayor problemática puede suscitar la extensión o no de la legitimación reconocida en el artículo 32.2 LOTC a los órganos colegiados ejecutivos y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas al recurso contra dichas normas forales. En razón de la restricción material a la que se encuentra sometida esta regla de legitimación, aquellos órganos únicamente pueden impugnar leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado, quedando excluida legalmente, por lo tanto, la posibilidad de que puedan recurrir leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley de otra o de la misma Comunidad Autónoma. En principio, la opción plasmada por el legislador en el artículo 32.2 LOTC de restringir la legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para promover recurso de inconstitucionalidad, cuando tal restricción no se recoge en el texto constitucional [art. 162.1.a) CE], parece descartar lógicamente la posibilidad de una interpretación contraria a esa expresa opción legislativa como la que pudiera significar un entendimiento expansivo de la genérica remisión que en materia de legitimación se efectúa en el apartado segundo de la disposición adicional quinta LOTC. En otras palabras, dado el carácter restrictivo de la regla de legitimación del artículo 32.2 LOTC hubiera sido preciso para considerar que los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas están legitimados para promover recurso contra las normas forales fiscales vascas que el legislador de la LOTC explícitamente hubiera reconocido esta legitimación y, en consecuencia, que expresamente hubiera ampliado el restringido ámbito material de legitimación del artículo 32.2 LOTC.

No obstante, con base en el propio tenor del apartado segundo de la disposición adicional quinta LOTC quizás pudiera sostenerse que esa genérica remisión a lo dispuesto para el recurso de inconstitucionalidad en materia de legitimación debe interpretarse precisamente, dado que el legislador no ha ma-

nifestado ninguna voluntad restrictiva, en el sentido de insertar en las reglas de legitimación del artículo 32 LOTC la posibilidad de impugnar también a través del recurso que crea aquella disposición adicional las normas forales fiscales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. De este modo estarían legitimados para recurrir esas normas a través del referido proceso constitucional el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores y los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas, si bien respecto a estos últimos la legitimación estaría condicionada de acuerdo con el artículo 32.2 LOTC, proyectando lo establecido en este precepto para el recurso de inconstitucionalidad al recurso contra normas forales fiscales vascas, a que éstas pudieran «afectar a su propio ámbito de autonomía». Requisito que el Tribunal Constitucional, frente a un inicial criterio restrictivo, progresivamente ha ido flexibilizando, reconociendo legitimación a los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas para actuar en defensa del interés general e impugnar normas que afecten, aunque sea remotamente, a su círculo de intereses (36). En esta línea interpretativa no cabría, por lo tanto, negar legitimación, en principio, a las Comunidades Autónomas para impugnar normas forales fiscales vascas que pudieran incidir en sus intereses.

Sin embargo, aun admitiendo la posibilidad de ambas interpretaciones en orden a la legitimación de los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas para recurrir las normas forales fiscales vascas, parece que la

(36) Doctrina sintetizada, entre otras, en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, en la que se declara que «[e]n efecto, como recordábamos en nuestra STC 48/2003, de 12 de marzo, si bien en un principio «este Tribunal interpretó la restricción del art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981, de 14 de julio), ... muy pronto —ya con la STC 84/1982, de 23 de diciembre— se inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio, hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado [y el Estatuto de Autonomía lo es] constituyen una verdadera excepción. En palabras de la STC 199/1987, de 16 de diciembre, la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, ... se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente (FJ 1)» (STC 48/2003, FJ 1)». Concretamente, en relación con la disposición de una ley estatal, el Tribunal Constitucional ha reconocido legitimación a una Comunidad Autónoma para impugnarla, «[...] por cuanto no cabe duda del interés legítimo que sobre los efectos de la norma impugnada tiene la Comunidad Autónoma recurrente, pues su aplicación produce el efecto (el llamado «efecto frontera») de estimular el traslado de actividades económicas de territorio común a territorio foral, con lo cual se está incidiendo directa e inequívocamente en su autonomía financiera y, en consecuencia, en «su propio ámbito de autonomía» (ATC 155/1998, de 30 de junio, FJ 2)» (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 3).

interpretación excluyente de esta legitimación, con base en la opción restrictiva del legislador recogida en el artículo 32.2 LOTC, mejor se coherencia con las reglas de legitimación del recurso de inconstitucionalidad establecidas en la LOTC e, incluso, con los objetivos perseguidos con la reforma de ésta.

c) *Tramitación y resolución*

La tramitación del recurso se rige también por las previsiones relativas al recurso de inconstitucionalidad. En este sentido ha de destacarse que, aunque no está expresamente establecido un trámite de admisión del recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional ha venido aceptando su existencia a fin de examinar el cumplimiento de los requisitos procesales para su válida interposición. La decisión de la admisión o inadmisión del recurso de inconstitucionalidad compete al Pleno, a propuesta de la respectiva Sección (art. 8 LOTC), revistiendo, en el primer caso, la forma de providencia y, en el segundo, de Auto, siendo susceptible dicha decisión, en uno y otro supuesto, de recuso de súplica (arts. 86.1 y 93.2 LOTC). Por lo que al trámite de admisión se refiere, este mismo régimen resulta de aplicación al recurso contra las normas forales fiscales vascas.

Admitida a trámite la demanda (37), el Tribunal en la providencia de admisión ha de acordar dar traslado de la misma a los órganos legitimados para comparecer y, en su caso, formular alegaciones. La aplicación al recurso contra normas forales fiscales vascas de lo dispuesto en el artículo 34.1 LOTC para el recurso de inconstitucionalidad supone que han de ser llamados al proceso el Congreso de los Diputados, el Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, así como el Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, en el caso de que el recurrente no hubiera sido el Presidente del Gobierno. Además han de ser emplazados en cuanto sujetos pasivamente legitimados, de conformidad con la disposición adicional quinta LOTC, las Juntas Generales y la Diputación

(37) Aunque nada dice al respecto la LOTC, la providencia por la que se acuerda la admisión a trámite de un recurso de inconstitucionalidad, así como, en su caso, la suspensión de la vigencia y aplicación de la ley autonómica impugnada se publica en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, con la finalidad, de «garantizar su cognoscibilidad, de acuerdo con el principio de publicidad de las normas establecido en el art. 9.3 CE» (ATC 74/1991, de 26 de febrero). Lo que proyectado al recurso contra las normas forales fiscales vascas ha de suponer la publicación de la providencia por la que se acuerda su admisión a trámite y, en su caso, la suspensión de la vigencia y aplicación de la norma foral recurrida en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del Territorio Histórico autor de la norma.

Foral del Territorio Histórico que hubiera dictado la norma foral recurrida. El plazo para personarse en el proceso y formular alegaciones es de quince días, transcurrido el cual, el Tribunal ha de dictar Sentencia en diez días, salvo que, por resolución motivada, acuerde ampliarlo, sin que, en ningún caso, pueda exceder de treinta días (art. 34.2 LOTC).

La admisión a trámite del recurso puede llevar aparejada la suspensión de la norma foral fiscal impugnada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 LOTC para el recurso de inconstitucionalidad, si el Gobierno, por medio de su Presidente, hace expresa invocación en la demanda de la facultad suspensiva que le confiere el artículo 161.2 CE. Al igual que en el recurso de inconstitucionalidad, la suspensión de la norma foral recurrida, que ha de acordarse en la providencia de admisión, es automática, retro trayéndose sus efectos al momento de la interposición del recurso, esto es, al momento de presentación de la demanda, para las partes del proceso, en tanto que para los terceros únicamente surte efectos a partir de su publicación oficial. También transcurridos cinco meses desde que en su caso se hubiera acordado la suspensión sin que se hubiera dictado Sentencia, el Tribunal, previa apertura del correspondiente incidente de suspensión en el que ha de oír a las partes, ha de pronunciarse sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada. En principio, tampoco existe obstáculo para permitir que las Juntas Generales o la Diputación Foral del Territorio Histórico autor de la norma foral fiscal recurrida, antes de transcurrido el indicado plazo de cinco meses, puedan solicitar el levantamiento anticipado de la suspensión, al igual que una consolidada doctrina constitucional ha venido reconociendo a los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas en los recursos de inconstitucionalidad (38).

5. Régimen procesal de la cuestión

a) *Carácter prejudicial y planteamiento imperativo*

También es patente el paralelismo existente entre el proceso denominado por la disposición adicional quinta LOTC cuestión, que tiene por objeto las

(38) *Vid.*, sobre la suspensión de la ley, disposición o acto con fuerza de ley como consecuencia del ejercicio de la facultad constitucionalmente reconocida al Gobierno por el artículo 162.1 CE con ocasión de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, el comentario de MEDINA GUERRERO, Manuel (2001) al artículo 30 LOTC en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, págs. 443-459.

normas forales fiscales vascas, y la cuestión de inconstitucionalidad regulada en el Título II LOTC (39).

La cuestión sobre las normas forales fiscales vascas se configura como un proceso constitucional de carácter prejudicial respecto del litigio principal del que conocen los órganos jurisdiccionales, cuyo fallo depende de la validez de la norma foral fiscal cuestionada. Por lo tanto, al igual que con la cuestión de inconstitucionalidad, puede afirmarse que el punto de partida imprescindible de la cuestión que puede tener por objeto normas forales fiscales vascas «es la previa existencia de un proceso ordinario, en el seno del cual la cuestión se configura como «la vía de la prejudicialidad constitucional» [ATC 69/1983, de 17 de febrero, FJ 1]...» (ATC 59/2006, de 15 de febrero).

La redacción de la disposición adicional quinta LOTC pudiera llevar a considerar como facultativo el planteamiento por el órgano judicial de la cuestión sobre la norma foral fiscal vasca de cuya validez depende el fallo del proceso principal, por contraste con el carácter imperativo que reviste el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuando concurren los requisitos establecidos como refleja el tenor literal de los artículos 163 CE ([«...planteará...»]) y 35.1 LOTC ([«...planteará...»]). No obstante, el mismo carácter imperativo para el órgano judicial parece presentar la promoción ante el Tribunal Constitucional de la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas, pues en virtud de la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2010 al artículo 9.4 LOPJ y al artículo 3.d) LJCA quedan excluidos del conocimiento del orden jurisdiccional contencioso-administrativo «los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica». Al sustraerse al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de los recursos directos o indirectos contra las normas forales fiscales vascas y conferirse en exclusiva su fiscalización al Tribunal Constitucional a través del recurso y la cuestión regulados en la disposición adicional quinta LOTC, los

(39) *Vid.* sobre la regulación procesal de la cuestión de inconstitucionalidad y la doctrina sentada la respecto por el Tribunal Constitucional, DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos (1994), «La cuestión de inconstitucionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Derechos procesales y tutela judicial efectiva. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Vitoria, Consejo General del Poder Judicial/ Gobierno Vasco, págs. 119-158, así como los comentarios de MEDINA GUERRERO, Manuel (2001) a los artículos 35, 36 y 37 LOTC en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, op. cit.*, págs. 511-551.

órganos judiciales vienen obligados a plantear ante éste la cuestión sobre la norma foral fiscal de cuya validez depende el fallo del proceso principal del que conocen.

La interposición, legitimación y tramitación de la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas se rigen por lo dispuesto en el Título II LOTC para la cuestión de inconstitucionalidad. En consecuencia, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional recaída sobre los citados requisitos concernientes a este proceso constitucional, el planteamiento de aquella cuestión es una potestad exclusiva de los órganos judiciales, pudiendo suscitarse bien de oficio, bien a instancia de las partes del proceso principal, aunque éstas únicamente están facultadas para solicitar su promoción, no vinculando su petición al órgano judicial. La cuestión ha de plantearse en el seno de un litigio, que la LOTC califica de litigio principal, careciendo de trascendencia la diferente terminología que emplea en este extremo la LOTC, al referirse indistintamente a procedimiento o proceso judicial con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad y a litigio con ocasión de la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas.

b) *El juicio de relevancia*

La relevancia de la norma cuestionada también constituye uno de los requisitos del planteamiento de la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas, pues la disposición adicional quinta LOTC exige que de su validez dependa el fallo del litigio principal. A diferencia de la cuestión de inconstitucionalidad, la LOTC no requiere además que la norma foral «sea aplicable al caso». Si bien es cierto que se trata de distintos requisitos que cuentan con sustantividad propia, no lo es menos que el denominado juicio de relevancia abarca también como es lógico el juicio de aplicabilidad de la norma cuestionada, de modo que tampoco ninguna trascendencia puede darse a esta diferencia. El requisito de que el fallo del litigio principal dependa de la validez de la norma cuestionada no parece que pueda ser considerado de modo diverso a como el Tribunal viene interpretando en la cuestión de inconstitucionalidad el denominado juicio de relevancia, esto es, como la necesaria interdependencia que debe existir entre el pronunciamiento sobre la validez de la norma foral cuestionada y la decisión del proceso en el que se promueve.

c) *La duda de constitucionalidad*

Alguna dificultad interpretativa puede suscitar la traslación del requisito de la duda de constitucionalidad del órgano judicial en la cuestión de inconstitucionalidad a la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas. Tanto el artículo 163 CE como el artículo 35.1 LOTC condicionan el planteamiento de aquélla a que el órgano judicial «considere» que la norma legal cuestionada «pueda ser contraria a la Constitución». De acuerdo con una conocida doctrina constitucional, es condición ineludible para su promoción que el órgano judicial dude de la adecuación a la Constitución de la norma legal cuestionada, pudiendo tratarse propiamente de una duda, esto es, de la indeterminación de dos juicios contradictorios, o de una consideración o aseveración de su posible inconstitucionalidad. Lo que el órgano judicial no puede en modo alguno es suscitar la cuestión si no le ofrece duda la constitucionalidad de la norma legal aplicable y de cuya validez depende la decisión del proceso, debiendo en tal caso proceder a su aplicación.

La aplicación de esta doctrina a la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas, que supone que el órgano judicial no puede elevar la cuestión si no tiene dudas sobre la validez de la norma foral fiscal aplicable, puede plantear en algún supuesto ciertas dificultades como consecuencia de la nueva redacción dada al artículo 9.4 LOPJ y al artículo 3.d) LJCA por la Ley Orgánica 1/2010, en virtud de la cual quedan excluidos del conocimiento de los Tribunales y Juzgados del orden jurisdiccional contencioso-administrativo los recursos directos o indirectos que se interpongan contra aquellas normas. En efecto, si queda sustraído a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de los recursos indirectos contra las normas forales fiscales vascas, esto es, aquellos que se promuevan contra los actos de aplicación de dichas normas fundados en la impugnación de éstas (art. 26.1 LJCA), pudiera sostenerse que a los órganos judiciales ordinarios les está vedado pronunciarse sobre la validez de las normas forales fiscales vascas cuando se impugnen con ocasión de un recurso indirecto, de modo que en estos casos el órgano judicial habría de promover cuestión ante el Tribunal Constitucional aun en el supuesto que considerase válida la norma foral fiscal de la que depende el fallo del litigio. El enunciado que del proceso constitucional se hace en el segundo párrafo del apartado primero de la disposición adicional quinta LOTC, en el que no se establece expresamente como requisito para el planteamiento de la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas que el órgano judicial dude de su validez, junto a la tajante exclusión de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa del conocimiento

de los recursos directos e indirectos contra dichas normas podrían abonar la interpretación apuntada. Sería suficiente, por lo tanto, que la impugnación de un acto de aplicación de una norma foral fiscal se canalizase o articulase como un recurso indirecto, sosteniendo la disconformidad de ésta a Derecho, para que el órgano judicial, aun no dudando de la constitucionalidad de la norma foral fiscal, tuviera que promover cuestión ante el Tribunal Constitucional, con los consiguientes efectos que su planteamiento tendría sobre el litigio del que conoce.

Sin embargo, como alternativa a este criterio hermenéutico podría sostener, con fundamento en la remisión que la disposición adicional quinta LOTC hace en materia de interposición, legitimación y tramitación de la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas a lo dispuesto para la cuestión de inconstitucionalidad en el Título II LOTC, que es exigible para el planteamiento de una cuestión ante el Tribunal Constitucional sobre dichas normas que el órgano judicial que la promueva, al menos, dude de la validez de la norma foral cuestionada, de modo que no podría plantear la cuestión cuando no le suscite incertidumbre su validez. Esta interpretación resulta más acorde con los requisitos de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad a los que remite la disposición adicional quinta LOTC y supondría que con ocasión de los recursos indirectos contra las normas forales fiscales vascas los órganos judiciales que conocieran de los mismos únicamente habrían de promover cuestión ante el Tribunal Constitucional sobre la norma de la que depende el fallo del litigio principal cuando tuviesen dudas sobre su validez o la considerasen inválida, no en los supuestos en los que el juicio de validez de la norma arrojará un resultado positivo.

En los demás procesos en los que las normas forales fiscales vascas resulten de aplicación y la decisión de los mismos depende de su validez, el órgano judicial habría de plantear la cuestión ante el Tribunal Constitucional también sólo cuando dude de ella.

d) *Otros requisitos procesales, tramitación y resolución*

La aplicación a la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas de los demás requisitos establecidos en el Título II LOTC para promover cuestión de inconstitucionalidad frente a leyes o normas con rango de ley no presenta especial dificultad, de modo que resultan trasladables a este nuevo proceso constitucional de acuerdo con la doctrina constitucional sentada sobre ellos. El mero planteamiento de la cuestión producirá la suspensión provisional del proceso

judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su admisión a trámite (art. 36 LOTC).

La LOTC prevé un trámite de admisión para la cuestión de inconstitucionalidad, que resulta también de aplicación, en virtud de la remisión efectuada en el apartado segundo de la disposición adicional quinta LOTC, a la cuestión sobre normas forales fiscales vascas. Así pues, el Tribunal Constitucional ha de pronunciarse sobre su admisión o no a trámite, pudiendo acordar la inadmisión, previa audiencia del Fiscal General del Estado, cuando falten las condiciones procesales para su planteamiento o cuando resulte «notoriamente infundada» (art. 37.1 LOTC).

La admisión o inadmisión de la cuestión compete al Pleno, a propuesta de la Sección (art. 8.2 LOTC), revistiendo la decisión, en el primer caso, la forma de providencia y, en el segundo, la de Auto, siendo susceptible dicha decisión, en uno y otro supuesto, de recurso de súplica (arts. 86.1 y 93.2 LOTC). La providencia de admisión se publica en el Boletín Oficial del Estado y en la misma se da traslado de la cuestión al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Fiscal General del Estado y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, así como, de conformidad con lo dispuesto en el apartado segundo de la disposición adicional quinta LOTC, a las correspondientes Juntas Generales y Diputación Foral del Territorio Histórico cuya norma foral fiscal ha sido cuestionada, para que puedan personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo común e improrrogable de quince días (art. 37.1 y 2 LOTC). La admisión a trámite de la cuestión produce la suspensión del litigio principal hasta que el Tribunal Constitucional la resuelva definitivamente (art. 36 *in fine* LOTC).

De conformidad con la modificación llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, en la regulación de la cuestión de inconstitucionalidad, también en la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas pueden personarse para formular alegaciones quienes sean parte en el litigio principal en el que se promueva. La personación ante el Tribunal Constitucional debe producirse en el plazo de quince días desde la publicación en el Boletín Oficial del Estado de su admisión a trámite, disponiendo las partes en el proceso *a quo*, una vez admitida su personación, de un nuevo plazo de quince días para formular alegaciones. Concluido el trámite de personación y alegaciones, el Tribunal ha de dictar Sentencia en el plazo de quince días, salvo que estime necesario, mediante resolución motivada, un plazo más amplio que no podrá exceder de treinta días (art. 34.2 LOTC).

6. Las sentencias y otras formas de terminación de los procesos

Las Sentencias dictadas en el recurso y la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas se rigen también por lo establecido en el Título II LOTC para las recaídas en el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, siéndoles, por tanto, de aplicación lo dispuesto en los artículos 38 a 40 LOTC. La problemática que plantean no es, en consecuencia, sustancialmente distinta a la que se suscita en relación con las Sentencias dictadas en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (40).

Se trata, por consiguiente, de Sentencias que tienen el valor de cosa juzgada, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado (art. 38.1 LOTC). Asimismo, la declaración de inconstitucionalidad ha de suponer en principio, por previsión del artículo 39.1 LOTC, la de la nulidad de los preceptos de la norma foral fiscal objeto de recuso o de cuestión, si bien esa regla general de vinculación directa e inmediata entre inconstitucionalidad y nulidad para las Sentencias estimatorias dictadas en los procedimientos de inconstitucionalidad, debido a su insuficiencia, confluye en la jurisprudencia del Tribunal, en atención a las circunstancias del caso concreto, con pronunciamientos de declaración de inconstitucionalidad sin nulidad y de declaración de inconstitucionalidad con nulidad diferida. Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad *pro praeterito*, por aplicación del artículo 40.1 LOTC, impiden la revisión de procesos fenecidos mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de la norma foral fiscal recurrida o cuestionada, salvo en el caso de procesos penales o contencioso-administrativos sancionadores en los que, como consecuencia de la nulidad de la norma foral fiscal, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad. Aunque la cosa juzgada es el único límite previsto en la LOTC a la retroactividad de las Sentencias de declaración de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional ha establecido también como límite a los efectos de esa declaración, por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la revisión de las actuaciones o situaciones administrativas firmes en determinados supuestos, entre ellos, en

(40) *Vid.*, sobre las Sentencias en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1997), «Qué hacer con la ley inconstitucional», en *La Sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley*, Actas de las II Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Madrid, Tribunal Constitucional/Centro de Estudios Constitucionales, págs. 15-79; así como los comentarios de GÓMEZ MONTORO, Ángel (2001), a los artículos 38, 39 y 40 LOTC, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, págs. 553-631.

los de declaración de inconstitucionalidad de normas legales tributarias cuando puede llevar aparejada la devolución de cantidades dinerarias ingresadas (SSTC 45/1989, de 20 de febrero; 179 y 295/2006, de 13 de junio y de 11 de octubre, respectivamente).

Por lo demás, al igual que en el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal podrá declarar por conexión o consecuencia la inconstitucionalidad y nulidad de preceptos de una norma foral fiscal distintos de los impugnados, así como podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional o que forme parte del bloque de la constitucionalidad, aunque no hubiera sido invocado en el proceso (art. 39.1 y 2 LOTC).

También es posible que el recurso y la cuestión sobre normas forales fiscales vascas, proyectando a estos procedimientos lo admitido en relación con el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, puedan concluir por desistimiento, en el caso del recurso; por desaparición sobrevenida del objeto del proceso, tanto en el caso del recurso como de la cuestión, como consecuencia de la derogación o modificación de la norma foral fiscal recurrida o cuestionada; o, en fin, en el supuesto de la cuestión, por extinción del proceso *a quo* derivado del desistimiento de las partes o de una satisfacción extraprocesal de la pretensión (41).

7. *Las reglas atributivas de competencia jurisdiccional*

El apartado segundo de la disposición adicional quinta LOTC dedica su último párrafo a las reglas atributivas de la competencia del recurso y de la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas, que, al menos si se atiende a su tenor literal, presentan cierta confusión a la hora de determinar el órgano al que le corresponde su conocimiento. En efecto, el citado párrafo establece que «[e]n la tramitación de los recursos y cuestiones regulados en esta disposición adicional se aplicarán las reglas atributivas de competencia al Pleno y a las Salas de los artículos diez y once de esta Ley». De las reglas atributivas de competencia al Pleno contenidas en el artículo 10.1 LOTC (42), resulta de aplicación en este

(41) *Vid.*, sobre los distintos modos de terminación de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *op. cit.*, págs. 40-41; MEDINA GUERRERO, Manuel (2000), «Los procesos de control de la constitucionalidad de la ley (II): el control indirecto», *Jurisdicción y procesos constitucionales*, *op. cit.*, págs. 64-65.

(42) *Vid.*, sobre las reglas atributivas de competencia del Pleno y las Salas del Tribunal Constitucional, el comentario de SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (2001), a los artículos 10 y 11 LOTC, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, págs. 231-257.

caso la cláusula residual de la letra *n*), en virtud de la cual el Pleno conoce, además de los asuntos enunciados en el citado precepto, «[d]e cualquier otro asunto que sea competencia del Tribunal pero recabe para sí el Pleno, a propuesta del Presidente o de tres Magistrados, así como de los demás asuntos que le puedan ser atribuidos expresamente por una ley orgánica». Dado que al Pleno no se le atribuye expresamente por la Ley Orgánica 1/2010 el conocimiento del recurso y la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas, a lo que está facultado, de conformidad con el primer inciso del artículo 10.1.*n*) LOTC, es a recabar para sí el conocimiento de dichos procesos constitucionales.

Por su parte, dada la regla atributiva de competencia concerniente a las Salas del artículo 11.1 LOTC, según la cual «[l]as Salas del Tribunal Constitucional conocerán de todos los asuntos que, atribuidos a la justicia constitucional, no sean competencia del Pleno», habría que concluir que es a las Salas a las que les corresponde el conocimiento del recurso y la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas (art. 11.1 LOTC), pudiendo el Pleno recabar para sí *ad casum* su conocimiento [art. 10.1.*n*) LOTC].

Esta interpretación no parece, sin embargo, que se cohoneste ni con los principios que informan en la LOTC el reparto de asuntos jurisdiccionales entre el Pleno y los demás órganos en los que actúa el Tribunal, ni tampoco con la decisión legislativa de remitir la regulación procesal del recurso y la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas a lo establecido en el Título II LOTC para el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad.

La atribución a las Salas del conocimiento del recurso y la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas mal parece compaginarse con la opción legislativa plasmada en la LOTC de atribuir al Pleno el conocimiento de todos los procesos constitucionales, sin perjuicio de las facultades de diferirlos a las Salas y de recabar para sí el conocimiento de cualquier otro asunto que sea competencia del Tribunal (arts. 8.2 y 10 LOTC), y reservar exclusivamente a las Salas el conocimiento del recurso de amparo, que también pueden diferirlo a las Secciones (arts. 8.3, 11 y 48 LOTC), así como, más concretamente, con la atribución al Pleno del control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y demás actos impugnables (art. 27.1 LOTC), pues, en definitiva, el recurso y la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas no dejan de ser, en principio, una modalidad, en atención a su objeto, del control de constitucionalidad de normas o disposiciones, aunque aquéllas tengan carácter infralegal. Pero tampoco aquella interpretación parece que concuerde con la decisión del legislador de la Ley Orgánica 1/2010 de equiparar en lo sustancial el régimen procesal del recurso y la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas con el del recurso y cuestión de inconstitucionalidad, pues en principio no cabe apreciar razón en

virtud de la cual esa equiparación procesal quiebre al definir el órgano competente para su conocimiento.

Parece que un entendimiento más adecuado de la referencia que en la Ley Orgánica 1/2010 se hace a las reglas atributivas de competencia de los artículos 10 y 11 LOTC es el de aplicar al recurso y la cuestión sobre las normas forales fiscales vascas las mismas reglas de competencia del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, de modo que su conocimiento corresponderá al Pleno, sin perjuicio de la facultad de diferirlos a las Salas, en los términos establecidos para estos dos últimos procesos constitucionales [arts. 8.2, 10.1.b) y c) LOTC]. A este entendimiento cabría oponer lo superfluo e innecesario que resultaría la mención a las reglas atributivas de competencia de las Salas del art. 11 LOTC, pues las reglas competenciales recogidas en el precepto no aluden en momento alguno a los asuntos que el Pleno les pueda diferir, sino en el primero de sus apartados a la atribución a las Salas de los asuntos no atribuidos al Pleno y en el segundo a los asuntos que por su importancia recaen de las Secciones. Pero es que a una interpretación que se atuviera al tenor literal del párrafo en cuestión cabría oponer también lo superfluo entonces de la mención a las reglas atributivas de competencia del artículo 10 LOTC, ya que, sin necesidad de esta referencia, el Pleno puede *ex artículo 10.1.n) LOTC* recabar para sí el conocimiento de cualquier otro asunto que sea competencia del Tribunal.

III. LA CUESTIÓN INTERNA DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LAS NORMAS FORALES FISCALES VASCAS

La Ley Orgánica 1/2010 únicamente se refiere al recurso y la cuestión por ella creados como los procesos constitucionales de los que pueden ser objeto las normas forales fiscales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. El régimen procesal de ambos procesos, según hemos tenido ocasión de apreciar, es esencialmente el establecido, con las adaptaciones precisas, para los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad regulados en el Título II LOTC —parámetro de validez, interposición y efectos, legitimación, tramitación y sentencia—, lo que revela la voluntad del legislador, sino de un tratamiento procesal idéntico, si, al menos, sustancialmente equiparable entre las leyes y disposiciones con rango de ley susceptibles del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad y las normas forales fiscales vascas susceptibles del recurso y de la cuestión regulados por la disposición adicional quinta LOTC. Esta equiparación suscita el interrogante de si resulta o no de aplicación a las

normas forales fiscales vascas la denominada autocuestión o cuestión interna de constitucionalidad del artículo 55.2 LOTC (43).

Si nos atenemos al tenor literal de las previsiones de la LOTC al respecto, esto es, a su disposición adicional quinta, que se refiere al recurso y a la cuestión como únicos procesos constitucionales de los que pueden ser objeto las normas forales fiscales vascas, y a lo establecido en el artículo 55.2 LOTC, que sólo alude a la ley como susceptible de la denominada cuestión interna de constitucionalidad, necesariamente la respuesta al interrogante planteado ha de ser negativa. Pero entonces se suscita el problema de qué ocurre cuando la Sala o la Sección en los supuestos en que estime que la vulneración de un derecho fundamental es directamente imputable a la norma foral fiscal vasca de la que es mera aplicación el acto objeto de recurso de amparo.

Una posible solución sería la resolución por la Sala o Sección del recurso de amparo, estimando la lesión del derecho fundamental por el acto recurrido dictado en aplicación de la norma foral fiscal, sin hacer ningún pronunciamiento sobre su constitucionalidad, de modo que la norma foral fiscal mantendría su vigencia hasta que, a través de los procedimientos de impugnación legalmente previstos, fuera expulsada del ordenamiento jurídico. Lo que no parece viable es que la Sala o la Sección se pronuncien sobre la constitucionalidad de la norma foral fiscal con ocasión de la resolución del recurso de amparo, pues las normas forales fiscales vascas únicamente son impugnables ante el Tribunal Constitucional a través del recurso y de la cuestión regulados por la disposición adicional quinta LOTC.

Otra posible solución sería la de estimar factible el planteamiento por la Sala o Sección que conozca del recurso de amparo de la denominada autocuestión de constitucionalidad ante el Pleno del Tribunal, órgano competente en principio, como hemos tenido ocasión de señalar, para conocer del recurso y de la cuestión sobre las normas forales fiscales. A favor de esta extensión del objeto de la autocuestión de constitucionalidad cabría aducir, entre otros motivos, la atribución en exclusiva al Tribunal Constitucional del enjuiciamiento de las normas forales fiscales vascas a través de los concretos procedimientos establecidos en la disposición adicional quinta LOTC y la necesidad de compaginar el ámbito del proceso de amparo y el de los procesos constitucionales que pueden tener por objeto las normas forales fiscales vascas; la sustancial equiparación a efectos impugnatorios pretendida por el legislador entre las leyes o disposi-

(43) *Vid.*, sobre la autocuestión o cuestión interna de constitucional, el comentario de PÉREZ TREMPES, Pablo (2001), al artículo 55 LOTC, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, págs. 868-877.

ciones con rango de ley y las normas forales fiscales vascas, tanto en cuanto al régimen procesal de los procedimientos de enjuiciamiento como a los efectos de las Sentencias dictadas en los mismos; y, en fin, la conveniencia, a efectos de depurar el ordenamiento jurídico de regulaciones inconstitucionales, de evitar la pervivencia en él, posibilitando su expulsión, de normas forales fiscales lesivas de derechos fundamentales cuando esta situación se detecta con ocasión de un recurso de amparo.

De optarse por la última de las soluciones apuntadas, el régimen procesal de la autocuestión de constitucionalidad no experimenta una alteración sustancial en el caso de tener por objeto una norma foral fiscal vasca en vez de una ley o norma con rango de ley.

IV. LA EXCLUSIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DEL CONTROL DE LAS NORMAS FORALES FISCALES VASCAS

La creación de dos procesos constitucionales específicos —el recurso y la cuestión— que tienen por objeto las normas forales fiscales vascas, cuyo régimen jurídico, como ya ha habido ocasión de analizar, es el propio, con las adaptaciones precisas, del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones con rango de ley, respectivamente, se complementa en la Ley Orgánica 1/2010 con la expresa exclusión de la jurisdicción contencioso-administrativa del conocimiento de los recursos contra dichas normas.

En efecto, la citada Ley Orgánica en su artículo 2 da una nueva redacción al artículo 9.4 LOPJ, consistente en la adición en su primer párrafo de un inciso final, en virtud del cual «[q]uedan excluidos de su conocimiento [del orden contencioso-administrativo] los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica». Asimismo, la disposición adicional única de aquella Ley Orgánica añade una nueva letra *d*) al artículo 3 LJCA, en la que, como asuntos que no corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, se mencionan, en una redacción idéntica a la dada al artículo 9.4 LOPJ, a los recursos directos o indirectos que se interpongan contra aquellas normas, que, se insiste, «corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica».

El tajante y nítido tenor del artículo 2 y de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 1/2010, en la nueva redacción que dan, respectivamente, a los artículos 9.4 LOPJ y 3.d) LJCA, no parece ofrecer duda de la voluntad del legislador, plasmada con claridad en las reformas legislativas que lleva a cabo, de excluir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo en el control de las normas forales fiscales vascas, así como, en su consideración conjunta con el artículo 1 de la citada Ley Orgánica, de residenciar exclusivamente ante el Tribunal Constitucional la fiscalización jurisdiccional de aquellas normas a través del recurso y de la cuestión regulados en la disposición adicional quinta LOTC (44).

La nueva redacción que se da a los artículos 9.4 LOPJ y 3.d) LJCA, al disponer que los recursos directos e indirectos que se interpongan contra las leyes fiscales vascas «[...] corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica», no parece en principio que tenga la finalidad de deslindar, con base en esta remisión, un control de constitucionalidad y otro de legalidad de dichas normas, correspondiendo aquél al Tribunal Constitucional y éste al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. A ello parece oponerse el tajante tenor inicial de ambos preceptos, en los que de manera expresa se afirma, respectivamente, que «quedan excluidos» del conocimiento del orden contencioso-administrativo y que «[n]o corresponden» a este orden jurisdiccional aquellos recursos. Tampoco ese supuesto deslinde parece comparecerse con la ya señalada voluntad del legislador de atribuir en exclusiva al Tribunal Constitucional el control jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas, reflejada también en distintos apartados del preámbulo de la Ley Orgánica 1/2010 (45) y manifes-

(44) En relación con la nueva letra *d*) que al artículo 3 LJCA adiciona la disposición adicional única de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2010), escribe que «[m]uy poco cabe decir sobre el contenido de esta disposición de nítido significado: las disposiciones generales de contenido fiscal que aprueben las Juntas Generales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco quedan excluidas de la competencia fiscalizadora de los juzgados y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, quedando encomendado su control, en exclusiva, al Tribunal Constitucional [...]. Éste es, en suma, el contenido de la llamada en términos políticos «operación de blindaje» de las normas forales fiscales; blindaje, se entiende, frente a la jurisdicción contencioso-administrativa» (*La Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativo*, Madrid, Iustel, pág. 104).

(45) En el apartado II del preámbulo de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, se vincula la finalidad de la reforma de la LOTC de equiparar el régimen procesal de las normas forales fiscales al de las leyes con la nueva redacción dada a los artículos 9.4 LOPJ y 3.d) LJCA. Así se dice para justificar la nueva redacción del artículo 9.4 LOPJ, tras reiterar, una vez más, la necesidad de cambiar el régimen jurisdiccional de las normas forales fiscales, que «[...] es el precepto que define el ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en el que incluye el conocimiento

tada con reiteración, como ya hemos tenido oportunidad de advertir, durante su tramitación parlamentaria. El inciso «en los términos establecidos en la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica» no parece sino una remisión a los procedimientos a través de los cuales el Tribunal Constitucional puede enjuiciar las normas forales fiscales vascas, esto es, el recurso y la cuestión creados por la citada disposición adicional, así como a su régimen jurídico.

V. ENTRADA EN VIGOR Y RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY ORGÁNICA 1/2010, DE 19 DE FEBRERO

Nada dispone la Ley Orgánica 1/2010 sobre su entrada en vigor, por lo que ésta se ha producido a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (46).

También guarda silencio sobre la aplicación de la reforma a posibles situaciones transitorias que pudieran darse (47), de modo que, de conformidad con el principio *tempus regit actum*, de aplicación normal a las disposiciones procesales (SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 4; 4/1990, de 18 de enero, FJ 5; 12/1993, de 18 de enero, FJ 2), los recursos contencioso-administrativos, directos o indirectos, interpuestos contra normas forales fiscales vascas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2010 se regirían, en principio, por la legislación procesal vigente en el momento de su interposición (48).

de «las disposiciones generales de rango inferior a ley», lo que comprende las normas forales». Y se añade, ya en relación con el artículo 3.d) LJCA, que «[p]ara completar el ajuste legal necesario, conviene modificar en el mismo sentido el artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, añadiendo como excepción a su alcance las Normas Forales Fiscales».

(46) De las reformas llevadas a cabo en la LOTC, nada dispusieron sobre su entrada en vigor las Leyes Orgánicas 8/1984, de 26 de diciembre; 7/1999, de 21 de abril, y 1/2000, de 7 de enero; dispuso la entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, y al día siguiente de esta publicación las Leyes Orgánicas 6/1988, de 9 de junio, y 6/2007, de 24 de mayo).

(47) De las reformas llevadas a cabo en la LOTC, no contienen normas transitorias para su aplicación las Leyes Orgánicas 8/1984, de 26 de diciembre; 7/1999, de 21 de abril, y 1/2000, de 7 de enero; por el contrario, las previeron las Leyes Orgánicas 4/1985, de 7 de junio; 6/1988, de 9 de junio, y 6/2007, de 24 de mayo).

(48) No es éste el criterio de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que entiende que, tras la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, ha dejado de ser competente para resolver los recursos de casación interpuestos antes de su entrada en vigor contra las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, procediendo a remitir las actuaciones al Tribunal Constitucional y a emplazar ante él a las partes (AATS de 14 de mayo y 24 de junio de 2010).

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Líneas atrás han quedado expuestos algunos de los problemas e interrogantes que plantean, así como apuntadas algunas posibles soluciones, los nuevos procesos constitucionales —recurso y cuestión— mediante los cuales se le encomienda al Tribunal Constitucional el control de las normas forales fiscales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, complementada su creación con la exclusión de la jurisdicción contencioso-administrativa en la fiscalización de dichas normas. Si ha de destacarse la novedad que presenta en nuestro sistema de jurisdicción constitucional el que constituya objeto de control a través de los referidos procesos constitucionales no un determinado tipo de fuente —la norma foral—, sino una concreta especie de la misma, caracterizada por su contenido material —la norma foral fiscal—, tampoco puede dejar de resaltarse la profundidad y enjundia que presentan cuestiones tales como, entre otras, la concreta determinación de las normas susceptibles de impugnación o la definición del canon de enjuiciamiento, operación esta última sumamente delicada y con indudable repercusión en la caracterización del modelo implantado de justicia constitucional en la medida en que se ha de intentar preservar la naturaleza del control que compete al Tribunal Constitucional y evitar en lo posible, lo que, sin embargo, no siempre será factible, la existencia de espacios de inmunidad jurisdiccional.

Con todo, la mayor incertidumbre que se cierne sobre la opción del legislador de atribuir en exclusiva al Tribunal Constitucional el control jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas es su acomodación o no a la Constitución. Si se sostuvo la inconstitucionalidad de incluir a dichas normas en el catálogo de disposiciones y actos susceptibles de control a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad, como se hacía en la proposición de ley presentada por el Parlamento Vasco origen de la Ley Orgánica 1/2010 (49), también ha sido cuestionada la constitucionalidad de la fórmula finalmente aprobada (50). No se

(49) *Vid.*, por todos, PUNSET BLANCO, Ramón (2009), «El blindaje de la foralidad tributaria», en <http://www.farodevigo.es/opinion/2009/11/05>; SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José (2010), «El blindaje foral: un análisis constitucional», en Juan Arrieta MARTÍNEZ PISÓN (dir.), Miguel Ángel COLLADO YURRITA y Juan ZORNOZA PÉREZ, *Tratado sobre la Ley General Tributaria. Homenaje a Álvaro Rodríguez Bereijo*, Navarra, Aranzadi, t. I, págs. 225-234.

(50) Contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, y, en particular, contra las previsiones relativas al control de las normas forales fiscales vascas han presentado recursos de inconstitucionalidad el Consejo de Gobierno y el Parlamento de La Rioja (rr.ii. núms. 3443 y 4138/2010), así como el Consejo de Gobierno y las Cortes de Castilla y León (rr.ii. núms. 4223 y 4224/2010).

trata ahora de escudriñar las líneas de un futuro pronunciamiento del Tribunal Constitucional, sino de apuntar, con un propósito mucho menos ambicioso, algunas reflexiones al respecto.

La Ley Orgánica 1/2010 modifica la LOTC, la LOPJ y la LJCA, consistiendo en la modificación de la primera de las referidas leyes orgánicas, en lo que ahora concierne, en la creación del recurso y la cuestión como nuevos procesos constitucionales que tienen por objeto la impugnación de las normas forales fiscales vascas. El Tribunal Constitucional ha declarado en relación con el alcance del control que ha de llevar a cabo sobre el legislador de la LOTC que en la fiscalización de su actividad han de extremarse todas las cautelas propias de cualquier enjuiciamiento del legislador, teniendo en cuenta la vinculación del Tribunal a la LOTC, de forma que «[...] el control de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional debe limitarse a los supuestos en que existe un conflicto evidente e insalvable entre la misma y el texto constitucional [...]», pues «[...] lo contrario, es decir, llevar a cabo un control más intenso no sólo supondría debilitar la presunción de constitucionalidad de cualquier norma aprobada por el legislador democrático, sino que situaría al Tribunal en una posición que no se corresponde con el papel que cumple la reserva contenida en el artículo 165 CE para que sea el legislador quien, a través de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, desarrolle directamente y con vocación de plenitud el Título IX CE, desarrollo legal al que este Tribunal está íntegramente vinculado [...]» (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 4). Consideraciones relevantes con indudable repercusión, sin duda, en el enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional de las diferentes modificaciones que la Ley Orgánica 1/2010 lleva a cabo en la LOTC, LOPJ y LJCA.

En lo relativo a la modificación de la LOTC, habrá que determinar si el recurso y la cuestión creados son en realidad o no dos nuevos procesos constitucionales o una mera modalidad o variante de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. En otras palabras, si el legislador orgánico, ante la imposibilidad constitucional de incluir en el catálogo del artículo 27.2 LOTC a las normas forales fiscales vascas, ha recurrido al artificio de crear aquellos dos procesos que no serían sino sucedáneos del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, ampliando de este modo el objeto de éstos a normas infralegales. Alguna orientación al respecto se puede encontrar en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ya tuvo ocasión que referirse a algunos elementos que permiten considerar como novedoso un proceso constitucional. En efecto, en relación con el conflicto en defensa de la autonomía local, el Tribunal estimó que, dada su configuración, no podía entenderse como una modalidad o variante de los procesos constitucionales existentes, evaluando en ese caso como elementos determinantes de su especificidad la finalidad del proceso constitu-

cional, los sujetos legitimados para promoverlo y el parámetro de constitucional (STC 240/2006, de 20 de julio, FFJJ 1 a 3). Es evidente que, como se ha dejado expuesto, existen no pocas identidades y similitudes en la regulación de los procesos constitucionales creados por la Ley Orgánica 1/2010 y los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad del Título II LOTC, pero es dudoso que pueda estimarse que esas identidades y similitudes, imponiéndose a lo que constituye la especificidad propia de aquellos procesos, presenten la intensidad suficiente para permitir apreciar, dado el alcance de la libertad de configuración que dispone el legislador de la LOTC, la existencia de un conflicto evidente e insalvable entre ésta y el texto constitucional.

Por el contrario, difícilmente puede escapar a una calificación de esa índole, por su incompatibilidad con el mandato constitucional del artículo 106.1 CE, la exclusión, perseguida por el legislador y plasmada, en principio, en el tenor literal de la ley, de la jurisdicción ordinaria, en concreto, la contencioso-administrativa en el control de las normas forales fiscales vascas. En este concreto extremo diversas posibilidades se vislumbran que sin duda afectarán de manera relevante y sustancial al objetivo y finalidad que han presidido la reforma efectuada por la Ley Orgánica 1/2010, quizás hasta desvirtuarla.

RESUMEN

En este artículo se analizan los dos nuevos procesos constitucionales, denominados recurso y cuestión, creados por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, a través de los cuales se encomienda al Tribunal Constitucional el control de las normas forales fiscales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Su creación se complementa con la exclusión de la jurisdicción contencioso-administrativa en la fiscalización de dichas normas pese a su rango infralegal. A lo largo del artículo se exponen algunos de los más importantes problemas, así como se apuntan algunas posibles soluciones a los mismos, que plantea esta reforma legislativa que presenta una relevante incidencia en la configuración de nuestro sistema de justicia constitucional.

PALABRAS CLAVE: control de constitucionalidad; normas forales fiscales; disposiciones de rango inferior a la ley; jurisdicción contencioso-administrativa; Territorios Históricos.

ABSTRACT

This article analyses the new constitutional procedures, known as *recurso y cuestión* [*literarily: appeal and question*]. These were created under Constitutional Act 1/2010, 19th February, amending the constitutional acts on the Constitutional Court and the Judiciary that had granted the Constitutional Court control over the fiscal regulations devolved to the Historic Territories of the Basque Country as an autonomous region (*normas forales*). The Act not only created these procedures but also excluded the contentious-administrative jurisdiction from the fiscalisation of these regulations despite their infra-legal status. The article touches upon the most important problems arising with this legislative reform and points to possible solutions. It considers it to have significant influence over the configuration of the Spanish system of constitutional justice.

KEYWORDS: constitutional control; fiscal foral regulations; provisions below the status of law; Contentious-administrative jurisdiction; Historical Territories.