**STC 41/1983, de 18 de mayo de 1983**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 432, de 1982, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, en autos núm. 39/82, instados por la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de La Rioja, en relación con la disposición transitoria segunda, letra b), del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Haciendas locales. Han comparecido el Abogado del Estado en representación del Gobierno y el Fiscal General del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. La Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de la provincia de La Rioja interpuso reclamación económico-administrativa contra una liquidación que le fue practicada por contribución territorial urbana, ejercicio de 1980, correspondiente a unas viviendas de protección oficial, dictada en aplicación del art. 5.°2 y de la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio. La reclamación fue desestimada por acuerdo del Tribunal Económico Administrativo Provincial de La Rioja de 30 de noviembre de 1981.

2. Contra el mencionado acuerdo, la Cámara Oficial indicada, representada por el Procurador don Juan Cobo de Guzmán Ayllón, interpuso recurso contencioso-administrativo ante la correspondiente Sala de la Audiencia Territorial de Burgos, al que le correspondió el núm. 39 de 1982, alegando la recurrente en su demanda que la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley aplicado, por la que se transformaron reducciones temporales del 90 por 100 de la contribución urbana en bonificaciones del 50 por 100, incurre en inconstitucionalidad formal, por ser contraria al art. 86.1 de la Constitución (C.E.), en relación con el art. 31 de la misma, y en inconstitucionalidad material, por conculcar los principios de seguridad jurídica, irretroactividad, legalidad y jerarquía normativa garantizados por el art. 9.3 de la C.E. Pidió la recurrente el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979 y del acto de convalidación del mismo, así como que, una vez resuelta tal cuestión, se declarasen no ajustados a Derecho el recibo y la liquidación y la resolución impugnada, en cuanto aplican una bonificación del 50 por 100 en lugar del 90 por 100, con devolución a cargo de la Administración de las cantidades percibidas con exceso.

El Abogado del Estado contestó a la demanda haciendo referencia a la vinculación del Juez ordinario a las disposiciones con rango formal de Ley y a la no suspensión de la vigencia o de la aplicación de la norma por el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad y negando que la disposición controvertida incurra en inconstitucionalidad, por lo que solicitó se dictase Sentencia desestimatoria.

Las partes presentaron en sustitución de la vista sendos escritos de conclusiones. La recurrente reiteró las alegaciones y peticiones ya formuladas en la demanda, haciendo especial referencia, por lo que respecta a la inconstitucionalidad formal, a la inexistencia de presupuesto de hecho habilitante para dictar el mencionado Real Decreto-ley 11/1979, a la incidencia del mismo en materias excluidas del Decreto-ley y a la no subsanación de la inconstitucionalidad mediante la convalidación de aquél; y por lo que respecta a la inconstitucionalidad material, añadiendo que la disposición transitora segunda, b), de aquél va contra el principio de igualdad «entre Cortes y Gobierno» -pues si aquéllas no pueden facultar a éste a dictar normas con carácter retroactivo (art. 83.1 de la C.E.), tampoco puede el segundo dictar Decretos-leyes con tal carácter- y contra el principio de igualdad ante la Ley, porque en la letra b) se respeta el plazo, pero no el porcentaje de bonificación, mientras que en la letra c) se respeta tanto el plazo como el porcentaje. El Abogado del Estado reiteró sus argumentos y la petición de Sentencia desestimatoria, oponiéndose a los motivos de inconstitucionalidad alegados por la recurrente.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos acordó por providencia de 21 de octubre de 1982 oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. La parte recurrente manifestó la conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, formal y material, de la disposición transitoria segunda, b), en lo que hace referencia a la bonificación temporal del art. 12.6 del texto refundido de la Contribución Territorial Urbana, del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, y del acuerdo de convalidación del mismo en sesión de 27 de julio de 1979 del Congreso de los Diputados, citando en apoyo de la inconstitucionalidad formal la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1982, de 31 de mayo, y basando la inconstitucionalidad material en la infracción de varios de los principios del art. 9.3 de la Constitución. El Fiscal, a la vista de los antecedentes y de los motivos de inconstitucionalidad formal y material alegados por la recurrente, estimó procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por considerar infringido por la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979 el art. 9.1 y 3 de la C.E., en relación con los arts. 31.1 y 81 siguientes de la misma, y en especial con su art. 86.1, e incluso en relación con el art. 25.1 de la C. E.

3. La Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó Auto de 6 de noviembre de 1982 considerando que la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, pudiera suponer infracción del art. 86.1 de la C.E., por afectar a uno de los deberes de los ciudadanos regulados en su Título 1, concretamente el de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31 ), materia expresamente excluida del ámbito del Decreto-ley, y que, teniendo por objeto el recurso la impugnación de una liquidación girada conforme a la citada disposición transitoria, la decisión del proceso depende de la referida norma. Por lo que acordó la Sala mediante dicho Auto declarar la procedencia de plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad y elevar la cuestión al Tribunal Constitucional.

4. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó, por providencia de 24 de noviembre de 1982, tener por planteada cuestión de inconstitucionalidad de la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, y estando pendiente de Sentencia otra cuestión sustancialmente igual, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete, esperar a lo que se resolviese en esta última. Por providencia de 16 de febrero de 1983, acordó la Sección que, habiéndose dictado Sentencia en la cuestión 19 y 20 de 1982 (acumuladas), de la que pendía la presente, se admitiese a trámite y, de conformidad con el art. 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la misma al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse y formular alegaciones. El Congreso anunció que no haría uso de sus facultades de personación ni de formulación de alegaciones. El Senado se personó sin formular alegaciones. En nombre del Gobierno, el Abogado del Estado se personó y formuló alegaciones el 4 de marzo. El Fiscal General del Estado se personó mediante escrito presentado el 8 de marzo, interesando del Tribunal Constitucional que se completase la documentación en los términos previstos en el art. 36 de la LOTC y se otorgase nuevo plazo de quince días a la Fiscalía General del Estado para evacuar el trámite. La Sección acordó acceder a lo solicitado por el Fiscal General del Estado por providencia de 9 de marzo. El Fiscal General del Estado se ha personado de nuevo y formula, finalmente, alegaciones dentro de plazo mediante escrito de 23 de marzo de 1983.

5. El Abogado del Estado alegó, por lo que se refiere a la delimitación del objeto del proceso, que el Auto de planteamiento se limita a cuestionar si el contenido normativo de la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979 es de inclusión constitucionalmente lícita en un Decreto-ley, vista la reserva negativa establecida para el Decreto-ley en el dominio tributario, no cabiendo plantear en el presente proceso ningún otro punto de inconstitucionalidad formal, ni menos material. No obstante, se refirió el Abogado del Estado ad cautelam a los motivos de inconstitucionalidad aducidos por la parte recurrente en el recurso contencioso-administrativo y no acogidos por el Auto de planteamiento. Estimó el Abogado del Estado que la cuestión de si la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979 viola el art. 86.1, en relación con 31.1, ambos de la C.E., ya ha sido resuelta por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983, en cuestiones de inconstitucionalidad 19 y 20 de 1982, acumuladas, trayendo causa la presente cuestión de una liquidación correspondiente al ejercicio de 1980. En sucinta referencia a las argumentaciones del recurrente en vía contencioso-administrativa, negó la infracción de los principios de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica e irretroactividad, remitiéndose también a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983. Añadió que no puede entenderse que la disposición transitoria segunda, b), cuestionada suponga la revocación en masa de actos administrativos declarativos de derechos, puesto que el reconocimiento de beneficios tributarios lo efectúa, no la cédula de calificación definitiva, sino un acto administrativo dictado por la oficina de Hacienda competente; que no cabe argumentar a fortiori la aplicación del art. 83.1 de la C.E. a los Decretos-leyes; que no deriva ninguna infracción del principio de igualdad del hecho de que sean modificados unos beneficios tributarios y no otros y que la existencia de presupuesto habilitante del Real Decreto-ley 11/1979 no está reñida conque su disposición transitoria segunda, b), entrará en vigor el 1 de enero siguiente. Por todo ello, suplicó el Abogado del Estado que se dictase Sentencia declarando válida y conforme a la Constitución la mencionada disposición transitoria segunda, b).

6. El Fiscal General del Estado, en su escrito de 23 de marzo de 1983, tras exponer los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad, señaló en los fundamentos de hecho formulados la relación existente entre esta cuestión y las resueltas con los núms. 19 y 20 de 1982 (acumuladas), cuya resolución tiene el valor de cosa juzgada. Indicó que tanto los autos que dieron lugar a las cuestiones 19 y 20/1982 como los que motivan la presente se refieren a la procedencia de reducir la bonificación de la contribución urbana de fincas de protección oficial, tratándose en ambos supuestos de un mismo ejercicio, el de 1980. Manifestó el Fiscal General del Estado que en ambos casos el Ministerio Fiscal, tanto ante los Tribunales ordinarios como en el trámite señalado en el art. 37.2 de la LOTC, se ha pronunciado en favor del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pero que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983 desestimó tal cuestión, aunque con ciertas matizaciones asentadas en la «provisionalidad» material de los Decretos-leyes y sin perjuicio de que el Tribunal pudiera y debiera en el futuro llegar a una resolución distinta, si sobreviniese una falta de adecuación entre la situación habilitante y la normativa producida, pudiendo suscitar la precedente Sentencia el problema de determinar en qué momento puede afirmarse que ha faltado la adecuación entre situación habilitante y norma producida. Por lo que finalizó el Fiscal General del Estado interesando del Tribunal Constitucional que, en aplicación analógica del art. 50.2, c), de la LOTC y en virtud de lo establecido en los arts. 37.1 y 38 de la misma Ley Orgánica, se acordase la inadmisión de la cuestión o, en su caso, su desestimación, al haber sido declarado conforme al texto constitucional el Real Decreto-ley debatido, salvo que constase que la previsión contenida en el mismo hubiese quedado sin cobertura habilitante.

7. Por el Pleno del Tribunal por resolución de 10 de los corrientes, se acordó señalar para la deliberación de la presente cuestión el día 17 del mismo mes, fecha en que tuvo lugar.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se limita a determinar la conformidad o inconformidad con la Constitución de la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, por el que se dictaron medidas urgentes de financiación de las Haciendas locales. Esta cuestión es sustancialmente idéntica a la resuelta por el Tribunal Constitucional en Sentencia 6/1983, de 4 de febrero, pues en ambos casos se trata de concretar si la transformación con efectos para el ejercicio fiscal de 1980 de las reducciones temporales de un 90 por 100 aplicables con anterioridad a las viviendas de protección oficial, en bonificaciones del 50 por 100, dispuesta por la aludida disposición transitoria segunda, b), es o no conforme con la Constitución.

Dada la identidad sustancial de la actual pretensión procesal con la resuelta en la anterior Sentencia, podría plantearse la cuestión de si los efectos de la cosa juzgada impiden la admisión a trámite del presente proceso; sin embargo hay que observar, por un lado, que la presente cuestión de inconstitucionalidad fue planteada cuando todavía no habían sido resueltas las anteriores acumuladas con los núms. 19 y 20 de 1982, y, por otro lado, que la Sección no dispuso de oficio ni tampoco a instancia de parte la acumulación, que hubiera permitido la conexión objetiva existente entre el actual proceso y los anteriores ya acumulados entre sí, sino que se limitó a acordar por providencia de 24 de noviembre de 1982 que se tuviera por planteada la cuestión de inconstitucionalidad y la suspensión de su tramitación en espera de lo que se resolviese con respecto a otra cuestión sustancialmente igual. Ello obliga a que, una vez resuelta la cuestión pendiente, este Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el objeto del presente proceso.

2. El pronunciamiento que es preciso emitir ahora no debe diferir del contenido en la anterior Sentencia 6/1983, pues no existe en el presente caso -como tampoco existió en los anteriores- motivo para considerar que la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979 adolezca de inconstitucionalidad formal, que pudiera haber derivado de la violación del principio de legalidad -en el que debe entenderse incluido el de jerarquía normativa- en materia tributaria, formulado en los arts. 31.3 y 133.1 y 3 de la Constitución, o de haber rebasado la disposición cuestionada los límites fijados para el Decreto-ley por el art. 86.1 de la Constitución, ni cabe considerar en este momento, como tampoco se hizo anteriormente, que la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979 esté viciada de inconstitucionalidad material a causa de la pretendida vulneración de alguno de los principios de carácter material formulados en el art. 9.3 de la Constitución, a saber, los de irretroactividad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Carecen, por otra parte, totalmente de fundamento las alegaciones de la parte recurrente en el proceso contencioso-administrativo referentes a una pretendida violación del art. 83 b), de la Constitución, pues tal precepto no se retiere a los Decretos-leyes, sino a las leyes de bases, y no cabe atribuir eficacia retroactiva de carácter pleno, ni tampoco de carácter medio, a la disposición transitoria segunda, b), cuestionada. Son igualmente infundadas las alegaciones de dicha parte en el proceso contencioso-administrativo relativas a una pretendida vulneración del principio de igualdad ante la Ley, pues es manifiesto que las exenciones contempladas y respetadas en su integridad por la letra c) de la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 11/1979 -aquellas a que se refiere el art. 14 del Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana, aplicables a centros de enseñanza y a inmuebles urbanos de Ceuta y Melilla- obedecen a razones distintas de las que fueron modificadas por la letra b).

3. Finalmente, dado que la presente cuestión de inconstitucionalidad se ha planteado respecto a la aplicación de la disposición legal cuestionada durante el mismo ejercicio fiscal de 1980, al que también se hace referencia en la anterior Sentencia 6/1983, no existe tampoco en este caso motivo para considerar inicialmente existente ni sobrevenida la falta de adecuación entre la situación de urgencia habilitante y la normativa producida a que este Tribunal Constitucional aludió en dicha Sentencia.

### F A L L O

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

Ha decidido

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, de la disposición transitoria segunda, b), del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de mayo de mil novecientos ochenta y tres.

### Votos

1. Voto particular que formula el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant a la Sentencia dictada en la Cuestión de Inconstitucionalidad núm. 432/1982

Lamento discernir del fallo y de la fundamentación de la presente Sentencia, por las siguientes razones:

1. La decisión mayoritaria viene a reiterar el contenido del fallo y de la fundamentación de la anterior Sentencia núm. 6/1983, de 4 de febrero, a la que remite de modo expreso.

2. El presente voto particular tiene por objeto reiterar mi disconformidad, ya manifestada en la misma forma respecto de la Sentencia 6/1983, por lo que en aras de la brevedad debo dar por reproducidas las razones allí expuestas con mayor extensión.

3. De forma sintética, me limito ahora a señalar que, a mi juicio, la disposición transitoria de que se trata vulnera los límites del art. 86 de la Constitución e incurre en inconstitucionalidad formal, ya que -contra la prohibición expresa de dicho precepto afecta a los deberes tributarios a que se refiere el art. 31 de la Norma fundamental (no a simples expectativas de que se mantenga la legislación), al revisar retroactivamente beneficios fiscales ya concedidos por actos concretos, que vinieron a fijar el alcance del deber tributario del destinatario durante el tiempo de duración del beneficio. El Decreto-ley contiene en este punto una medida cuya gravedad no puede ser minimizada, porque refleja un criterio de actuación que puede incidir en la confianza de los ciudadanos en el Estado, cuya actuación ha consistido en fijar -primero un régimen especial para las viviendas de protección oficial con ventajas y limitaciones, y revisarlo -luego de forma retroactiva, pero sólo en la parte favorable para el ciudadano.

4. Aun suponiendo que una medida de la trascendencia indicada hubiera podido adoptarse por Decreto-ley, siempre resultaría que el mismo se habría dictado en este punto sin concurrir el presupuesto de hecho de la «extraordinaria y urgente necesidad». Pues desde la fecha del Decreto-ley -20 de julio de 1979- hasta la entrada en vigor de la revisión de las bonificaciones ya concedidas -1 de enero de 1980- habría tiempo para regular esta materia mediante una Ley de tramitación urgente, que hubiera permitido a las Cortes deliberar sobre punto de tanta trascendencia sin el pie forzado de la votación de totalidad del Decreto-ley por el Congreso de los Diputados (art. 86.2 de la Constitución), que no permite excluir una parte de la norma por razones de oportunidad o constitucionalidad, sino que ha de votarse el conjunto.

Madrid, a veinte de mayo de mil novecientos ochenta y tres.