

# NOTAS DE JURISPRUDENCIA

## Tribunal Constitucional (\*)

**SUMARIO:** I. CONSTITUCIÓN. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. DERECHOS Y LIBERTADES. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS. IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. FUENTES. VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía B.2. Competencias. VII. ECONOMÍA Y HACIENDA. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

## II. DERECHOS Y LIBERTADES

### A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

**1. Sentencia 67/2009, de 9 de marzo (BOE de 14 de abril). Ponente: Pérez Tremps (Recurso de amparo).**

*Preceptos constitucionales:* 24.

*otros:*

*Objeto:* Providencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, de 26 de octubre de 2006, aclarada por Auto de 2 de noviembre de 2006, por la que se inadmite el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la Sentencia de 14 de julio de 2006.

---

(\*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

*Materias:* Tutela judicial efectiva: derecho a la obtención de una respuesta fundada en Derecho.

Se trata de determinar si ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la entidad recurrente la decisión del órgano judicial de dejar imprejuzgados en el recurso de apelación contencioso-administrativo diversos motivos de impugnación planteado en su demanda, con fundamento en que no se adhirió al recurso de apelación interpuesto de contrario, a pesar de que la Sentencia de instancia le había sido favorable. Es doctrina del Tc que el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho a la obtención un respuesta en fundada en Derecho, exige que la respuesta jurisdiccional no sea fruto de un error de hecho patente, de la simple arbitrariedad, o se muestre manifiestamente irrazonada o irrazonable, dado que en estos casos la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia de ejercicio de la justicia (por todas, STC 159/2008, FJ 3); ya en la STC 103/2005, , en un asunto sustancialmente idéntico al que ahora se plantea, se concluyó que es irrazonable y, por tanto, contrario al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) exigir al demandante que ha obtenido una Sentencia favorable en primera instancia en el orden contencioso-administrativo que se adhiera al recurso de apelación interpuesto de contrario como requisito para que puedan ser objeto de pronunciamiento en la apelación todos aquellos motivos de recurso que, habiendo sido correctamente planteados en la primera instancia, quedaron sin analizar por haberse estimado el recurso en virtud de un motivo distinto de impugnación; en esa decisión el TC destacó que *“de acuerdo con lo literalmente establecido en el art. 85.4 LJCA, para poder adherirse a la apelación la parte apelada habrá de razonar los puntos en que crea que le es perjudicial la Sentencia; circunstancia que no concurre en este caso, pues la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no le causaba perjuicio al haber sido estimatoria de su recurso contencioso-administrativo (FJ 4), ins insistiéndose en que la falta de adhesión a la apelación no puede justificar la ausencia de una respuesta a las cuestiones planteadas, pues, a tenor de lo dispuesto en el art. 85.4 LJCA, la adhesión a la apelación sólo procede en los casos en los que la Sentencia apelada resulta perjudicial al apelado, y en el presente caso la referida Sentencia es estimatoria de su recurso, sin que pueda considerarse ‘un perjuicio’ el haber dejado imprejuzgada alguna de sus alegaciones por haber apreciado la invalidez del acto por otro de los motivos alegados, ya que la Sentencia le resulta favorable, y su falta de adhesión a la apelación no puede interpretarse, en ningún caso, como renuncia a seguir sosteniendo la existencia de la prescripción de la deuda (FJ 4).* Constatará el TC que el único argumento esgrimido por el órgano judicial de apelación para no resolver los diferentes motivos de impugnación que subsidiariamente planteó la entidad recurrente en su demanda contencioso-administrativa contra las liquidaciones efectuadas fue que dicha entidad

no había interpuesto recurso de apelación ni tampoco se había adherido a la apelación planteada por el contrario, en atención a ello el TC concluye, como también señala el Ministerio Fiscal, que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la entidad demandante de amparo; es criterio del TC que procede la anulación de las resoluciones judiciales impugnadas y la retrotracción de actuaciones para que se dicte una nueva resolución judicial respetuosa con el derecho fundamental reconocido. Se otorga el amparo solicitado.

**2. Sentencia 105/2009, de 4 de mayo (BOE de 6 de junio). Ponente: Rodríguez-Zapata Pérez (Recurso de amparo).**

*Preceptos constitucionales:* 9.3; 14; 24.1.

*otros:*

*Objeto:* Sentencia de 28 de abril de 2005 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestima, por haber prescrito el derecho, la pretensión de la entidad recurrente de obtener la devolución de lo que había ingresado indebidamente en virtud del gravamen complementario sobre la tasa fiscal que gravaba los juegos de suerte, envite o azar, de aplicación a las máquinas recreativas de tipo B, creado en el art. 38.2.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio, sobre medidas en materia presupuestaria, financiera y tributaria, precepto que había sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 173/1996, de 31 de octubre, fundándose en que la Sentencia impugnada, de un lado, lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), pues interpreta de modo manifiestamente erróneo la normativa aplicable, y, de otro, vulnera el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), dado que, a juicio de la recurrente, se separa de un modo singular e injustificado de la doctrina general del Tribunal Supremo y del propio Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

*Materias:* Seguridad jurídica; efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional.

El TC, por lo que hace al primer motivo de amparo que alega la entidad recurrente, ha sentado una reiterada doctrina según la cual el art. 24.1 CE, que no garantiza el acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación del Derecho, sí exige, sin embargo, que la respuesta judicial a las pretensiones de las partes esté motivada con un razonamiento congruente fundado en Derecho; en relación a esta dimensión del derecho a la tutela judi-

cial efectiva (art. 24.1 CE), la STC 214/1999 afirma que *cuando lo que se debate es, como sucede en este caso, la selección, interpretación y aplicación de un precepto legal que no afecta a los contenidos procesales típicos del art. 24.1 CE o a otros derechos fundamentales, tan sólo podrá considerarse que la resolución judicial impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando el razonamiento que la funda incurra en tal grado de arbitrariedad, irrazonabilidad o error que, por su evidencia y contenido, sean tan manifiestos y graves que para cualquier observador resulte patente que la resolución de hecho carece de una motivación o razonamiento que merezca tal nombre*”, criterio reiterado posteriormente (por todas, STC 96/2006, FJ 6); a tenor de lo establecido por el TC el análisis de esta cuestión, concretada en si el razonamiento que da fundamento a la Sentencia impugnada incurre en esa clase de irrazonabilidad, exige comenzar refiriéndonos a la normativa aplicable para luego examinar si la interpretación y aplicación que de ella hizo la Sentencia impugnada es o no manifiestamente irrazonable. Dicha normativa está integrada por las normas vigentes reguladoras de la prescripción del derecho a la devolución de ingresos indebidos de naturaleza tributaria, que eran entonces los arts. 64 d) y 65 de la Ley general tributaria de 1963 (LGT), que establecían un plazo prescriptivo de cinco años contado desde el momento en que se realizaba el correspondiente ingreso, y por aquellas otras que recogen las causas de revisión de los actos de gestión tributaria, en este caso el art. 153 LGT 1963, desarrollado por el Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, cuya disposición adicional segunda afirma que “[n]o serán objeto de devolución los ingresos tributarios efectuados en virtud de actos administrativos que hayan adquirido firmeza. No obstante, los obligados tributarios podrán solicitar la devolución de ingresos efectuados en el Tesoro, instando la revisión de aquellos actos dictados en vía de gestión tributaria que hubiesen incurrido en motivo de nulidad de pleno derecho, que infringiesen manifiestamente la Ley o que se encontrasen en cualquier otro supuesto análogo recogido en los artículos 153, 154 y 171 de la Ley general tributaria y en leyes o disposiciones especiales”. La interpretación y aplicación de estas normas debe realizarse no de un modo aislado sino en relación con el resto del ordenamiento jurídico, muy en especial teniendo en cuenta el principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE. La entidad recurrente, considera que las autoliquidaciones que realizó devinieron, a raíz de que la STC 173/1996 declarase la inconstitucionalidad y nulidad del precepto que establecía el gravamen a que obedecían, actos de gestión tributaria incurso en motivo de nulidad de pleno derecho por carecer absolutamente de norma de cobertura, lo que determina, a su juicio, la imprescriptibilidad de la acción para pedir su revisión y, en consecuencia, obtener la devolución de lo ingresado indebidamente o, al menos, que el plazo de prescripción de cinco años se cuente, de acuerdo a la teoría de la actio nata, desde la publicación de la citada Sentencia, todo lo cual supone que la Sentencia impugna-

da, en la medida que se funda en un criterio distinto, interpreta de modo manifiestamente erróneo la normativa aplicable. No puede prosperar la alegación de la recurrente, la doctrina del TC, establecida precisamente con ocasión de fijar el alcance temporal de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, es la de que la revisabilidad de los actos administrativos nulos debe ser modulada por las exigencias del principio de seguridad jurídica, siendo pertinente, por tanto, excluir de esa posibilidad las situaciones consolidadas, tanto aquellas decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) como, en su caso, las establecidas mediante las actuaciones administrativas firmes, criterio que desautoriza la afirmación del recurrente de que es imprescriptible el derecho a la devolución de los ingresos indebidos cuando se amparan en una norma posteriormente declarada inconstitucional y aquella otra de que en estos casos el plazo de prescripción de dicho derecho debe iniciarse en el momento de publicación de la Sentencia que declaró la inconstitucionalidad; es doctrina del TC (STC 45/1989, FJ 10 y 11) [*La segunda de las mencionadas precisiones es la de que entre las situaciones consolidadas que han de considerarse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos figuran no sólo aquellas decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), sino también por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante las actuaciones administrativas firmes (FJ 11), razón que ha reiterado, con estas mismas palabras u otras similares, en ocasiones posteriores (por todas en la STC 146/1994, FJ 8 y en la STC 84/2008, FJ 4); en precisión de esta doctrina, nos dirá el TC que en este caso la actuación de gestión tributaria, que perdió sobrevenidamente toda cobertura legal a raíz de que la STC 173/1996, declarase la inconstitucionalidad y nulidad del precepto que establecía el gravamen a que obedecía, constituye una situación consolidada no sólo por haber sido consentida por el recurrente sino también, y principalmente, por el importante lapso de tiempo que duró este aquietamiento, que determinó, conforme a los arts. 64 d) y 65 LGT 1963, que prescribiera el derecho a la devolución de los ingresos indebidos, todo lo cual justifica de un modo reforzado que el juzgador, en aras del principio de seguridad jurídica, limite su revisabilidad; procede afirmar que la interpretación de la normativa aplicable que hizo la Sentencia impugnada, considerando prescrito el derecho a la devolución de los ingresos indebidos porque, a pesar de que los actos de gestión tributaria de que traían causa devinieron nulos por la declaración de inconstitucionalidad de la norma que les daba cobertura, se trataba de una situación jurídica consolidada, lejos de adolecer de una manifiesta irrazonabilidad patente para cualquier observador lesiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), es una interpretación razonable, máxime cuando, formando parte esencial de*

la normativa aplicable el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE y los efectos de las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes previstos en el art. 40 LOTC, dicha interpretación se ha ajustado a la doctrina consolidada de este Tribunal. Resuelta esta primera cuestión, afrontará el TC la de si la Sentencia impugnada se separa singularmente y sin justificación de la doctrina general del Tribunal Supremo (Sentencias de 29 de febrero, 13 de junio, 15 de julio y 30 de septiembre de 2000) y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del propio Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sentencia de 10 de octubre de 2003 -Sección Cuarta- y Sentencia de 17 de febrero de 2005 -Sección Primera), lesionando el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE). El Tribunal Constitucional, para estimar vulnerada esta dimensión del principio de igualdad, ha venido exigiendo la concurrencia de varios requisitos. En primer lugar, la acreditación por la parte actora de un *tertium comparationis*, dado que el juicio de igualdad se realiza sobre la comparación entre la resolución judicial que se impugna y aquellas otras precedentes resoluciones del mismo órgano judicial en casos sustancialmente iguales (por todas, STC 186/2000, FJ 1), correspondiendo la carga de la prueba al recurrente en amparo (por todas, STC 37/2001, FJ 3); en segundo lugar, la identidad de supuestos resueltos de forma contradictoria (por todas, STC 102/1999, FJ 3), pues sólo si los casos son iguales entre sí se puede efectivamente pretender que la solución dada para uno debe ser igual a la del otro (STC 78/1984, FJ 3); en tercer lugar, la identidad de órgano judicial, exigiéndose no sólo la identidad de Sala sino también la de Sección, al considerar a éstas como órganos jurisdiccionales con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación judicial de la ley (por todas, STC 102/2000, FJ 2). En consecuencia, como ha reiterado este Tribunal Constitucional, un mismo órgano jurisdiccional no puede cambiar arbitrariamente el sentido de sus decisiones adoptadas con anterioridad en supuestos sustancialmente iguales sin una argumentación razonada de dicha separación, que permita deducir que la solución dada al caso responde a una interpretación abstracta y general de la norma aplicable, y no a una respuesta *ad personam* (por todas, STC 176/2000, FJ 3). Nada impide, sin embargo, que un órgano judicial se aparte conscientemente de sus resoluciones precedentes ofreciendo una fundamentación suficiente y razonable que motive el cambio de criterio (por todas, STC 104/1996, FJ 2) o, en ausencia de tal motivación expresa, que resulte patente que la diferencia de trato tiene su fundamento en un efectivo cambio de criterio, por desprenderse así de la propia resolución judicial (inferirse con certeza) o por existir otros elementos de juicio externo que así lo indiquen, como podrían ser posteriores pronunciamientos coincidentes con la línea abierta por la Sentencia

impugnada (por todas, STC 25/1999 , FJ 5). De acuerdo con esta doctrina, resulta patente para el TC que las SSTs aducidas no constituyen término de comparación válido respecto de la Sentencia impugnada, pues no proceden del mismo órgano jurisdiccional. De la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña el recurrente ofrece como término de comparación la Sentencia de 10 de octubre de 2003 (Sección Cuarta) y la Sentencia de 17 de febrero de 2005 (Sección Primera); la primera debe ser descartada porque procede de la Sección Cuarta mientras que la Sentencia impugnada es de la Sección Primera, de manera que tampoco coincide el órgano jurisdiccional; la segunda, por el contrario, sí reúne las condiciones para ser considerada un término de comparación válido pues, además de provenir de la misma Sección que dictó la Sentencia impugnada, es de fecha anterior a ésta y resuelve la pretensión de otro recurrente que, al igual que el de la Sentencia impugnada, transcurridos más de cinco años desde la fecha de ingreso de las cantidades correspondientes al gravamen complementario creado en el art. 38.2.2 de la Ley 5/1990, solicitó la revisión de los actos de gestión tributaria y la devolución de lo ingresado; el TC no considera que sea una una resolución aislada pues, como ella expresamente afirma, resuelve la misma cuestión que habían decidido previamente las Sentencias núms. 1305/2004, 1306/2004, 1307/2004 y 1308/2004 de la misma Sección Primera, todas ellas de idéntica fecha y Ponente, y lo hace con idénticos fundamentos jurídicos que aquéllas, que, a su vez son transcripción literal de los de la Sentencia 1172/2002, de 24 de diciembre, de la Sección Cuarta de la misma Sala. Considera el TC que en este caso el recurrente acredita un *tertium comparationis* válido, que es la Sentencia núm. 128/2005, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña; por ello se apresta el TC a analizar si la Sentencia impugnada se separa singular e injustificadamente de ella. La Sentencia aportada como de contraste y las Sentencias núms. 1305, 1306, 1307 y 1308/2004 del mismo órgano jurisdiccional coinciden literalmente en el razonamiento en que se fundan. Todas ellas reproducen entrecomillados los fundamentos jurídicos segundo, tercero y cuarto de la Sentencia núm. 1172/2002, de 24 de diciembre, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, siendo lo relevante a los efectos que aquí interesa lo siguiente:

“Segundo: ... [En] la Sentencia de 17 de marzo de 2001 (recurso 520-1998), el Tribunal [Supremo] resume su doctrina recogida en sus anteriores de 29 de febrero de 2000 (recurso 49-1998), 13 de junio de 2000 (recurso 567-1998) ... y 3 de marzo de 2001 (recurso 529-1998), afirmando que ‘por más que razones de seguridad jurídica impidan revisar los procesos fenecidos por sentencia con fuerza de cosa juzgada, según

establece expresamente el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, es necesario examinar las consecuencias patrimoniales que para el Estado tiene la declaración de inconstitucionalidad de una ley.

*La invariabilidad de las situaciones jurídicas, creada por la cosa juzgada, justifica que la única vía para conseguir la reparación de los daños y perjuicios antijurídicos, causados por disposiciones o actos dictados en aplicación de un precepto legal declarado inconstitucional, sea el ejercicio de una acción por responsabilidad patrimonial derivada de actos del legislador...*

*Tercero: Pues bien, si según admite la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la remoción de los efectos de una liquidación tributaria basada en una ley declarada inconstitucional, con la limitación de las confirmadas en procesos fenecidos por sentencia con fuerza de cosa juzgada (artículo 40 LOTC), puede llevarse a efecto a través de los cauces ordinarios legalmente establecidos, entre los cuales se encuentra el de la solicitud de devolución de ingresos indebidos, como ocurría con la posible exigencia de responsabilidad patrimonial del legislador, la iniciación de aquellos cauces sólo podía tener lugar a partir de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley (o mejor dicho de su publicación), por lo que, no obstante lo expresamente establecido por el artículo 65 LGT, que para el cómputo de la prescripción del derecho a la devolución de ingresos indebidos fija el día del ingreso, en supuestos como el examinado ese momento, de acuerdo con las exigencias de la teoría de la actio nata, el plazo prescriptorio debe comenzar a contarse en el momento en que la declaración de inconstitucionalidad es conocida y tiene efectos frente a todos (artículo 28 LOTC), cesando la vigencia y eficacia de la norma cuyo valor normativo superior impedía hasta entonces la solicitud de devolución del ingreso.*

*En cualquier caso, como también reconoce insistentemente el Tribunal Supremo en aquellas sentencias, frente a liquidaciones tributarias basadas en preceptos legales declarados inconstitucionales sería siempre posible suscitar la acción de nulidad con fundamento en la aplicación de los artículos 53 LGT [sic] y 62 de la Ley 30/1992". Por su parte, la Sentencia impugnada en su fundamento jurídico tercero, después de recordar las fechas en que la actora ingresó las cantidades relativas al gravamen complementario de que estamos tratando, afirmó que "a tenor de lo dispuesto por el art. 64 d) de la Ley 230/1963, General Tributaria, en su redacción originaria, en cuya virtud prescribirán a los cinco años, entre otros derechos y acciones, 'el derecho a la devolución de ingresos indebidos', ya habría prescrito el derecho de la actora a instar de la Administración la devolución respecto de todas las actuaciones, con excepción de la correspondiente al pago de la liquidación IDO 96/91, de 20 de mayo de 1993, por un importe de 149.536 pesetas. Sin embargo, respecto de esta última, debe señalarse que, si bien es cierto que no habría transcurrido el plazo de prescripción de 5 años, no lo es menos que no constando en el expediente administrativo que la actora hubiese procedido a su impugnación, la misma devino firme y consentida, razón por la cual tampoco puede ser objeto de devolución". Para el TC es evidente que la Sen-*



tencia impugnada se separa del criterio en que se funda la de contraste. Mientras aquella sí lo hace, ésta no equipara, desde el punto de vista del efecto que producen las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma, las resoluciones administrativas firmes a las sentencias con fuerza de cosa juzgada y, por ello, sostiene que *“la remoción de los efectos de una liquidación tributaria [aun cuando haya ganado firmeza], basada en una ley declarada inconstitucional, con la limitación de las confirmadas en procesos fenecidos por sentencia con fuerza de cosa juzgada (artículo 40 LOTC), puede llevarse a efecto a través de los cauces ordinarios legalmente establecidos, entre los cuales se encuentra el de la solicitud de devolución de ingresos indebidos ... [y] no obstante lo expresamente establecido por el artículo 65 LGT, que para el cómputo de la prescripción del derecho a la devolución de ingresos indebidos fija el día del ingreso, en supuestos como el examinado ese momento, de acuerdo con las exigencias de la teoría de la actio nata, el plazo prescriptivo debe comenzar a contarse en el momento en que la declaración de inconstitucionalidad es conocida y tiene efectos frente a todos (art. 28 LOTC); precisará el TC que la Sentencia impugnada funda su pronunciamiento desestimatorio en que la acción de nulidad no puede ejercerse más allá del plazo prescriptivo del derecho a la devolución de ingresos indebidos cuando la de contraste sostenía expresamente que [e]n cualquier caso, ... frente a liquidaciones tributarias basadas en preceptos legales declarados inconstitucionales sería siempre posible suscitar la acción de nulidad con fundamento en la aplicación de los artículos 53 LGT [sic] y 62 de la Ley 30/1992”*. Apreciado que la Sentencia impugnada efectivamente se aparta de la *ratio decidendi* de la de contraste, pasara el TC a verificar si lo hace un modo injustificado, de suerte que pueda entenderse que constituye una respuesta *ad personam* que quiebra el principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE). será criterio del TC que en el caso de la Sentencia impugnada resulta patente, por desprenderse de ciertos elementos de juicio externos que así lo indican, que la diferencia de trato tiene su fundamento en un efectivo cambio de criterio con vocación de generalidad. Apreciará el TC que el conjunto de resoluciones judiciales en que, según quedó expuesto, se integra la Sentencia de contraste supone un cambio de criterio en la línea mantenida hasta ese momento por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que creyó que con ello se ajustaba a la doctrina del Tribunal Supremo. Así se desprende del fundamento jurídico cuarto de la Sentencia 1172/2002, de la Sección Cuarta de dicha Sala, que es transcrito dentro del fundamento jurídico tercero de la Sentencia de contraste y que dice que *[p]or todo ello, y aún teniendo en cuenta la emisión por esta Sala en algún caso anterior de un pronunciamiento distinto, cuyo sentido, ante la reiteración por el Tribunal Supremo de aquellas decisiones, no es conveniente seguir manteniéndose, en los términos vistos, el recurso deber ser íntegramente estimado, con declaración de nulidad de las resoluciones*

*impugnadas, y del derecho a las devolución de las cantidades indebidamente ingresadas con sus intereses legales; asimismo apreciará el TC que la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2005, dictada en un recurso promovido en interés de la ley por la Generalidad de Cataluña contra la Sentencia 1003/2002, de 21 de noviembre, que proviene de la misma Sala y Sección que la Sentencia 1172/2002, de 24 de diciembre, y que se apoya en una fundamentación jurídica idéntica, incluso en su dicción literal, pone fin a esta polémica, pues, considerando errónea la doctrina de esas resoluciones judiciales, declara como doctrina legal que [e]l derecho a la devolución de ingresos indebidos ejercitado a través del procedimiento que regulaba el artículo 155 de la Ley General Tributaria de 1963 y el Real Decreto 1163/1990, prescribía por el transcurso del plazo establecido por dicha Ley, y se computaba, de acuerdo con el artículo 65 de la misma, desde el momento en que se realizó el ingreso, aunque con posterioridad se hubiera declarado inconstitucional la norma en virtud de la cual se realizó el ingreso tributario, sin que quepa considerar otro plazo y cómputo distinto de los aplicables al procedimiento de devolución, cuando indubitadamente éste había sido el único instado por los interesados; por último subraya el Tc que los pronunciamientos posteriores a la Sentencia impugnada que hace la Sección Primera de la referida Sala al enjuiciar otros supuestos que plantean una cuestión sustancialmente idéntica, se ajustan a la doctrina establecida en interés de la ley por la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2005 y, en consecuencia, coinciden con la línea abierta por la Sentencia impugnada; en definitiva, la Sentencia de 17 de febrero de 2005 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que es la que se ofrece de contraste, se inscribe en un conjunto de resoluciones que representaron una novedad en la línea mantenida hasta ese momento por la Sala sentenciadora. La doctrina que asienta este cambio de orientación fue calificada de gravemente errónea por la STS de 18 de enero de 2005, dictada en recurso en interés de la ley, lo que determinó que la citada Sala, y de ello es ejemplo la Sentencia impugnada, la abandonase y volviese a la doctrina originaria que en estos casos consideraba prescrito el derecho a la devolución de ingresos indebidos, de suerte que estas circunstancias externas hacen patente que la diferencia de trato que la recurrente imputa a la Sentencia impugnada se funda en un cambio de criterio acogido con vocación de generalidad que abre una nueva línea jurisprudencial que es seguida por los pronunciamientos posteriores del mismo órgano jurisdiccional y, por tanto, no implica una respuesta ad personam lesiva del derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE). Se deniega el amparo solicitado.*

## II. DERECHOS Y LIBERTADES

### B. Derechos y deberes de los ciudadanos

#### **1. Sentencia 101/2009, de 27 de abril (BOE de 7 de mayo). Ponente: Conde Martín de Hijas (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 31.1

*otros:*

*Objeto:* Arts. 9 y 10.1 a), así como de la disposición transitoria, de la Ley 18/1985, de 1 de julio, que modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos españoles

*Materias:* Principio de reserva de ley en materia tributaria: alcance en relación con los elementos esenciales del tributo. El concepto de prestaciones patrimoniales de carácter público.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias cuestiona en este proceso la constitucionalidad de las disposiciones citadas por entender que infringen el art 31.3 CE. A su juicio, la remisión en blanco que efectúan estas normas a los reglamentos del Gobierno y a las decisiones ministeriales para la fijación de la cuantía de las tarifas G-1, G-2 y G-3 vulnera el principio de reserva de ley tributaria trayendo en su apoyo la STC 185/1995, y en otros pronunciamientos. Comenzará el TC intentando determinar con precisión el objeto del análisis que supone la cuestión de inconstitucionalidad presentada. Subrayará el TC que los arts. 9 y 10.1, y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, cuestionados por la Sala, regulan el sistema de fijación tanto de las “tarifas” por servicios generales y específicos como de los *cánones por concesiones y autorizaciones administrativas*; en la medida de que el TC aprecia que sólo se produce aplicación de las tarifas G-1 a G-3, contraerá su juicio sólo, en virtud de lo establecido en el art. 35.1 LOTC, a la regulación que de las citadas tarifas pueda contenerse en los preceptos cuestionados, en cuanto se refieran a los *servicios generales* (tarifas G) a los que hace referencia la Ley 1/1966, quedando excluidas las tarifas por “servicios específicos” (tarifas E); asimismo considera el TC que su juicio se debe contraer al análisis sólo del apartado a) del art. 10.1 de la citada Ley 18/1985. Tanto el art. 9 y la DT de la citada Ley 18/1985 fueron objeto de otra cuestión suscitada por la misma sala juzgadora y resuelta por el Tribunal en su Sentencia 63/2003 en la que se declaraba la inconstitucionalidad de las citadas disposiciones.

lidad de dichas normas; de otra parte advierte el Tc que esos preceptos fueron derogados por la Ley 27/1992 y su art. 70.1 y 2 declarado inconstitucional por la STC 102/2005 (en su redacción originaria) y por la STC 121/2005 (en la redacción que le dio la Ley 62/1997, de 26 de diciembre), habiendo sido esa norma legal finalmente derogada por la Ley 48/2003, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general. Recordará el TC su reiterada doctrina de que en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable en el proceso a quo y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (SSTC 111/1983, FJ 2; 125/2003, FJ 2; y 102/2005, FJ 2; a la luz de la citada jurisprudencia concluirá que el presente proceso no ha perdido su objeto, dado que los preceptos cuestionados, a pesar de los cambios normativos que se han producido con posterioridad en la materia, resultan aplicables en el proceso contencioso-administrativo en cuyo seno se ha suscitado la presente cuestión de inconstitucionalidad. El objeto central de la cuestión estriba en la consideración de que los preceptos cuestionados vulneran el principio de reserva de ley porque permiten que se cuantifiquen por Orden Ministerial lo que constituyen verdaderas *prestaciones patrimoniales de carácter público*; considera el TC que es preciso dilucidar antes de nada cuál es la naturaleza de las *tarifas* por servicios generales enjuiciadas para comprobar si, como afirma la Sala proponente de la cuestión, le es aplicable el art. 31.3 CE. Comenzará el Tc con dos precisiones previas: de un lado, que el art. 7 de la Ley 1/1966, clasifica los servicios prestados por los organismos portuarios *en generales y específicos*, incluyendo entre los primeros los relativos a la *[e]ntrada y estancia de barcos en el puerto* [apartado primero, letra A)], la *[u]tilización de atraques* [apartado segundo, letra A)], el *[e]mbarque, desembarque y transbordo de mercancías y pasajeros* [apartado tercero, letra A)], los *[s]ervicios a la pesca marítima* [apartado cuarto, letra A)] y la *[u]tilización de de la zona portuaria por vehículos industriales con medios propios de manipulación de mercancías* [apartado quinto, letra A)]; y, entre los segundos, *[l]os prestados con los elementos y maquinaria que constituyen el equipo mecánico de manipulación y transporte* [apartado primero, letra B)], *[l]os prestados en forma de utilización de superficie, edificios y locales de cualquier clase* [apartado segundo, letra B)], *[l]os suministros de productos de energía* [apartado tercero, letra B)], *[l]os prestados con los elementos, instalaciones y servicios existentes destinados a la reparación y conservación de embarcaciones* [apartado cuarto, letra B)], *[o]tros servicios prestados habitualmente por los organismos portuarios y especificados en las tarifas de cada puerto* [apartado quinto, letra B)] y *[c]ualesquiera otros servicios eventuales de su competencia no enumerados anteriormente y no comprendidos entre los servicios generales que se soliciten por los interesados* [apartado sexto, letra B)]. Una vez identificado el presu-

puesto de hecho que justifica el abono de las tarifas G-1, G-2 y G-3 reclamadas a la parte actora en el proceso *a quo* al amparo de diversas Órdenes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo subraya el TC que, de acuerdo con su doctrina (SSTC 102/2005, FJ 5; y 121/2005, FJ 7), las *tarifas* por servicios generales reguladas por las citadas Órdenes son verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público sujetas al art. 31.3 CE, con independencia de que tanto dichas Órdenes como las Leyes 1/1966 y 18/1985 califiquen como *servicios* todos los presupuestos de hecho que determinan su devengo, lo cierto es que las tarifas G-1, G-2 y G-3 se exigen, bien efectivamente por servicios que se prestan en régimen de monopolio, bien por la utilización u ocupación de los bienes o instalaciones portuarias; como ya se señaló en la STC 102/2005, FJ 5, entre los servicios que se encuentran monopolizados por la Administración se incluyen los de *señalización marítima* -y ahora debemos añadir también los de *balizamiento*- (tarifa G-1), servicios prestados por cada autoridad portuaria mediante instalaciones fijas de ayudas destinadas “*a mejorar la seguridad de la navegación por el mar litoral español*” (art. 91.1 de la actual Ley 48/2003), que pertenecen al dominio público portuario [arts. 4.10 de la Ley 22/1988, de costas, y 93.1 e) de la actual Ley 48/2003] *e implican, además, el ejercicio de funciones públicas*; los llamados *servicios generales de policía* (tarifa G-3), que *suponen asimismo, el ejercicio de autoridad*; afirmandose que también se encuentran monopolizados *en la medida en que implican el uso del dominio público portuario, la utilización de las aguas del puerto y dársenas* (tarifa G-3); el uso de *canales de acceso, las esclusas y las obras de abrigo* (tarifa G-1); la utilización de las *zonas de fondeo* (tarifa G-1); la *utilización de las obras de atraque y elementos fijos de amarre y defensa* (tarifa G-2); la utilización de los *accesos terrestres, vías de circulación, estaciones marítimas y zonas de manipulación* (tarifa G-3); por último a la misma conclusión se llega en relación con la utilización de los *puentes móviles* (tarifa G-1), que encajarían dentro de aquellas otras ‘*instalaciones fijas de los puertos que forman parte integrante del dominio público portuario estatal*’ [arts. 14.1 de la Ley 27/1992 y 93.1 e) de la Ley 48/2003;” STC 102/2005, FJ 5]. Calificada así las diversas prestaciones de la Administración considera el Tc que los *servicios portuarios* cuya utilización dan lugar a las tarifas G-1, G-2 y G-3 implican, bien la prestación de servicios o realización de actividades en los que existe un monopolio de derecho a favor del Estado y respecto de los cuales *los particulares se ven obligados a optar entre no recibirlos o constituir necesariamente la obligación de pago de la prestación* [STC 185/1995, FJ 3 c)], bien la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes del dominio público portuario, que al ser de titularidad del Estado generan *una situación que puede considerarse de monopolio, ya que si un particular quiere acceder a la utilización o al aprovechamiento citados para realizar cualquier actividad debe acudir forzosamente a los mismos* [STC 185/1995, FJ 4 a)]; en consecuencia, las tarifas G-1, G-2 y G-3 constituyen *prestaciones patrimoniales de ca-*

*rácter público, de naturaleza tributaria* y, como tales, sometidas al principio de reserva de ley que para la materia establece el art. 31.3 CE [SSTC 185/1995, FJ 4 a); 233/1999, FJ 16; y 102/2005, FJ 5]. Establecido ésto, el Tc se ve en la necesidad de aclarar que la circunstancia de que las tarifas enjuiciadas constituyan prestaciones de carácter público de naturaleza tributaria respecto de las que la ley permite que normas reglamentarias fijen su cuantía no vulnera por sí mismo el principio de reserva de ley y, por tanto, no implica por sí misma inconstitucionalidad alguna, pues la Norma Suprema únicamente resultará vulnerada en la medida en que la regulación que de las citadas tarifas contiene la Ley 18/1985 no respete las exigencias derivadas de la reserva de ley establecida en los arts. 31.3 y 133.1 CE (STC 102/2005, FJ 7; y, en el mismo sentido, SSTC 233/1999, FJ 16; y 63/2003, FJ 6). Considera el Tc que ningún obstáculo constitucional existe para que los arts. 9 y 10.1 a), y la disposición transitoria, todos ellos de la Ley 18/1985, se remitan a normas dictadas por el Gobierno, o incluso a Órdenes Ministeriales, para la fijación de la cuantía de las tarifas por servicios generales y específicos, siempre y cuando las citadas disposiciones legales establezcan los criterios idóneos para circunscribir la decisión de los órganos que han de fijar el *quantum* de dichas tarifas, desterrándose así una actuación libre de éstos, no sometida a límites; reiterará el Tc su doctrina (SSTC 63/2003, FJ 7; y 102/2005, FJ 7, en relación con los cánones por concesiones y autorizaciones administrativas, que ni el art. 9 ni la disposición transitoria de la Ley 18/1985 contienen, tal y como exigen los arts. 31.3 y 133.1 CE, los criterios idóneos para cuantificar las prestaciones tributarias que establecen de forma que garanticen una decisión suficientemente predeterminada; conclusión ésta que ahora extiende también el TC al art. 10.1 a) de la citada Ley 18/1985. Las normas cuestionadas, como ya se señaló en las SSTC 63/2003 y 102/2005 en relación con los cánones por concesiones y autorizaciones administrativas, no establecen ningún límite máximo a la cuantía de las tarifas por servicios generales y específicos, pues no pasan de señalar que tal cuantía se fijará, actualizará y revisará con sujeción a la *política económico-financiera y de tarifas portuarias determinadas por el Gobierno* y a la *normativa general y objetivos anuales* que se establezcan por un Ministerio, de manera que se deja a la entera libertad de los citados órganos la fijación de lo que constituye sin ninguna duda uno de los elementos esenciales del recurso financiero enjuiciado: el *quantum* de la prestación; a estos efectos recordará el TC que, como ya dijo, con anterioridad, *la determinación en la ley de un límite máximo de la prestación de carácter público, o de los criterios para fijarlo, es absolutamente necesaria para respetar el principio de reserva de ley; lo que no aparece en los preceptos cuestionados, que con la referencia a la 'política económico-financiera y de tarifas portuarias determinada por el Gobierno', de una parte, y 'a la normativa general y objetivos anuales' establecidos por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de otra, trazan un*

*ámbito de cuantificación que deja un amplísimo margen de libertad a los mencionados órganos del poder ejecutivo, lo que implica una habilitación tan indeterminada que desborda los límites que para la colaboración reglamentaria derivan de las exigencias de la reserva de ley establecida en los arts. 31.3 y 133.1 CE, siendo procedente, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados -art. 39.1 LOTC” (STC 63/2003, FJ 7; y en sentido similar, SSTC 102/2005, FJ 7; y 121/2005, FJ 9); en atención a estas consideraciones y las decisiones antecedentes del TC, procede a declarar inconstitucionales y nulos los arts. cuestionados, no sin entrar a precisar el alcance concreto que debería atribuirse a esta declaración. Los arts. 9 y 10.1 a), así como la disposición transitoria, todos ellos de la Ley 18/1985, regulan el sistema de fijación tanto de las tarifas por sus servicios generales y específicos como de los cánones por concesiones y autorizaciones administrativas. El citado art. 9 y la disposición transitoria fueron declarados inconstitucionales por la STC 63/2003, sólo en cuanto se refieren a los cánones por concesiones administrativas y no establecen, en relación con los mismos, criterios que circunscriban la decisión de los órganos administrativos que, conforme a dichos preceptos, deben fijar el quantum de la prestación (FJ 8), por idénticas razones, debe declararse la inconstitucionalidad de dichos preceptos, de la Ley 18/1985, así como la del art. 10.1 a) de la misma Ley, pero sólo en cuanto se refieren a las tarifas de los puertos por servicios generales.*

## **2. Sentencia 115/2009, de (BOE de 20 de junio). Ponente: Rodríguez-Zapata Pérez (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 31.3, 33.

*otros:*

*Objeto:* Cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en relación con el apartado 6 del art. 108 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (LHL), por presunta vulneración de los artículos 31.1 y 33.3 de la Constitución española.

*Materias:*

Se aducen los arts. 31.1 y 33.3 como preceptos violados por el artículo impugnado. Con carácter previo al estudio del fondo del asunto debemos examinar el vicio de procedibilidad exteriorizándose un erróneo juicio de relevancia que incumple el deber impuesto en el art. 35.2 LOTC. Este examen es pertinente, según doctrina reiterada del TC, porque la tramitación espe-

cífica de admisibilidad de la cuestión del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo, pudiéndose apreciar en Sentencia, con efectos de inadmisión o de desestimación, la ausencia de los requisitos procesales y de fundamentación requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (por todas, SSTC 59/2008, FJ 2; 96/2008, FJ 2; 139/2008, FJ 2; y 140/2008, FJ 2); comenzará el TC el juicio de esta cuestión previa recordando que el art. 35.1 LOTC exige que la norma con rango de ley de la que tenga dudas un Juez o Tribunal debe ser *aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo*; es decir, la norma cuestionada debe superar el denominado *juicio de relevancia*, que viene a ser la justificación de la medida en que la decisión del proceso depende de su validez, habida cuenta que la cuestión de inconstitucionalidad, por medio de la cual se garantiza el control concreto de la constitucionalidad de la ley, no puede resultar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad propias, lo que sucedería si se permitiera que se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en que la cuestión se suscita (SSTC 17/1981, FJ 1; y 141/2008, FJ 6; AATC 42/1998, FJ 1; 21/2001, FJ 1; 25/2003, FJ 3; 206/2005, FJ 2; y 360/2006, FJ 2); reiteraré el TC su criterio de que es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes corresponde, *prima facie*, comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia -es decir, el esquema argumental del que resulte que el fallo que haya de dictarse en el proceso *a quo* depende de la validez o falta de validez de la norma cuestionada-, de modo que el TC no puede invadir ámbitos que corresponden a aquéllos, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria se advierta que la argumentación judicial en relación con el juicio de relevancia resulta falta de consistencia, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad en los términos en que ésta es definida por el art. 163 CE (entre otras, SSTC 100/2006, FJ 2; 141/2008, FJ 4; y 81/2009, FJ 3); en definitiva, es criterio del TC que aunque es a los órganos judiciales a quienes corresponde formular el pertinente juicio de aplicabilidad a los hechos enjuiciados, sobre el que este Tribunal únicamente ejerce un *control meramente externo* (SSTC 51/2004, FJ 1; y 141/2008, FJ 4), que se concreta en que *no puede ponderar o revisar tal apreciación del propio órgano judicial sobre las normas que en cada caso estime aplicables, a salvo el supuesto ... de que el criterio que así se exponga resulte con toda evidencia errado* (SSTC 188/1988, FJ 3; y 141/2008, FJ 4), es lo cierto que existen supuestos, como el que concurre en el presente caso, en los que el TC, en el ejercicio de sus facultades de control externo del juicio de aplica-



bilidad y de relevancia formulado por los órganos judiciales al plantear la cuestión de inconstitucionalidad, puede declarar su inadmisibilidad por resultar notoriamente inconsistente o equivocada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad al caso de la norma cuestionada; considerará el Tc que en este caso no puede dejarse de reconocer que el órgano judicial proponente de la cuestión ha exteriorizado suficientemente su juicio de aplicabilidad sobre el precepto legal cuestionado (el art. 108.6 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre), aduciendo expresamente que *para la resolución del presente recurso es necesario plantearse si este precepto, en tanto no declara exenta las plusvalías obtenidas por transmisión coactiva a través de expropiación forzosa es contrario al artículo 33 de la Constitución, ya que la respuesta positiva a la pregunta podría implicar la estimación del recurso* (FJ 1<sup>a</sup> del Auto de planteamiento); advertirá, sin embargo, el TC que la norma cuestionada no es la que establece los supuestos de sujeción o no al pago del tributo, o los de exención como forma de neutralización de la obligación tributaria previamente nacida, sino que acoge una regla de determinación de la base imponible que nada tiene que ver con la posible sujeción -o no exención- al pago del impuesto de las transmisiones forzosas de bienes inmuebles, al señalar que el porcentaje anual fijado por el Ayuntamiento para el cálculo del incremento del valor de los terrenos transmitidos, en lugar de aplicarse sobre el valor catastral del suelo *se aplicará sobre la parte del justiprecio que corresponda al valor del terreno*; según el TC no sólo no depende la decisión del proceso *a quo* de la validez de la norma legal cuestionada por el órgano judicial, sino que ni siquiera concreta la redacción del precepto que se entiende aplicable, pues si bien el art. 108.6 de la Ley 39/1988, en su redacción originaria contenía la disposición transcrita anteriormente, posteriormente la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, añadió a esa aplicación del cuadro de porcentajes *-sobre la parte del justiprecio que corresponda al valor de terreno-* la siguiente excepción: *salvo que el valor definido en el apartado 3 anterior fuese inferior, en cuyo caso prevalecerá este último sobre el justiprecio*, redacción esta última que, aunque se conservaría en la nueva modificación del precepto cuestionado operada por la Ley 51/2002, de reforma de las haciendas locales, pasaría a ser la letra d) del apartado 2 de aquel art. 108. Se apreciará asimismo que se ha transcrito una redacción del precepto que entra en vigor el 1 de enero de 1999, siendo así que en el caso de autos, la expropiación se llevó a cabo en el año 1990 (expediente núm. 56-1990), fijándose el justiprecio mediante acta de convenio suscrita el día 21 de septiembre de 1990 y girándose la liquidación con fecha de 12 de septiembre de 1997. Considerará el TC que si el devengo del tributo se produce “[c]uando se transmita la propiedad del terreno” [art. 110.1 a) LHL, en su redacción originaria] y la transmisión forzosa del terreno se produjo en el ejercicio 1990, difícilmente puede ser relevante para

el proceso judicial, no ya la constitucionalidad de un precepto -el art. 108.6 LHL- que de ninguna manera condiciona la decisión a adoptar -en tanto que contiene una regla de cálculo de la base imponible-, sino la constitucionalidad de una redacción que en modo alguno es aplicable al proceso *a quo*; es criterio del Tc que resulta *notorio que no existe el nexo causal entre la validez de la norma legal cuestionada y la decisión a adoptar en el proceso a quo* (SSTC 100/2006, FJ 2; y 59/2008, FJ 3), razón por la cual, debe ser inadmitida en este momento procesal la presente cuestión de inconstitucionalidad, por no superar el juicio de relevancia (art. 35.1 LOTC). Se inadmite la cuestión de inconstitucionalidad.

### III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS

#### **1. Sentencia 90/2009, de 20 de abril (BOE de 14 de abril). Ponente: Jiménez Sánchez (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 9.3; 31.1.

*otros:*

*Objeto:* Cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juez de Primera Instancia núm. 1 de Elche en relación con la disposición transitoria decimotercera de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por presunta vulneración de los artículos 9.3 y 31.1 de la Constitución Española.

*Materias:* Seguridad jurídica; retroactividad, interdicción de la arbitrariedad.

El Juez que plantea la cuestión de inconstitucionalidad considera que la disposición transitoria decimotercera de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, infringe los arts. 9.3 y 31.1, ambos de la CE. Comenzará su argumentación el TC señalando que bajo la vigencia de la Ley 8/1987, de planes y fondos de pensiones, las aportaciones a los planes de pensiones se destinaban a cubrir tres tipos de contingencias, jubilación o situación asimilable, invalidez laboral total o absoluta y muerte del partícipe o beneficiario (arts. 1.1 y 8.6), correspondiendo la titularidad de los recursos patrimoniales afectos al plan a los partícipes o beneficiarios (art. 8.4), pudiendo ser las prestaciones correspondientes a éstos percibidas en forma de capital, en forma de renta (temporal o vitalicia) o en forma de capital-renta (art. 8.5), y haciéndose efectivos los derechos

consolidados de los partícipes “a los exclusivos efectos de su integración en otro Plan de Pensiones o, en su caso, cuando se produzca el hecho que da lugar a la prestación” (art. 8.8); tras la modificación operada por la disposición adicional undécima de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de seguros privados, se añadió a las contingencias cubiertas la gran invalidez (art. 8.5) y se precisó que los derechos consolidados sólo se harían efectivos “a los exclusivos efectos de su integración en otro Plan de Pensiones” (art. 8.8); como consecuencia de las modificaciones introducidas por el art. 119 de la Ley 66/1997 se permitió hacer efectivos los derechos consolidados también “en los supuestos de enfermedad grave o desempleo de larga duración” (art. 8.8); el art. 32 de la Ley 24/2001 volvió a modificar aquel precepto, esta vez para limitar la posibilidad de que los partícipes hiciesen efectivos sus derechos consolidados únicamente a los supuestos de desempleo de larga duración o de enfermedad grave (art. 8.8), sin perjuicio de la posibilidad de recuperación de los excesos de aportación sobre los límites legalmente previstos (art. 6.3 del Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero); finalmente tras la aprobación del texto refundido de la Ley de planes y fondos de pensiones por el Real Decreto Legislativo 1/2002 la disposición adicional quinta de la Ley 35/2006, del impuesto sobre la renta de las personas físicas, dio nueva redacción al apartado 6 del art. 8 del citado texto refundido, esta vez para añadir a las contingencias cubiertas la *dependencia severa o gran dependencia del partícipe*. Precisaré el TC que al momento de la sustanciación del proceso *a quo*, si las aportaciones efectuadas por los partícipes (y por los promotores) a los planes de pensiones reducían hasta unos determinados límites la base imponible del impuesto sobre la renta de las personas físicas, las prestaciones derivadas de los planes de pensiones se calificaban por la normativa reguladora del IRPF como rendimientos del trabajo personal sujetos y no exentos, que si se percibían en forma de renta (percepción de pago periódico) se computaban por su importe íntegro, sin reducción de ningún tipo, en la parte general de la base imponible, y si se percibían en forma de capital (percepción de pago único), siempre que hubiesen transcurrido más de dos años desde la primera aportación, se integraban igualmente en la parte general de la base imponible, pero con una reducción, primero, del 30 por 100, al calificarlos la normativa como rendimientos irregulares, y, luego, del 40 por 100; no olvidará el TC precisar que, desde el 1 de enero de 2007, cualquiera que sea la forma en la que se materialicen aquellas prestaciones (en forma de renta, en forma de capital o en forma mixta), se computan en la parte general de la base imponible sin reducción de ningún tipo (art. 18.2 Ley 35/2006, de 28 de noviembre, reguladora del impuesto sobre la renta de las personas físicas), sin perjuicio de aplicar la reducción citada por la parte de la prestación correspondiente a las aportaciones realizadas hasta el día 31 de diciembre de 2006 (disposición

transitoria duodécima de la Ley 35/2006). Recordará el TC que las entidades gestoras vinieron admitiendo la posibilidad de continuar realizando aportaciones a los planes de pensiones, no ya a personas que habiendo alcanzado la edad de jubilación aún no se habían jubilado, sino a personas que ya se encontraban en situación de jubilación (correspondiente a su cese en la actividad laboral), aportaciones que sólo podrían destinarse a la cobertura del único riesgo o contingencia posible (el fallecimiento) y que, sin embargo, se admitían para la cobertura de una contingencia ya realizada (la jubilación); ante esta situación, la disposición transitoria decimotercera de la Ley 40/1998 del IRPF se vio en la necesidad de precisar que los *partícipes de planes de pensiones que, con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, hubieran seguido haciendo aportaciones a los mismos con posterioridad al cese de su actividad laboral, podrán optar entre: Mantener los derechos consolidados correspondientes a dichas aportaciones para cubrir la contingencia de fallecimiento [o recuperarlos] en forma de capital, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, tributando como rendimientos del trabajo en la forma establecida en la sección 1ª del capítulo I de esta Ley, y, en concreto, aplicando la reducción prevista en el art. 17.2.b) de la misma; derecho de opción ejercitable a lo largo del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley, que tuvo lugar el día 1 de enero de 1999; a los efectos de la resolución de la cuestión, recordará, asimismo el TC que una modificación en el Reglamento de planes y fondos de pensiones, estableció que Las personas jubiladas sólo podrán realizar aportaciones a los planes de pensiones para la contingencia de fallecimiento. - No obstante, el jubilado que reanude la actividad laboral o profesional con expectativas de un segundo acceso o retorno a la jubilación, causando alta en el régimen de Seguridad Social correspondiente, podrá realizar aportaciones a planes de pensiones para la posterior jubilación prevista. - Si a consecuencia de su jubilación anterior, el interesado fuere beneficiario de un Plan de Pensiones por dicha contingencia, y estuviere pendiente de cobro o en curso de pago su prestación, podrá reiniciar sus aportaciones para jubilación una vez que hubiere percibido aquella íntegramente o suspenda su percepción y asigne expresamente los derechos económicos remanentes a la posterior jubilación prevista. Y su disposición transitoria única, bajo la rúbrica Adaptación de los planes de pensiones existentes a lo establecido en este Real Decreto, añadió que: 1. Los planes de pensiones formalizados antes de la entrada en vigor de este Real Decreto, que no se ajusten a lo previsto en el mismo, deberán adaptar sus especificaciones y funcionamiento a lo establecido en él, dentro del plazo de doce meses a contar desde dicha entrada en vigor, sin perjuicio de lo previsto en los apartados siguientes. - 2. Los planes de pensiones del sistema de empleo formalizados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta norma, que estuviesen basados en sistemas financieros y actuariales de capitalización colectiva, dispondrán de un plazo no superior a diez años a partir de dicha fecha para adaptar su funcionamiento a los sistemas de capitalización individual. - Transitoriamente y en tanto no se ultime dicha adaptación en el plazo indicado, la imputación fiscal soportada por el*

*partícipe podrá diferir de su imputación financiera y la cuantificación de su derecho consolidado coincidirá con la que resultaría de la aplicación inicial de un sistema de capitalización individual, independientemente de las aportaciones realizadas por cada partícipe del sistema de capitalización colectiva, y teniendo en cuenta el factor de proporcionalidad entre las reservas generadas y las que resultarían en capitalización individual, que no podrá ser inferior al 80 por 100 de estas últimas, garantizando en todo caso la cobertura total de las prestaciones causadas. - Durante el período transitorio de adaptación, la revisión actuarial de los planes de pensiones acogidos a esta disposición se realizará anualmente. - 3. Para la adaptación a la disposición adicional de este Real Decreto, el plazo será de diez años, sin perjuicio de las revisiones actuariales que deban efectuarse durante dicho plazo”.* Tras este resumen de los diversos regímenes de los planes y fondos de pensiones, recordará el TC que en su STC 206/1997 ya había establecido que los planes de pensiones consisten en un acuerdo contractual de estructura compleja, con la finalidad de garantizar, como causa misma del consentimiento de voluntades, la percepción por los beneficiarios de una serie de prestaciones económicas cuando se produzcan los acaecimientos previstos para su percepción (FJ 4). Extraerá si el TC las siguientes conclusiones: En primer lugar, las únicas contingencias (riesgos) cubiertas por un plan de pensiones de tipo individual (como contrato de previsión o de aseguramiento atípico -STC 206/1997, FJ 6) son la jubilación, la incapacidad laboral (total, permanente o gran invalidez), la muerte del partícipe o beneficiario (viudedad u orfandad) y la dependencia severa o gran dependencia del partícipe. En segundo lugar, la participación en un plan de pensiones individual depende de la voluntad del partícipe, quien a su libre arbitrio acepta las condiciones que este contrato privado de previsión supone y, entre ellas, la congelación (pérdida del poder de disposición) de las aportaciones que efectúe hasta el momento en que se produzca la contingencia cubierta (en la actualidad, jubilación, invalidez, fallecimiento y dependencia) o la situación que le habilita a rescatar sus aportaciones, esto es, a hacer efectivos sus derechos consolidados (desempleo de larga duración o enfermedad grave). En tercer lugar, no hay que confundir los derechos consolidados de que son titulares los partícipes de un plan de pensiones con las prestaciones derivadas de la producción de la contingencia (riesgo) cubierta. En cuarto lugar, las prestaciones derivadas de los planes de pensiones cuando se produzca el hecho causante (contingencia cubierta) pueden serlo en forma de capital (percepción de pago único), de renta (vitalicia o temporal) o mixta (renta de cualquier tipo con un único cobro en forma de capital). En quinto lugar, los derechos consolidados, como derechos de contenido económico derivados de las aportaciones directas (de los partícipes) o imputadas (efectuados por los promotores), aunque son de la titularidad de los partícipes no pueden hacerse efectivos (no son rescatables) salvo en los supuestos previstos expresamente por la norma legal: el de-

sempleo de larga duración o la enfermedad grave; por último, excepcionalmente durante el ejercicio 1999, y como consecuencia de la práctica consistente en admitir las aportaciones a planes de pensiones de personas en situación de cese en su actividad laboral para cubrir la contingencia (ya producida) de una jubilación, se dio la opción a quienes se encontraban en tal situación de rescatar las aportaciones efectuadas o mantenerlas para cubrir la única contingencia o riesgo posible: el fallecimiento. Tras este resumen del estado de la cuestión en torno a los planes considera el TC necesario precisar que la disposición transitoria objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad acoge dos previsiones normativas radicalmente diferentes: de un lado, establece un derecho de opción para los partícipes jubilados durante el plazo de un año; de otro, regula las consecuencias tributarias del ejercicio del anterior derecho de opción. Pues bien, lo que está en juego en el proceso a quo no es el tratamiento fiscal de las aportaciones a un plan de pensiones, ni tampoco el de las prestaciones que de él puedan obtenerse, ni tan siquiera el de un eventual rescate de los derechos económicos consolidados; el tema que en él se plantea es la posibilidad de rescatar esos derechos consolidados fuera del plazo previsto por la disposición transitoria cuestionada. Considera el TC que puede afirmar que la previsión normativa relevante para adoptar una decisión en el proceso judicial del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad es una norma de Derecho privado reguladora de un aspecto relativo a las relaciones jurídicas entre las partes de un contrato de previsión, y no una disposición de Derecho público dirigida a hacer efectivo el deber de contribuir a los gastos públicos de conformidad con un sistema tributario justo (art. 31.1 CE). El TC considera que no cabe desconocer que la pretensión planteada por la recurrente en el proceso a quo es el reembolso o rescate de los derechos consolidados del Plan de Pensiones, para lo cual demanda que se condene a determinadas entidades mercantiles a abonar ... la cantidad de dos millones novecientos setenta y nueve mil novecientos cuarenta y tres (2.979.943 ptas.), más sus intereses legales. En consecuencia, si lo pretendido en el proceso a quo es el ejercicio de un derecho de rescate sobre los derechos consolidados en un plan de pensiones y lo cuestionado por el órgano judicial es la norma legal que impide ese eventual rescate, resulta obligado rechazar la naturaleza tributaria de la disposición impugnada y, en su consecuencia, la pretendida aplicación de los principios que para el sistema tributario prevé el art. 31.1 CE y, concretamente, la vulneración denunciada de los principios de capacidad económica, igualdad tributaria o no confiscatoriedad. Comenzará el Tc analizado la duda de constitucionalidad que propone el órgano judicial al indicar que la disposición transitoria cuestionada puede vulnerar el art. 9.3 CE, en la medida en que es una norma que establece una regularización fiscal de efectos retro-

activos que colisiona con el principio de seguridad jurídica, fundamentalmente por ser de difícil conocimiento para los ciudadanos sin el concurso de las entidades gestoras. Para el TC esta argumentación no es atendible; se niega que exista previsión retroactiva alguna que contraríe el principio de seguridad jurídica consagrado constitucionalmente en el art. 9.3 CE; recordará el TC que con relación al principio de seguridad ha mantenido dicho insistentemente que viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad (SSTC 27/1981, FJ 10; 71/1982, FJ 4; 126/1987, FJ 7; 227/1988, FJ 10; 65/1990, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 173/1996, FJ 3; y 225/1998, FJ 2). Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre la normativa jurídica aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, FJ 4). En suma, sólo si, en el Ordenamiento jurídico en el que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma contenida en dicho texto infringiría el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4; y 212/1996, FJ 15); para el TC resulta evidente que la norma cuestionada no genera confusión o duda alguna acerca de la conducta exigible para su cumplimiento. Recordará, además, el TC que es doctrina reiterada de este Tribunal la de que el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 de la Constitución concierne sólo a las sancionadoras no favorables y a las restrictivas de derechos individuales, en el sentido que ha dado a esta expresión (SSTC 27/1981, FJ 10; 6/1983, FJ 2; 150/1990, FJ 8; 173/1996, FJ 3), a saber, que la *restricción de derechos individuales* ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual el límite de dicho artículo hay que considerarlo referido a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona (STC 42/1986, FJ 3); sin olvidar que es también doctrina consolidada del TC la de que el principio de seguridad jurídica no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen (STC 126/1987, FJ 11), aun cuando protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos

que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad posible de las normas no puede trascender la interdicción de la arbitrariedad (SSTC 150/1990, FJ 8; y 182/1997, FJ 11); sobre estas bases argumentativas considera el TC que en el presente supuesto tampoco existe quiebra alguna de la confianza de los ciudadanos, pues no sólo nos encontramos ante una disposición normativa que concreta un determinado régimen jurídico *pro futuro* y en modo alguno de forma retroactiva, permitiéndose, además, permite a los ciudadanos adaptar su conducta a la *nueva* previsión durante un plazo sobradamente razonable, por lo dilatado en el tiempo en el que pueden reaccionar al efecto; dada la publicidad de que disfruta la norma que recoge el régimen cuestionado, tampoco apreciará el TC que vulnere las exigencias del art. 9.3 CE. El principio de publicidad, como elemento inherente al principio de seguridad jurídica (por todas, SSTC 104/2000, FJ 7; y 235/2000, FJ 8), constituye una garantía básica del Ordenamiento jurídico que implica la necesidad de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes antes de que pueda exigirse su cumplimiento general; garantía que *aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento* (SSTC 179/1989, FJ 3; y 3/2003, FJ 10), por ello considera el TC que la norma, desde esta perspectiva tampoco adolece de vicio de inconstitucionalidad, al haberse cumplido con los requisitos de publicidad exigibles; no obstante recordar el TC el deber de información trimestral que se contrae con los partícipes del plan. El proponente en atención a su incumplimiento considera la norma arbitraria. El TC comienza recordando que el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por el Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al Poder Legislativo y se respeten sus legítimas opciones políticas; es doctrina consolidada que, su análisis ha de centrarse en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 239/1992, FJ 5; 233/1999, FJ 11; 104/2000, FJ 8; 120/2000, FJ 3;



96/2002, FJ 6; 242/2004, FJ 7; 47/2005, FJ 7; y 13/2007, FJ 4), sentada esta doctrina el TC no aprecia que la norma cuestionada establezca discriminación de ningún tipo, así como que la disposición cuestionada *care[zca] de toda explicación racional*; recordara el TC que cuando lo que está en juego es la depuración del Ordenamiento jurídico se impone al órgano judicial la carga, no sólo de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también de colaborar con la justicia constitucional mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan, y en los casos en que esta carga no se satisface puede hablarse de la falta de observancia de la diligencia procesalmente exigible (SSTC 11/1981, FJ 3; 36/1994, FJ 1; 43/1996, FJ 3; 118/1996, FJ 2; 61/1997, FJ 13; 118/1998, FJ 4; 233/1999, FJ 2; 104/2000, FJ 5; 96/2002, FJ 4; 16/2003, FJ 9; y 245/2004, FJ 3); quien alega la arbitrariedad de la ley debe razonarlo en detalle, conforme a sus criterios, y ofrecer una justificación en principio convincente de su imputación (SSTC 99/1987, FJ 4; 227/1988, FJ 7; 239/1992, FJ 5; 233/1999, FJ 11; 73/2000, FJ 4; 120/2000, FJ 3; y 13/2007, FJ 4); el TC considera que en este caso el órgano judicial se limita a calificar la norma como arbitraria, sin desarrollar una línea argumental que fundamente esta opinión. Considera ahora el Tc su reiterada doctrina de que en la búsqueda de las razones que puedan abonar la legitimidad constitucional de las disposiciones legales adoptadas resulta necesario acudir tanto a la propia exposición de motivos de la norma impugnada como a su tramitación parlamentaria, a efectos de concretar la verdadera voluntad del legislador, los preámbulos y los debates parlamentarios *constituyen un elemento importante de interpretación para desentrañar el alcance y sentido de las normas* (SSTC 15/2000, FJ 7; y 193/2004, FJ 6; y también STC 68/2007, FJ 6) y aunque los preámbulos o exposiciones de motivos de las Leyes carecen de valor normativo (SSTC 36/1981, FJ 7; 150/1990, FJ 2; 173/1998, FJ 4; 116/1999, FJ 2; y 222/2006, FJ 8), sirven, sin embargo, como criterio interpretativo de las disposiciones normativas a las que acompañan para la búsqueda de la voluntad del legislador (SSTC 36/1981, , FJ 7; y 222/2006, FJ 8), sirven, en definitiva, para efectuar una interpretación finalista (STC 83/2005, FJ 3.a); en la misma línea considera el TC que los debates parlamentarios son un elemento importante de interpretación *para desentrañar el alcance y sentido de las normas* (SSTC 108/1986, FJ 13; 109/1998, FJ 2; y 15/2000, FJ 7), encontrará el Tc esa racionalidad en la justificación de la enmienda que introdujo en su texto la norma ahora cuestionada: “*Algunos partícipes de planes de pensiones que han cesado totalmente de trabajar, bien por haberse jubilado, bien por haber sido declarados en situación de invalidez y no realizar otro trabajo, han seguido realizando aportaciones en la creencia de que la normativa vigente no impedía tal actuación. - Una vez aclarada esta cuestión, en el sentido de que no cabe efectuar aportaciones a planes de*

*pensiones para cubrir contingencias que ya se hayan producido, esta norma transitoria pretende dar una salida a aquellos partícipes que en el pasado actuaron de manera distinta, permitiendo que recuperen las cantidades que en su día aportaron con la finalidad de cubrir contingencias ya acaecidas con anterioridad*” [BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, 19 de octubre de 1998, núm. 100 (d), enmienda núm. 288 (Grupo Parlamentario Popular en el Senado), pág. 161]; concluirá el TC que existe, por consiguiente, una explicación racional que justifica sobradamente la norma cuestionada, en cuanto se manifiesta particularmente adecuada a la legítima finalidad tanto de evitar el uso de los planes de pensiones para fines distintos de los que estaban previstos como de permitir la recuperación, durante el periodo temporal dado, de los derechos consolidados en los planes de pensiones a quienes no opten por mantenerlos para cubrir la contingencia de fallecimiento. En atención a estos argumentos el TC desestima la cuestión planteada.

**2. Sentencia 116/2009, de 18 de mayo (BOE de 20 de junio). Ponente: Pérez Tremps (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 9.3, 24.1, 106.1, 117.3, 118

*otros:*

*Objeto:* DA 34<sup>a</sup>. apartado 1º de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

*Materias:* Seguridad jurídica. Retroactividad auténtica.

El objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad es determinar la disposición cuestionada al disponer que se practiquen las liquidaciones de determinadas tarifas por la prestación de servicios portuarios que habían sido previamente anuladas por resoluciones judiciales firmes, vulnera tanto el art. 9.3 CE, como el art. 117.3, en relación con los arts. 106.1, 118 y 24.1 CE. El primero, por dotar de vigencia una regulación que ya existía al tiempo de producirse el hecho imponible y que había sido declarada nula por resolución judicial. El segundo, por quebrar el principio de reserva jurisdiccional y de cosa juzgada, al dejar sin efecto las consecuencias materiales de la actividad administrativa, neutralizando el control de la legalidad de la actuación administrativa y cuestionando la eficacia del derecho a la tutela judicial efectiva de aquellos litigantes que promovieron en su día los procedimientos sentenciados en firme. El TC estima que si bien el proponente de la cuestión no argumenta una eventual vulneración del art. 9.3 CE, desde

la perspectiva de la prohibición de retroactividad de las leyes restrictivas de derechos, sin embargo, mantiene el cuestionamiento con fundamento en el art. 9.3 CE desde la concreta perspectiva del principio de seguridad jurídica; en consecuencia, también debe ser objeto de pronunciamiento por parte del TC la eventual contradicción de la norma cuestionada con el principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 CE. Considera el TC que es preciso destacar que si bien esta disposición adicional recibió una nueva redacción por la disposición adicional séptima de la Ley 14/2000, ello no es óbice para continuar con su enjuiciamiento al resultar aplicable en el proceso judicial en cuyo seno se ha suscitado la cuestión de inconstitucionalidad (por todas, STC 81/2009, FJ 2). Destacará el TC por lo que se refiere a la génesis del precepto legal cuestionado, que el art. 9 de la Ley 1/1966, en la redacción dada por la Ley 18/1985, de 1 de julio, estableció que la cuantía de las tarifas por servicios portuarios se actualizarían anualmente por el Ministerio de Obras Públicas, fijando sus límites máximos y mínimos, lo que se fue verificando anualmente por Orden Ministerial. La Ley 27/1992 derogó la anterior normativa, pero siguió manteniendo en los apartados 1 y 2 de su art. 70 que estas tarifas tendrían el carácter de precios privados y que correspondía al Ministro de Obras Públicas y Transporte fijar sus límites mínimos y máximos. Este art. 70 recibió una nueva redacción por la Ley 62/1997, insistiendo en la conceptualización de las tarifas portuarias como precios privados y en la competencia del Ministerio de Fomento para definir la estructura tarifaria; finalmente, sería la Ley 48/2003 la que derogó este régimen tarifario, estableciendo uno nuevo en el que se distingue entre contraprestaciones monopolizadas, ligadas al ejercicio de funciones públicas, y las que se prestan en concurrencia con el sector privado, de modo que las primeras quedan sujetas a tasas portuarias y las segundas a precios privados. Recordará el TC que en este contexto normativo la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó diversas Sentencias el 2 de febrero de 1996, seguidas por otras numerosas resoluciones de éste y otros órganos jurisdiccionales, en que, aplicando la doctrina establecida por la STC 185/1995, de 14 de diciembre, consideró que las tarifas portuarias eran prestaciones patrimoniales de carácter público sometidas a la reserva de ley del art. 31.3 CE, por lo que las liquidaciones practicadas al amparo de una cuantificación de esta tasa hecha por Orden Ministerial eran nulas; tras numerosas anulaciones judiciales de liquidaciones de tarifas por servicios portuarios, la Ley 55/1999, incluyó la disposición adicional trigésimo cuarta, titulada *nueva liquidación de tarifas portuarias anuladas*, cuyo apartado primero, ahora objeto de cuestionamiento, incluye un primer párrafo en que se establece que *[e]n los supuestos en que, por sentencias judiciales firmes, se declare la nulidad de liquidaciones de tarifas por servicios portuarios efectivamente presta-*

*dos a los usuarios por las antiguas Juntas de Puertos, Puertos Autónomos y Comisión Administrativa de Grupos de Puertos con arreglo a la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos españoles, modificada por la Ley 18/1985, de 1 de julio, como consecuencia de la declaración de nulidad de las disposiciones que establecieron sus cuantías, las Autoridades Portuarias practicarán nuevas liquidaciones previa audiencia de los interesados y sin perjuicio de la ejecución de las sentencias en sus propios términos, desarrollando en el resto de párrafos, de manera profusa, todos los elementos de estas tarifas; al tiempo, en esta disposición adicional se incluía un apartado segundo, que no es objeto de este procedimiento, en que se establecía el régimen aplicable a las liquidaciones anuladas judicialmente, practicadas bajo la vigencia de la Ley 27/1992. Fijado así el contexto normativo y jurisprudencial de la cuestión suscitada, el TC entrará en el fondo del asunto en relación con la posible afectación del principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) en supuestos de eficacia retroactiva de normas legales que imponen a los ciudadanos la obligación de contribuir al sostenimiento de gastos públicos o de efectuar prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), que si bien no existe una prohibición constitucional de la legislación tributaria retroactiva, ello no implica que esas normas con efectos retroactivos sean legítimas constitucionalmente en todo caso, pues pueden entrar en juego otros principios constitucionales, como son el de seguridad jurídica o el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que pueden resultar contrariados por la retroactividad de esas normas legales; por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica, ha destacado el TC que dicho principio protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que, de no darse esta circunstancia, la retroactividad posible de las normas tributarias podría incidir negativamente en el citado principio que garantiza el art. 9.3 CE, lo que, en cualquier caso, no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal; el TC viene afirmando que el grado de retroactividad de la norma cuestionada, así como las circunstancias específicas que concurren en cada caso, se convierten en elemento clave en el enjuiciamiento de su presunta inconstitucionalidad, resultando relevante la distinción entre las disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia Ley y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas; en el primer supuesto -retroactividad auténtica-, la prohibición de la retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio, mientras que en el segundo -retroactividad impropia-, la licitud o ilici-*

tud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico-tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso (por todas, entre las primeras, STC 126/1987 FFJJ 9 a 11, y, entre las más recientes, STC 89/2009, FJ 3); haciendo aplicación de lo expuesto, el TC cree deber concluir que la norma cuestionada ha vulnerado el art. 9.3 CE, toda vez que establece la regulación de unas tarifas que tienen la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público, dotándola de una retroactividad auténtica, sin que concurren exigencias cualificadas de interés común que puedan resultar prevalentes. El TC siempre ha mantenido que las tarifas portuarias deben ser consideradas como prestaciones patrimoniales de carácter público, en el sentido del art. 31.3 CE; así lo ha establecido STC 63/2003 al declarar inconstitucional el ya citado art. 9 de la Ley 1/1966 (FJ 5), y lo ha reiterado posteriormente en las SSTC 102/2005 y 121/2005 al declarar inconstitucionales, el también citado art. 70, apartados 1 y 2 de la Ley 27/1992, en su redacción originaria (FFJJ 5 y 6) y en la modificada por la Ley 62/1997 (FJ 7), respectivamente; puede, por tanto, considerarse es indubitado que a la norma cuestionada le resulta de aplicación la doctrina ya señalada sobre la incidencia en el art. 9.3 CE de los supuestos de eficacia retroactiva de normas legales sobre prestaciones patrimoniales de carácter público. Asimismo considera el TC que cabe concluir que la norma cuya constitucionalidad se cuestiona configura un supuesto de lo que se denomina retroactividad auténtica, toda vez que, tomando como presupuesto y excusa la anulación judicial de las liquidaciones practicadas por haberse declarado nulas las disposiciones que establecieron sus cuantías, habilita la práctica de nuevas liquidaciones, estableciendo la cuantificación de las tarifas a aplicar en relación con supuestos de hecho que no sólo habían sido ya realizados en su integridad y estaban plenamente agotados al amparo de una legislación anterior, sino que incluso habían sido ya objeto de liquidación conforme a esa legislación y sometida dicha liquidación a control de legalidad por los órganos judiciales competentes, lo que implica una actuación legislativa que no era razonablemente previsible para los agentes destinatarios de la norma, dañando la confianza con la que desarrolló su actividad económica; habida cuenta del alcance retroactivo que contiene la norma cuestionada, su legitimidad constitucional sólo podría ser apreciada si existen exigencias cualificadas del bien común que puedan resultar prevalentes; niega el TC que en este caso quepa apreciar la concurrencia de especiales circunstancias de interés general que resulten prevalentes a las exigencias derivadas de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad. Insistirá el TC en la idea de que

al tener estas tarifas el carácter de prestaciones patrimoniales de carácter público, sólo cabría hablar propiamente de una obligación de pago y, por tanto, de la existencia de un eventual enriquecimiento injusto que quepa remediar, en el caso de que hubiera existido una regulación normativa en el momento de verificarse el servicio que así lo dispusiera, lo que, precisamente, no sucede en este caso, en que la declaración de nulidad radical de esta normativa, por contravenir el principio de reserva de ley del art. 31.3 CE, era la que había propiciado la nulidad de las diversas liquidaciones practicadas a su amparo; de lo que inferirá el TC que no puede fundamentarse un hipotético interés general en una obligación de pago que era la que había sido negada por resoluciones judiciales firmes; considerando, además, en el marco de la norma cuestionada tampoco este hipotético interés podría considerarse prevalente a la eficacia la función constitucional de control de la legalidad administrativa que tienen atribuidos los órganos judiciales; sin considerar la necesidad de entrar a analizar la eventual infracción del resto de preceptos constitucionales invocados en el Auto de planteamiento, concluye el TC que la norma cuestionada es contraria a los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), lo que conduce a que se declare su inconstitucionalidad y nulidad. El TC estima la cuestión planteada.