|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 164/2001 |
| Fecha | de 19 de junio de 2001 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde. |
| Núm. de registro | 246-2001 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 246-2001 |
| Fallo | En virtud de todo lo expuesto, el Pleno acuerda la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El día 16 de enero de 2001 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 14 de septiembre de 2000, por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 11 del Real Decreto-ley 2/1996, de 26 de enero, sobre determinadas prestaciones patrimoniales de carácter público gestionadas por la Administración General del Estado y los entes públicos de ella dependientes, por presunta vulneración de los arts. 31.3 y 86 de la Constitución Española.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) La Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Fomento giró 10 liquidaciones a la entidad "Telefónica de España, S.A.", en concepto de Canon por reserva del dominio público radioeléctrico, correspondiente a las concesiones otorgadas durante el ejercicio 1998, por importe total de 100.000 pesetas.

b) Interpuesta reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Central (R.G. 2053/99; R.S. 427/99), por Resolución con fecha de 21 de octubre de 1999 se inadmite la reclamación al referirse a cosa juzgada, por cuanto las liquidaciones impugnadas ya lo habían sido anteriormente, habiendo sido desestimada la reclamación por Resolución de 13 de enero de 1999.

c) Interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional (núm. 576/99), por diligencia de ordenación de la Sección Séptima con fecha de 14 de febrero de 2000, se concedía el plazo de veinte días al recurrente para formalizar la demanda, lo que se hizo mediante escrito registrado con fecha de 2 de marzo de 2000, en el que se apuntaba: 1) Como la STC 185/1995, de 14 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad de las letras a) y b) del art. 24.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, exigiendo el cumplimiento del principio de reserva de ley en la regulación de todo pago por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, y dado que dicho requisito no se cumplía en la regulación normativa del canon por reserva del dominio público radioeléctrico, ello acarreaba la anulación de las liquidaciones practicadas al amparo de una normativa sin rango legal. Ello ha sido así entendido por la Audiencia Nacional, entre otras, en Sentencias de 24 de junio, 1 y 8 de julio de 1997 (de la Sección Octava); 2) Constatada la necesidad de que el entonces denominado precio público por reserva del dominio público radioeléctrico debía tener la correspondiente cobertura normativa por Ley (lo que no se cumplía por cuanto la regulación de tal figura venía contenida en la Orden Ministerial de 10 de octubre de 1994), y a la vista de la STC 185/1995, se aprobó el Real Decreto-ley 2/1996, de 26 de enero, sobre determinadas prestaciones de carácter público gestionadas por la Administración del Estado y los Entes públicos de ella dependientes, que pretendía según su preámbulo "adecuar el sistema de financiación de los servicios públicos afectados a la doctrina Constitucional en aras de una mayor seguridad jurídica", en un intento de "dotar de cobertura legal a las situaciones actuales nacidas al amparo de la Ley 8/1989, que se ven afectadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional". Y la justificación del uso del decreto-ley se basaba en la "urgencia inaplazable de dotar de seguridad jurídica al sistema de financiación de determinados servicios públicos gestionada por la Administración General del Estado", 3) El anterior propósito resulta contrario a la Constitución Española por dos motivos. Primero, por vulneración de los arts. 9.3 y 31.3 del Texto Constitucional, que establecen el principio de jerarquía y legalidad, y aunque este último tenga carácter relativo en la materia tributaria (o como ha sido entendido por la doctrina de este Tribunal, limitado a la creación ex novo de la prestación patrimonial y a la configuración de sus elementos esenciales), sin embargo, no permite "una ordenación normativa integral a través del vehículo del Real Decreto-ley". Las liquidaciones giradas se basan, entonces, en una normativa que vulnera el art. 31.3 CE, "pues el canon por reserva del dominio público radioeléctrico está establecido "ex novo" y regulado en sus aspectos fundamentales por un Real Decreto Ley, así como el art. 9.3 CE, que establece el principio de legalidad y jerarquía normativa; y 4) Por vulneración del art. 86.1 de la Carta Magna, por cuanto el Decreto-ley no puede ser, en ningún caso, "el vehículo normativo apto para el establecimiento y regulación de las prestaciones patrimoniales de carácter público, pues ello "afecta", alterando los deberes y derechos de los ciudadano y en concreto el regulado en el art. 31.3 de la Constitución Española incardinado en el Título I de la Constitución Española, bajo la rúbrica "Derechos y Deberes de los Ciudadanos", que es el de satisfacer prestaciones personales o patrimoniales de carácter público, con arreglo a la Ley".

d) Por diligencia de ordenación con fecha de 6 de marzo de 2000, se dio traslado del escrito de demanda a la Administración demandada, a los efectos de que la contestase en el plazo legal establecido al efecto, lo que se hizo mediante escrito con fecha de entrada en el Registro del órgano judicial de 27 marzo de 2000. Su principal argumento se centraba en la constitucionalidad del Decreto-ley con base en la STC 182/1997, según la cual "el hecho de que la una materia esté reservada a la Ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-Ley", tanto más cuando "el art. 86.1 CE ...sólo alude a los derechos, deberes y libertades consagrados directamente por la propia CE, y es evidente que el mencionado art. 31.3 CE no reconoce ningún derecho, deber o libertad". Y así, llega el Abogado del Estado a la conclusión de que "entender, como hace la recurrente, que el Decreto-Ley no podría regular ninguna materia relacionada con el contenido del Título I de la Constitución equivaldría a vaciar de contenido el instrumento que contempla el art. 86.1 CE". En definitiva -concluye el Abogado del Estado- "el Gobierno se ha limitado a ejercer la potestad normativa que le atribuye la Constitución, para dar cobertura legal a un importante sector de la financiación de la Administración del Estado, que necesitaba ser regulado con urgencia, como consecuencia de la STC 185/1995".

e) Por nueva providencia de 31 de marzo y diligencia de ordenación de 29 de mayo de 2000, se procedió a dar el trámite de conclusiones a las partes del proceso, tras lo cual, quedaron las actuaciones conclusas para su señalamiento para votación y fallo, lo que se llevó a efecto por providencia de fecha de 5 de julio de 2000, fijando a tal fin el día 14 de septiembre de 2000.

f) Por providencia de 14 de septiembre de 2000, la Sala suspendió el plazo para dictar sentencia, acordando oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que considerasen conveniente en relación con el posible planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad respecto del Real Decreto-ley 2/1996, de 26 de enero, en relación con los arts. 86 y 31.3 CE, en contrariedad con el principio de reserva de ley.

g) La representación procesal de la parte demandante presentó su escrito de alegaciones con fecha de 27 de septiembre de 2000, insistiendo en el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

h) Por su parte, el Abogado del Estado presentó escrito de alegaciones registrado el día 6 de octubre de 2000, entendiendo improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Su principal argumento se centraba en la constitucionalidad del Decreto-ley con base en la STC 182/1997, según la cual "el hecho de que la una materia esté reservada a la Ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-Ley", tanto más cuando "el art. 86.1 CE ...sólo alude a los derechos, deberes y libertades consagrados directamente por la propia CE, y es evidente que el mencionado art. 31.3 CE no reconoce ningún derecho, deber o libertad". Y así, llega el Abogado del Estado a la conclusión de que "entender, como hace la recurrente, que el Decreto-Ley no podría regular ninguna materia relacionada con el contenido del Título I de la Constitución equivaldría a vaciar de contenido el instrumento que contempla el art. 86.1 CE". En definitiva -concluye el Abogado del Estado- "el Gobierno se ha limitado a ejercer la potestad normativa que le atribuye la Constitución, para dar cobertura legal a un importante sector de la financiación de la Administración del Estado, que necesitaba ser regulado con urgencia, como consecuencia de la Sentencia del TC 185/1995".

i) Finalmente, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones con fecha de 17 de octubre de 2000, interesando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, dado que las liquidaciones giradas a la actora "tienen como única cobertura legal lo dispuesto en el art. 11 del Real Decreto-Ley 2/1996, de 26 de enero, que considera como prestación patrimonial de carácter público los precios relacionados en el Anexo, y entre ellos, el citado Canon de Reserva del Dominio Público Radioeléctrico regulado en la Orden Ministerial de 10 de octubre de 1994, que viene a actualizar la anterior de 19 de diciembre de 1992, al establecer en el mismo una prestación patrimonial de carácter público y versar su contenido sobre materia excluida por el art. 53.1 en relación con los arts. 31.3 y 86.1 de la Constitución, puede considerar que no se han respetado los requisitos en la Constitución para que el Gobierno pueda ejercitar la potestad normativa excepcional de dictar Decretos-Leyes, al afectar, en el presente caso, a los derechos reconocidos en el art. 31.3 de la Constitución".

3. Mediante Auto de 14 de septiembre de 2000, la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional acordó, elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 11 del Real Decreto-ley 2/1996, de 26 de enero, al dudar de su constitucionalidad por infracción de los arts. 31.3 y 86 de la Constitución Española. Y ello porque "a la luz de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, entre otras, en S.T.C. 4/2/83, 14/12/95, 28/10/97, entiende la Sala (...) que la utilización del mecanismo del Decreto Ley para crear y regular prestaciones patrimoniales, con el fin de dar cobertura legal a situaciones que se vieron afectadas por la Sentencia 185/1995 del Tribunal Constitucional, presenta serias y racionales dudas sobre su adecuación y respeto al principio de reserva de Ley establecido por el art. 31.3 de la C.E., tal como viene siendo interpretado por la doctrina constitucional, y a lo establecido en el art. 86.1, respecto de la materias vedadas al Decreto ley".

4. Por providencia de 30 de enero de 2001, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó oír al Fiscal General del Estado para que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, en el plazo de diez días expusiera lo que considerase pertinente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, lo que llevó a efecto por escrito registrado el día 16 de febrero de 2001, en el que interesaba la inadmisión de la presente cuestión, por estar notoriamente infundada. En efecto, entendiendo que el planteamiento de la cuestión superaba el denominado "juicio de relevancia", tanto por ser aplicable la norma cuestionada como por depender el sentido del fallo judicial de su constitucionalidad o inconstitucionalidad (SSTC 46/1992, 163/1995, entre otras), sin embargo, cree que concurre la causa de inadmisión prevista en el art. 37.1 LOTC, a saber, tratarse de una cuestión notoriamente infundada, por cuanto "no suscitado por el Tribunal "a quo" problema alguno respecto de las razones de urgencia que llevaron a promulgar el Real Decreto Ley 2/1996, el hecho de acudir a este instrumento para regular determinadas prestaciones patrimoniales de carácter público, no puede considerarse contrario a las normas constitucionales citadas [se refiere a las SSTC 111/1983, 3/1988 y 182/1997; y ATC 1/1990], de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, y, en consecuencia, la cuestión planteada es notoriamente infundada, lo que impide cualquier nuevo planteamiento de la misma (ATC 120/1997, de 23 de abril)".

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 11 del Real Decreto-Ley 2/1996, de 26 de enero, sobre determinadas prestaciones patrimoniales de carácter público gestionadas por la Administración General del Estado y los entes públicos de ella dependientes, por presunta vulneración de los arts. 31.3 y 86 de la Constitución Española. Y ello porque -a juicio del órgano judicial-, tomando como base la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en las SSTC 4/2/83, 14/12/95, 28/10/97), la utilización del mecanismo del decreto-ley para crear y regular prestaciones patrimoniales, con el fin de dar cobertura legal a situaciones que se vieron afectadas por la STC 185/1995, presenta serias y racionales dudas sobre su adecuación y respeto al principio de reserva de Ley establecido por el art. 31.3 CE, tal como viene siendo interpretado por la doctrina constitucional, y a lo establecido en el art. 86.1 CE, respecto de la materias vedadas al decreto-ley.

2. Antes de nada se hace preciso examinar el cumplimiento de los requisitos procesales previstos en la LOTC para la admisión a trámite de una cuestión de inconstitucionalidad, ya que la presente cuestión adolece de la falta de uno de los exigidos por el art. 35.2 LOTC, al no superar la norma cuestionada el denominado "juicio de relevancia".

En este sentido, el art. 37.1 LOTC dispone que el Tribunal podrá rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales. Se trata con ello de impedir que esta vía procesal resulte desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad propias, lo que sucede cuando se utiliza para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en el que la j cuestión se suscita (entre otros, AATC 42/1998, de 18 de febrero, FJ 1; y 21/2001,

de 30 de enero, FJ 1). Entre las citadas condiciones procesales debe incluirse la especificación y justificación de la medida en la que la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión; es decir, la formulación por el órgano judicial promotor de la cuestión del denominado juicio de relevancia que viene prevista en el art. 35.2 LOTC, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 163 CE, y que ha sido definido por este Tribunal como "el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada" (por todos, AATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3; y 21/2001, de 30 de enero, FJ 1).

3. En el presente caso, el órgano judicial ha formulado erróneamente ese "juicio de relevancia", produciéndose una notoria ausencia de relación entre el fallo del proceso a quo y la validez del precepto (AATC 293/2000, de 12 de diciembre, FJ 2; 295/2000, de 12 de diciembre, FJ 2; y 31/2001, de 13 de febrero, FJ 2), lo que debe determinar inexorablemente la inadmisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad. En efecto, aun cuando en el Fundamento jurídico primero del Auto de planteamiento se apunta expresamente que la norma cuestionada es "aplicable al caso y de ella depende la resolución del presente recurso contencioso-administrativo, pues se impugna en él la Resolución del Tribunal Económico Administrativo Central, que desestimando la reclamación interpuesta por Telefónica de España, S.A., confirma la liquidación por el Canon de Reserva de Dominio Público Radioeléctrico, correspondiente al año 1996 [sic], canon al que, según se recoge en la exposición de motivos de la norma cuestionada, se pretende otorgar cobertura legal de forma inmediata mediante dicho Real Decreto ley, al haberse visto afecto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre", que declaró la inconstitucionalidad del art. 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos; habiendo sido uno de los fundamentos esgrimidos en la reclamación ante el TEAC la ilegalidad e inconstitucionalidad de dicha norma. Asimismo, la Resolución de dicho Tribunal desestima la reclamación razonando que el Real Decreto-ley 2/1996 da cobertura legal a las situaciones nacidas al amparo de la Ley 8/1989, afectadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/95, de 14 de diciembre"; sin embargo, la Resolución del TEAC impugnada en la instancia no es una resolución que "desestime" la reclamación interpuesta, sino que es una resolución de "inadmisión por cosa juzgada" al ser las liquidaciones impugnadas en la reclamación objeto del proceso contencioso-administrativo las mismas que lo fueron en otra reclamación previa resuelta por el mismo Tribunal administrativo mediante la Resolución de 13 de enero de 1999. Sorprendentemente, todas las partes del proceso, presumiendo -como había ocurrido en otros asuntos idénticos- que la resolución administrativa impugnada era "desestimatoria" arbitraron sus alegaciones sobre la adecuación de la liquidación, pero soslayando cualquier referencia a la oportunidad de la inadmisión. Por este motivo, al tener que circunscribirse, en principio, el objeto del proceso contencioso-administrativo al análisis de la idoneidad de la declaración de inadmisión, la posible constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma legal que sirvió de base a la liquidación impugnada es absolutamente indiferente y, en consecuencia, la norma cuestionada no supera el juicio de relevancia.

ACUERDA

En virtud de todo lo expuesto, el Pleno acuerda la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a diecinueve de junio de dos mil uno.