**STC 378/1993, de 20 de diciembre de 1993**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, don Eugenio Díaz Eimil, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carlos Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado,

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 1.055/1991, promovido por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Dorremochea Aramburu, en nombre y representación de la Federación de Municipios de Cataluña, debidamente asistida de Letrado, contra la Sentencia de 15 de marzo de 1991, de la Sala Especial del Tribunal Supremo ex art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que desestima el recurso de revisión interpuesto contra la dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en los recursos contencioso-administrativos acumulados núms. 219 y 224/85 contra el Real Decreto 1.279/1985 por el que se reguló el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria.

Han sido parte en el asunto, el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente don José Gabaldón López, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. El Procurador de los Tribunales, don José Manuel Dorremochea Aramburu, y de la Federación de Municipios de Cataluña presentó, el 22 de mayo de 1991, ante el Registro General de este Tribunal, demanda de amparo constitucional contra la Sentencia de la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo constituida ex art. 61 L.O.P.J, de 15 de marzo de 1991, por denegación material del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el art. 24 de la Constitución.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) La Federación que eleva la presenta queja de amparo interpuso en el año 1985, recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1.279/1985 por el que se regulaba el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria, alegando como fundamento del mismo diversos vicios de ilegalidad y suplicando de la Sala que dictara Sentencia "por la cual se declare no ajustado a Derecho el Real Decreto 1.279/1985, en los aspectos que afectan a la asunción por el centro de Gestión y Cooperación Tributaria de las facultades de gestión e inspección de las contribuciones territoriales y la formación y revisión de los catastros correspondientes, y se reconozca el derecho de las Corporaciones Locales titulares de ambos tributos a ejercer las citadas competencias, en el marco de la legislación vigente".

b) La Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 25 de julio de 1990 estimó el recurso, si bien la anulación del citado Real Decreto lo fue tan sólo por uno de los vicios de nulidad invocados por la recurrente, a saber, el haberse omitido el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, sin prejuzgar, por tanto, la legalidad sustancial de dicha norma y ordenando la reposición del expediente al momento en que debió recabarse dicho dictamen. La Sentencia se limitó, pues, a constatar la existencia del vicio formal denunciado, absteniéndose de entrar en otras consideraciones sobre la legalidad material de la norma reglamentaria y sin atender a la solicitud de reconocimiento de derecho que se formuló por la recurrente.

c) Sin embargo, cuando se dictó este pronunciamiento jurisdiccional el Real Decreto 1.279/1985 ya había sido sustituido y derogado por el Real Decreto 1.477/1989 por el que se aprobaba una nueva regulación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, de modo que, en opinión de la Federación recurrente, la mencionada Sentencia devino en ineficaz ya que obligaba a tramitar de nuevo una disposición que ya había sido derogada, lo que no hubiere ocurrido de haberse pronunciado sobre el reconocimiento de derecho interesado por la recurrente que sería perfectamente invocado por la parte con independencia de la desaparición de la norma impugnada.

d) Por ello mismo, la hoy demandante de amparo interpuso recurso de revisión al amparo del art. 102.1 g) de la L.J.C.A. solicitando que se dictase Sentencia con pronunciamiento sobre todos los aspectos controvertidos invocados en el procedimiento de instancia. La Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo dictó Sentencia el día 15 de marzo de 1991 denegando la revisión solicitada.

3. En su demanda de amparo alega la entidad recurrente que la denegación de un pronunciamiento judicial es sinónimo de privación del acceso a la justicia y que ésa es la consecuencia resultante de las Sentencias de instancia y de revisión, las cuales se han acogido a la vieja consideración de que los vicios procedimentales son vicios de orden público cuya constatación permite al órgano judicial eludir las cuestiones de fondo. Finalmente, concluye su demanda solicitando de este Tribunal el reconocimiento de su derecho a la tutela judicial efectiva y la restauración de la misma mediante nueva Sentencia del Tribunal Supremo en la que se aborden todos los aspectos interesados en el petitum de su recurso de revisión.

4. Mediante providencia de 10 de diciembre de 1991, la Sección Tercera de este Tribunal admitió a trámite la demanda interpuesta y, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 51 LOTC, remitió comunicación a la Presidencia del Tribunal Supremo y a la Sala Tercera del mismo órgano jurisdiccional interesando la remisión de certificación o copia adverada de las correspondientes actuaciones y el emplazamiento de quienes hubieren sido parte en la vía judicial para que, si lo desearen, compareciesen en el plazo de diez días ante el Tribunal Constitucional, quedando excluidos del procedimiento si pretendieran coadyuvar con los recurrentes o formular cualquier impugnación y les hubiere transcurrido el plazo que la Ley Orgánica de este Tribunal establece para recurrir.

5. Mediante providencia de 21 de mayo de 1992, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó tener por personado al Abogado del Estado, acusar recibo de las actuaciones remitidas y dar vista de ellas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, dentro del plazo común de veinte días, presentasen las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

6. Por diligencia de 2 de julio de 1992 se hizo constar no haberse recibido escrito de alegaciones por parte del recurrente.

7. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 12 de junio de 1992, solicitando que se denegase el amparo pretendido. Tras una sucinta exposición de los hechos, desea hacer constar que la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1990 se dictó con violación del art. 61.2 LOTC, puesto que en tal fecha pendía ante el Tribunal Constitucional el conflicto positivo de competencias núm. 1.062/85 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el Real Decreto 1.279/1985, dirigiéndose oficio del Tribunal Constitucional al Tribunal Supremo por providencia del día 4 de diciembre de 1985, para que, si ante aquel Tribunal se estuviere impugnando o se impugnase el citado Real Decreto, se suspendiese el curso del proceso hasta la resolución del conflicto. Recuerda, además, que este Tribunal puso término al conflicto competencial de referencia mediante el ATC 85/1991, en razón, justamente, de la incidencia del Real Decreto 1477/1989 que derogó in toto y sustituyó al impugnado, sin que frente al mismo se hubiere interpuesto conflicto competencial alguno.

Hecha esta consideración preliminar, y a la luz de los arts. 41 y 42 de la L.J.C.A., entiende el Abogado del Estado que la pretensión necesaria y esencial en el orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo es la declarativa de la disconformidad a Derecho del acto o disposición impugnado, que puede, en su caso, ir acompañada de una pretensión (constitutiva) de anulación del acto o disposición. Así, tratándose de disposiciones reglamentarias sujetas a control abstracto, la disconformidad a Derecho de carácter material trae consigo la nulidad en los términos de los arts. 28 de la L.R.J.A.E. y 47.2 de la L.P.A., pero las irregularidades cometidas en su proceso de elaboración no siempre tienen trascendencia invalidante. Por tanto, en el orden contencioso-administrativo lo esencial es la disconformidad a Derecho del acto o disposición impugnado, sea por el motivo de ilegalidad que sea. En el presente caso, la Sala Tercera del Tribunal Supremo apreció un vicio de procedimiento que la jurisprudencia considera determinante de la nulidad de la disposición impugnada, por lo que, una vez detectado ese vicio por el órgano jurisdiccional, éste queda obligado a dictar un pronunciamiento por el que se reponga el expediente al momento en que se cometió la infracción, a fin de que se efectúe la consulta omitida. Y es que si un Tribunal Contencioso-Administrativo entrase a dilucidar, en tal caso, otras cuestiones de fondo planteadas por el recurrente, habría que entender que su pronunciamiento sobre tales cuestiones vincularían al Consejo de Estado y al Gobierno, lo que evidentemente entrañaría una clara invasión judicial de la esfera propia del titular constitucional de la potestad reglamentaria (art. 97 C.E.) y de su supremo órgano consultivo (art. 107 C.E.). Porque, anulado el mencionado Real Decreto por falta del preceptivo dictamen del Consejo de Estado, el Gobierno puede desistir de elaborar la disposición, o cambiar su texto antes de someterlo al Consejo de Estado, o puede modificar el proyecto de acuerdo con el dictamen de éste. Existen, pues, razones constitucionales suficientes para entender que el Tribunal Contencioso-Administrativo que invalide una disposición de carácter general por el citado motivo, no pueda decidir sobre otras cuestiones de fondo planteadas por la parte recurrente. Añade, además, que hubiera sido especialmente improcedente que la Sala Tercera del Tribunal Supremo entrara a dilucidar si realmente las Corporaciones municipales eran titulares de un auténtico derecho, entendido como situación jurídica individualizada, a gestionar e inspeccionar las contribuciones territoriales rústica y urbana, o si no sería más exacto hablar de una mera infracción del orden objetivo de distribución de competencias entre el Estado y las Corporaciones locales en materia de tributos, lo que nada tiene que ver con derechos subjetivos o situaciones jurídicas individualizadas de que sean titulares las entidades locales.

Termina, finalmente, su alegato sosteniendo que aunque el Real Decreto 1.279/1985 fuese declarado nulo por el Tribunal Supremo cuando ya había sido derogado por el Real Decreto 1.477/1989, no por ello carece de efectividad la tutela proporcionada por la resolución del órgano jurisdiccional, pues, tal anulación lo fue a todos los efectos y con carácter erga omnes, lo que podría tener mayor o menor incidencia sobre las normas de desarrollo y actos aplicativos del Real Decreto impugnado, especialmente si hubiere proceso abierto sobre ellos, correspondiendo a los Tribunales que conozcan de tales procesos sacar las posibles consecuencias derivadas de tal anulación. No se aprecia, pues, a juicio del Abogado del Estado, incongruencia omisiva en la Sentencia objeto de impugnación ni, en consecuencia, infracción del art. 24.1 de la Constitución.

8. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el día 17 de junio de 1992, considerando que el recurso entablado no debe prosperar por no apreciarse quiebra alguna del art. 24.1 de la Constitución, y ello por las razones que, resumidamente, se exponen. En primer lugar, porque tanto la Sentencia de revisión como la previamente dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo son perfectamente congruentes con las pretensiones de la actora, pues ésta solicitaba la anulación del Real Decreto 1.279/1985 y tal anulación fue acordada, basándose justamente en uno de los argumentos expresamente invocados en la demanda, cual era el de la falta del dictamen preceptivo del Consejo de Estado. En segundo lugar, porque la congruencia constitucionalmente garantizada por el art. 24.1 C.E. no implica un necesario pronunciamiento de todas los cuestiones aducidas, señalando al efecto la doctrina de este Tribunal contenida en su STC 62/1992. En tercer lugar, porque la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo al anular el Real Decreto impugnado lo hace en toda su extensión, por lo que difícilmente podría entrar a conocer de otras quiebras legales supuestamente producidas por una disposición general ya inexistente. Y, finalmente, tampoco puede aducirse indefensión por el hecho de que el Gobierno hubiere dictado posteriormente el Real Decreto 1.477/1989, porque tal disposición no es impugnada en el presente procedimiento y porque la actora pudo recurrir tal disposición general y alegar entonces cuanto a su derecho conviniera.

9. Por providencia de 16 de diciembre de 1993, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Este recurso tiene por objeto la Sentencia de la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo, confirmatoria de la previamente dictada por la Sección Cuarta de la Sala Tercera de aquel Tribunal, a la cual se imputa haber incurrido en incongruencia omisiva al declarar la nulidad del Real Decreto 1279/1985 por vicios procedimentales en su proceso de elaboración, sin dar respuesta judicial adecuada a la petición de reconocimiento de derechos que también formulaba la Federación recurrente en el petitum de su demanda.

La impugnación se funda, en primer lugar, en que la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo declaró la nulidad del Real Decreto 1.279/1985 por infracción en su proceso de elaboración consistente en la falta del preceptivo dictamen del Consejo del Estado, con lo cual dejó sin juzgar la legalidad sustancial de la norma no dándose así respuesta judicial adecuada a lo pedido en la demanda, en la cual, aparte la ilegalidad sustancial del Decreto, solicitaba el reconocimiento de un derecho. De este modo, el órgano jurisdiccional se amparó en un vicio de procedimiento para no pronunciarse sobre el fondo del asunto, según la vieja doctrina de los vicios de orden público en el procedimiento.

Alega además otro argumento con el que pretende reforzar el efecto del anterior y es el de que al pronunciarse el Tribunal Supremo, el Real Decreto impugnado había sido ya derogado y sustituído por el Real Decreto 1.477/1989 (nueva regulación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria), con lo cual la Sentencia vino a anular una disposición inexistente quedando privada de eficacia y haciendo imposible el reconocimiento del derecho subjetivo que se había solicitado en la demanda. En definitiva, se atribuía a las Sentencias impugnadas de los Tribunales Contencioso-Administrativos incongruencia omisiva que habría vulnerado el art. 24.1 C.E.: la de instancia, por no haberse pronunciado sobre la legalidad material del Real Decreto y la petición de reconocimiento de un derecho de los recurrentes; la del Tribunal Supremo, en cuanto confirmó aquélla y se dictó además después de que la disposición impugnada hubiera sido derogada.

2. La cuestión se contrae, pues, a determinar si el órgano judicial estaba obligado a pronunciarse sobre todos los motivos de ilegalidad aducidos por la Federación recurrente y omitió indebidamente alguno o si, por el contrario, otorgó cumplida respuesta a las pretensiones de la actora al estimar su recurso por haberse producido un vicio procedimental invalidante aducido por el propio recurrente, sin juzgar sobre los otros motivos por él invocados.

De modo reiterado ha declarado este Tribunal que el juicio sobre la congruencia de una resolución judicial implica necesariamente la confrontación entre su parte dispositiva y el objeto del proceso, debiendo existir adecuación entre el resultado que pretende obtener el litigante, los hechos que sustentan su pretensión y la fundamentación jurídica que la nutre (SSTC 144/1991, fundamento jurídico 2º, 88/1992, fundamento jurídico 2º, y 161/1993, fundamento jurídico 3º, entre otras muchas). Más concretamente y, en relación con la denominada incongruencia omisiva, es también doctrina constante de este Tribunal que las hipótesis en que ésta concurra no son susceptibles de una solución unívoca, sino que han de ponderarse las circunstancias presentes en cada caso concreto para determinar si el silencio del órgano judicial frente a alguna de las pretensiones invocadas puede razonablemente ser interpretado como desestimación tácita de la pretensión ejercitada (SSTC 59/1983, 94/1988, 175/1990, 163/1992, 280/1993, entre otras muchas) o como consecuencia jurídica conectada a la estimación de la pretensión principal, como en nuestra STC 62/1990, en cuyo fundamento jurídico 2º ya declaramos que apreciados los vicios procedimentales denunciados y estimada la demanda por tal causa "no puede hablarse de incongruencia constitucionalmente vedada por el hecho de que el Tribunal Supremo no considerase necesario realizar pronunciamiento alguno sobre las restantes causas aducidas".

3. En este caso, en contra de lo que el recurrente afirma, la invalidación del Real Decreto impugnado por un vicio formal (que él mismo había alegado) no sólo otorgaba plena satisfacción a su pretensión, en cuanto la misma aspiraba principalmente a dicho efecto, sino que, comprobada la existencia del vicio procedimental, no permitía examinar su legalidad material y la petición de reconocimiento del derecho invocado que, en su caso, sería consecuencia de aquélla.

Por consiguiente, la Sentencia de la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo y la por ella confirmada no han incurrido en incongruencia omisiva ni mucho menos han conculcado el derecho a la tutela judicial efectiva de la Federación recurrente. Esta obtuvo adecuada respuesta judicial al estimarse la primera y principal de sus pretensiones, lo cual hacía innecesario cualquier ulterior pronunciamiento sobre la legalidad sustancial de la disposición reglamentaria impugnada y el derecho subjetivo invocado.

Por otra parte, la posterior emanación de un Reglamento en sustitución del invalidado de ningún modo contribuyó a consolidar la alegada incongruencia, ni privó al recurrente del derecho reconocido por el art. 24.1, puesto que, si dio de nuevo regulación a los organismos a los que se refería el anterior, es evidente que las vías de acceso al proceso no estaban cerradas en relación con esta nueva normativa ni su emanación significa obstáculo alguno a una decisión sobre la legalidad de fondo que el Tribunal no podía examinar antes sin suplantar a la Administración en su poder reglamentario.

Procede, en consecuencia, la desestimación del recurso.

### F A L L O

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por la Federación de Municipios de Cataluña.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinte de diciembre de mil novecientos noventa y tres.