|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 302/1994 |
| Fecha | de 8 de noviembre de 1994 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer. |
| Núm. de registro | 2590-1994 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 2.590/1994 |
| Fallo | Por todo lo expuesto, el Pleno acuerda inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.590/1994, promovida por el Juzgado de lo Social núm. 3 de Málaga, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.1 de la LOTC. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El día 19 de julio de 1994 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Magistrado-Juez del Juzgado de lo Social núm. 3 de Málaga al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del referido Juzgado, de fecha 1 de julio de 1994, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición adicional novena de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, por su posible contradicción con los arts. 14 24.2 C.E.

2. La cuestión trae causa de un proceso laboral seguido ante el Juzgado de lo Social núm. 3 de Málaga a instancia de doña Carmen Navas Rodríguez contra el Instituto Andaluz de Servicios Sociales en materia de prestaciones sociales y económicas para minusválidos.

Por providencia de 31 de mayo de 1994, el Juzgado de lo Social núm. 3 de Málaga otorgó a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo común e improrrogable de diez días para que pudiesen alegar lo que deseasen acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Disposición adicional novena de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por su posible contradicción con el art. 24.1 C.E. Unicamente evacuaron el trámite conferido las partes demandante y demandada, adhiriéndose aquélla y oponiéndose ésta al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. El órgano judicial proponente fundamenta la posible inconstitucionalidad de la Disposición adicional que cuestiona en las consideraciones que seguidamente se extractan:

a) La parte demandada alegó en el juicio la excepción de falta de jurisdicción, al entender que el órgano jurisdiccional competente para el conocimiento y la resolución del litigio era el contencioso-administrativo y no el social, con fundamento en la Disposición adicional novena de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre. Tras reproducir la citada Disposición adicional, se señala en el Auto de planteamiento que una de esas normas de desarrollo es la que se contiene en el art. 46 del Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, según el cual «las Resoluciones dictadas por las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Servicios Sociales, en ejercicio de las competencias que les atribuye el art. 43 y relativas a reconocimiento, revisión, suspensión, pérdida o extinción de derechos contemplados por la citada norma, serán recurribles ante la Dirección General del Organismo», cabiendo contra la resolución que dirima el recurso, a su vez, recurso contencioso-administrativo.

b) Haciendo suyas las alegaciones de la parte actora, estima el órgano judicial proponente que si de la Disposición adicional novena de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, se dedujese que se efectúa una remisión al orden jurisdiccional contencioso-administrativo se estaría infringiendo el derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley (art. 24.2 C.E.). No sólo por las consideraciones contenidas en el escrito de la parte demandante, sino porque el proceso contencioso-administrativo ordinario es de sustanciación más dilatada que el laboral, por lo que necesariamente han de tardar más en resolverse las cuestiones que se planteen ante aquél, lo que en pretensiones llamadas a atender necesidades perentorias ha de procurarse que no suceda. Además, también, porque en el proceso contencioso-administrativo ordinario (art. 131.1 L.J.C.A.) rigen en materia de costas los criterios de mala fe o temeridad, con lo que normalmente en pretensiones como la que nos ocupa la parte actora tendrá que abonar las costas causadas a su instancia y, al ser preceptiva la intervención de Abogado y Procurador, o de Abogado con poder al efecto (art. 33.1 L.J.C.A.), será más gravoso a la parte actora el seguimiento de la vía contencioso-administrativa que el de la laboral, puesto que en el proceso laboral las partes pueden comparecer por sí mismas (art. 18 del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral). Es cierto, en cuanto a este último aspecto, que la L.J.C.A. prevé en su art. 132.2 un rápido procedimiento de habilitación de pobreza, pero, en cuanto al primer aspecto, es igualmente cierto que los trámites legales imponen una duración sensiblemente más dilatada al proceso contencioso-administrativo que al laboral.

Considera también que el régimen referente a la impugnación jurisdiccional comentado podría infringir no sólo el art. 24 C.E., sino su art. 14, que veda toda discriminación en la aplicación de la Ley por circunstancia personal o social alguna.

c) Es evidente que la atribución de la competencia al orden jurisdiccional contencioso-administrativo esta efectuada por un precepto de rango reglamentario (art. 46 R.D. 338/1984, de 1 de febrero). Ocurre, sin embargo, que no puede entrar en juego la técnica general de la inaplicación sancionada en el art. 6 de la L.O.P.J. desde el momento en que la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, efectuó una remisión expresa en la Disposición adicional cuestionada a las normas de desarrollo de la Ley 13/1982, de 7 de abril.

Por todo ello, se resuelve, en consecuencia, elevar a este Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Disposición adicional novena de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por entender que infringe los arts. 14 y 24.2 C.E. al remitir las materias a que se refiere a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa por remisión a las normas de desarrollo de la Ley 13/1982, de 7 de abril, entre las que se encuentra el art. 46 del Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, mientras que las resoluciones administrativas referentes a las prestaciones no contributivas creadas por la citada Ley 26/1990 son susceptibles de revisión jurisdiccional ante el órgano jurisdiccional social, dependiendo la decisión de este proceso de la validez de la norma jurídica en cuestión por causa del carácter improrrogable de la jurisdicción.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia del 20 de septiembre de 1994, acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días y a los efectos que determina el último inciso del art. 37.1 de la LOTC, alegue acerca de la posible falta de las condiciones procesales en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Social núm. 3 de Málaga.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado con fecha 7 de octubre de 1994, en el que considera procedente acordar la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por no haber respetado el Auto de planteamiento lo preceptuado en el art. 37.1, inciso último, de la LOTC, a cuyo fin efectúa las siguientes alegaciones:

Señala, en primer término, que parece evidente que la cuestión de inconstitucionalidad se ha planteado en momento procesal idóneo, ya que, celebrada vista oral y suscitada en la misma una excepción de jurisdicción afectada de una posible inconstitucionalidad, depende de ello el fallo del pleito (STC 110/1993).

En segundo término, considera que, aunque en la providencia en que se puso de manifiesto el posible planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no se expresaba con suficiente claridad y precisión su alcance, los dictámenes evacuados por las partes se centraron de manera bastante y suficiente en la conexión de la norma debatida con el derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley (art. 24.2 C.E.). Sin embargo, nada dijeron respecto a la posible contradicción de la Disposición cuestionada con el art. 14 C.E., lo que se suscita ex novo en el Auto por el que se promueve la cuestión, hurtando en este punto a las partes procesales el debate e infringiéndose de este modo el art. 35.2 de la LOTC (SSTC 83 y 84/1993, 114/1994).

En tercer lugar y en relación con el juicio de relevancia, entiende el Fiscal General del Estado que se expresa de manera bastante en el Auto de planteamiento, por lo que debe entenderse cumplimentado este requisito a la luz de la jurisprudencia constitucional (SSTC 110/1993, 301/1993, 341/1993, 55/1994 y 90/1994).

Finalmente, examina la naturaleza y calidad del precepto legal cuestionado. A este respecto, tras señalar que el Tribunal Constitucional ha entendido que las reglas de competencia jurisdiccional no son a priori insusceptibles de enjuiciamiento y control de constitucionalidad (SSTC 55/1990, 224/1993, 114/1994; ATC 132/1992), considera que presenta mayor calado impeditivo para la admisión a trámite de la cuestión la naturaleza del precepto impugnado. Es éste la Disposición adicional novena de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, la cual en sí misma no es la causa de inconstitucionalidad, sino que dicha causa se encuentra en un precepto reglamentario, el art. 46 del R.D. 383/1984, de 1 de febrero, al que en remisión genérica se referiría la citada Disposición adicional novena. Es claro que una norma de rango de Real Decreto no puede tener acogida en el ámbito de protección de este proceso constitucional (ATC 214/1982).

A juicio del Fiscal General del Estado, cuando se pone en relación la norma de referencia (Ley 26/1990) y la referida (R.D. 383/1984) queda clara la autonomía a efectos impugnatorios de esta última y al descubierto que la mencionada Ley 26/1990 es puramente el vehículo para poder cuestionar la inconstitucionalidad del citado Real Decreto. Se pretende, en definitiva, establecer un encadenamiento de desarrollo entre la Ley y el Real Decreto, pero ello a la luz de lo anteriormente expuesto no es de recibo e impide aceptar el razonamiento que en este punto expresa brevemente el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, cuando dice: «continúa afirmando la parte actora en su escrito alegatorio que la atribución de la competencia al orden jurisdiccional contencioso-administrativo esta efectuada en un precepto de rango reglamentario, lo que es evidentemente cierto. ocurre, sin embargo, que no puede entrar en juego la técnica general de la inaplicación sancionada en el art. 6 de la L.O.P.J. desde el momento en que la Ley 26/1990 efectúa una remisión expresa (en la Disposición adicional cuestionada) a las normas de desarrollo de la Ley 13/1982». Es este, sin embargo, un razonamiento que, mutatis mutandis, ya ha rechazado este Tribunal en el ATC 214/1982.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Magistrado-Juez del Juzgado de lo Social núm. 3 de Málaga ha planteado cuestión de inconstitucionalidad sobre la Disposición adicional novena de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. La citada Disposición dispone textualmente:

«A partir de la entrada en vigor de la presente Ley quedan suprimidos el subsidio de garantía de ingresos mínimos y el subsidio por ayuda de tercera persona previstos en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos. El resto de prestaciones previstas en la referida Ley continuarán siendo reconocidas en los términos y condiciones que se determinan en la misma y en sus normas de desarrollo».

El Magistrado-Juez entiende que dicho precepto puede ser contrario a los arts. 14 y 24.2 C.E. toda vez que una de dichas «normas de desarrollo» a las que el mismo se remite es el art. 46 del R.D. 383/1984, que dispone, en lo que aquí importa, que contra las Resoluciones dictadas por la Dirección General del Instituto Nacional de Servicios Sociales, resolviendo resoluciones de las Direcciones Provinciales del mismo, «Podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, de conformidad con lo establecido en la Ley reguladora de esta jurisdicción».

Esta norma reglamentaria seria contraria al art. 24.2 al ser el proceso contencioso-administrativo de sustanciación más dilatada que el laboral, tardando así más tiempo en resolverse pretensiones destinadas a atender necesidades perentorias. Igualmente seria contrario al art. 14 C. E. en cuando veda cualquier discriminación en la aplicación de la ley por circunstancia personal o social alguna.

2. En la medida en que la cuestión de inconstitucionalidad se plantea formalmente respecto de la citada Disposición novena de la Ley 26/1990, la misma resulta notoriamente infundada, en los términos del art. 37.1, inciso segundo de la LOTC. En efecto, dicha Disposición no contiene referencia alguna relativa al orden jurisdiccional competente. La mencionada Disposición, como revela su lectura, se limita, de un lado, a suprimir a partir de su entrada en vigor algunas de las prestaciones establecidas en la Ley 13/1982, de 7 de abril, y, de otro, a remitirse para el reconocimiento de las demás prestaciones previstas en la citada Ley 13/1982, de 7 de abril, a los términos y condiciones que se determinen en la misma y en sus normas de desarrollo. De modo que, dado el reproche que a la Disposición adicional novena de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, se le hace en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, es de todo punto evidente que los hipotéticos vicios de inconstitucionalidad que se le imputan no podrían identificarse nunca con el enunciado de la mencionada Disposición adicional, pues, vistos los términos en los que está redactada, no contiene regla de competencia judicial alguna. Así pues, al ser ésta la norma formalmente cuestionada, la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Social es manifiestamente inadmisible por notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC).

3. En la medida, por otra parte, en que, como se colige de la lectura del Auto de planteamiento, y como advierte también el Fiscal General del Estado, las dudas de constitucionalidad las suscita realmente el art. 46 del R.D. 383/1984, la cuestión carece de las necesarias condiciones procesales en el sentido de mismo art. 37.1, inciso segundo, de la LOTC. En efecto, según los arts. 163 de la C.E. y 35.1 de la LOTC, la cuestión del inconstitucionalidad sólo puede promoverse frente a normas «con rango de Ley» -las enumeradas en el art. 27.2 de la LOTC-, entre las que obviamente no se encuentran los Reales Decretos, a través de los cuales se exterioriza la potestad reglamentaria del Gobierno, de valor siempre infralegal.

4. Finalmente, no cabe aceptar el argumento contenido en el razonamiento jurídico séptimo, in fine, del referido Auto según el cual no puede «directamente inaplicarse el art. 46 del Real Decreto 383/1984 dada la expresa remisión al mismo por una Ley postconstitucional». Para que se produzca una consecuencia de este alcance, es decir, para que el Juez o Tribunal deba operar en los términos del art. 163 C.E., es necesario que la remisión sea de tal carácter que no resulte posible escindir la inaplicación del reglamento de la propia inaplicación de la ley bien porque el reglamento no sea sino reproducción textual de la ley, bien porque la ley, en forma de una suerte de remisión recepticia, asuma de forma expresa, específica e inequívoca el contenido de un concreto precepto reglamentario, dotando así a dicho contenido normativo de la fuerza pasiva propia de la Ley.

No es esto, evidentemente, lo que ocurre en el caso de la citada Disposición adicional. Ni estamos en el caso de que dicha Disposición haya sido reproducida en una norma reglamentaria posterior, ni ha pretendido en modo alguno elevar a rango legal el contenido de las normas de desarrollo de la Ley 13/1982. Por el contrario, y en primer lugar, se trata de una remisión genérica a una determinada ley y a sus disposiciones de desarrollo, pero no en lo que se refiere al orden jurisdiccional competente, sino al contenido y a las condiciones de las prestaciones. Y, en todo caso, la remisión que se efectúa a dichas normas reglamentarias se hace en cuanto tales, es decir, en cuanto normas que son, en un caso, de rango legal, y en otros, de desarrollo reglamentario, sin la menor pretensión de, a través de este expediente, haber pretendido elevar el rango de las segundas.

ACUERDA

Por todo lo expuesto, el Pleno acuerda inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.590/1994, promovida por el Juzgado de lo Social núm. 3 de Málaga, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.1 de la LOTC.

Madrid, a ocho de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro