

# Tribunal Constitucional

**1059** *Pleno. Sentencia 242/2004, de 16 de diciembre de 2004, Cuestiones de inconstitucionalidad 133/95, 134/95 y 135/95 (acumuladas). Planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con diversos apartados de las Leyes de Madrid 11/1985, de 19 de diciembre, de presupuestos generales para el año 1986, y 5/1986, de 25 de junio, que regula las tasas de la Comunidad de Madrid.*

*Principio de interdicción de la arbitrariedad: inexistencia de doble imposición tributaria por dos tasas que gravan la autorización para realizar obras y para utilizar dominio público.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Trempe, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 133/95, 134/95 y 135/95, planteadas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con los epígrafes I [apartados A.3 y C.2 c)] y II del número 12 del anexo I de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/1985, de 19 de diciembre, de presupuestos generales para el año 1986, y sobre las tarifas I [apartados 1.3 y 3.2 b)] y II del artículo 36 de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1986, de 25 de junio, que regula las tasas de la Comunidad de Madrid, por presunta vulneración de los artículos 9.3 y 24.1 de la Constitución española. Se han personado el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a través de la Letrada de sus servicios jurídicos doña Carlota Roch Martínez de Azcoitia, y la Asamblea de Madrid, a través de su Letrado don Antonio Lucio Gil. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. El 13 de enero de 1995 tuvieron entrada en el Registro General de este Tribunal tres escritos de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid a los que se acompañaba, junto con el testimonio de los correspondientes procedimientos, los Autos de la referida Sala de 31 de octubre de 1994, en los que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación a los epígrafes I [apartados A.3 y C.2 c)] y II del número 12 del anexo I de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/1985, de 19 de diciembre, de presupuestos generales para el año 1986, y sobre las tarifas I [apartados 1.3 y 3.2 b)] y II del artículo 36 de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1986, de 25 de junio, que regula las tasas de la Comunidad de Madrid.

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

a) Las cuestiones se suscitan en los recursos contencioso-administrativos núms. 2388/89, 2678/89 y 4788/89, interpuestos todos ellos por la entidad Unión Eléctrica Fenosa, S.A., contra las liquidaciones practicadas en concepto de «tasas» por la Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Comunidad de Madrid de fechas 22 de octubre, 24 de noviembre y 18 de agosto de 1986, respectivamente, por un doble concepto –cruce de líneas aéreas sobre carretera o construcción de pasos sobre cuneta para peatones y carruajes, de un lado, y aprovechamiento especial del dominio público, de otro lado–, y por unos importes totales de 492.348 pesetas (246.174 pesetas por cada concepto), en el primer caso, de 227.500 pesetas (113.750 pesetas por cada concepto), en el segundo, y de 3.030.836 pesetas (1.515.418 pesetas por cada concepto), en el tercero de ellos, al considerar que «la cuantía de la liquidación de tasas referida es exageradamente desproporcionada con el hecho objeto de gravamen».

b) Tramitados los mencionados recursos, quedando los autos conclusos para sentencia, los días 20 (en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 134/95 y 135/95) y 21 (en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 133/95) de junio de 1994, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó providencias en las que, con suspensión del plazo para dictar sentencia, se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo que estimasen oportuno sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el anexo I, núm. 12, de la Ley 11/1985, de 19 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, los números I y II de la ordenanza fiscal reguladora de las tasas por obras e instalaciones en zonas de influencia de vías provinciales, y el art. 36, tarifas I y II, de la Ley 5/1986, de 25 de junio, de tasas de la Comunidad de Madrid, por su posible contra-

dicción con los arts. 9 y 24.1, en relación con los arts. 31.3, 133, 134, 156 y 157, todos ellos de la Constitución.

c) Notificadas dichas resoluciones, por escritos registrados todos ellos el 22 de septiembre de 1994 la representación procesal de la Comunidad de Madrid solicitó se dictase resolución que declarara no haber lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad porque «la pretendida inconstitucionalidad no tiene en cuenta la potestad tributaria y competencia estatutaria de la Comunidad de Madrid y que la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por obras e instalaciones en zonas de influencia de vías provinciales desde el 16 de julio de 1983 en que se constituyó la Comunidad de Madrid, no es una tasa de carácter local sino una tasa de una Comunidad autónoma a la que no es aplicable ni supletoriamente la Legislación Local».

Por su parte, el Ministerio Fiscal evacuó el trámite conferido por escritos de fecha 7 de octubre de 1994 en los que, considerando improcedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad con relación a la ordenanza fiscal reguladora de las tasas por obras e instalaciones en zonas de influencia de vías provinciales, al no reunir ésta el requisito de ser una norma con rango de ley (art. 35.1 LOTC), así como en relación con el art. 36 de la Ley 5/1986, al no haber sido dicho precepto aplicado en la determinación de la cuantía de las tasas cuestionadas, no se oponía al planteamiento de la misma respecto del anexo I.12 de la Ley 11/1985, pese a lo cual manifestaba que la providencia de audiencia únicamente reseñaba unos preceptos legales y determinadas normas constitucionales «sin explicitar ni la relación entre ambos ni la relevancia de la duda judicial en orden a la decisión del pleito».

Finalmente, por lo que respecta a la representación procesal de la parte actora, ésta no hizo alegación alguna en el plazo conferido.

3. Mediante Autos de fecha 31 de octubre de 1994, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid acordó elevar a este Tribunal tres cuestiones de inconstitucionalidad en cuanto a los epígrafes I [apartados A.3 y C.2 c)] y II del número 12 del anexo I de la Ley 11/1985, de 19 de diciembre de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 1986, y en cuanto a las tarifas I [apartados 1.3 y 3.2 b)] y II del artículo 36 de la Ley 5/1986, de 25 de junio de la Comunidad de Madrid, que regula las tasas de dicha Comunidad, por su posible contradicción con los arts. 9.3 y 24.1, ambos de la Constitución Española. El órgano judicial fundamenta el planteamiento de inconstitucionalidad en las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, tras señalar la Sala proponente que conforme al art. 18 de la citada Ley 11/1985 la cuantía de las tasas exigibles a partir del 1 de enero de 1986 por la prestación de servicios y por los aprovechamientos especiales definidos en sus normas reguladoras es la que se contiene en el anexo I de la misma, pone de manifiesto que la liquidación impugnada en el proceso contencioso-administrativo comprende dos conceptos, a los que la norma legal atribuye la misma tarifa: en primer lugar, la concesión de licencias para la realización de obras, instalaciones y construcciones en tramo interurbano, zonas de dominio público, servidumbre y afección (epígrafe I), concretamente, por el cruce de líneas aéreas de cobre de conducción de energía eléctrica en media o alta tensión con las carreteras [apartado C, número 2 c)], en dos de las liquidaciones impugnadas, y por la construcción de pasos sobre cuneta para peatones y carruajes, en la otra liquida-

ción recurrida; y, en segundo lugar, la autorización para la utilización o el aprovechamiento de la zona de uso público de las carreteras de la Comunidad, tramo interurbano (epígrafe II).

b) Seguidamente, subraya la Sala que en la fecha en que se practicó la liquidación impugnada (el 22 de octubre de 1986), estaba en vigor la Ley 5/1986, de 25 de junio, de tasas de la Comunidad de Madrid, que en su art. 36 regula las materias antes citadas, sin otras variaciones que, de un lado, en relación con la tarifa o epígrafe I, la elevación de la cuantía por metro cuadrado ocupado en la zona del dominio público (desde 325 a 650 pesetas) y, de otro, en cuanto a la tarifa o epígrafe II, la especificación de que la tarifa por la autorización o aprovechamiento –que sigue siendo la misma que la de la concesión de la licencia– se exigirá «con independencia de la tarifa aplicada por la mera concesión». Añade, además, que la disposición transitoria única de la citada Ley 5/1986, estableció en su segundo párrafo que durante 1986 «se aplicarán las tarifas recogidas en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para dicho año», circunstancia que relacionaría claramente ambas leyes en la medida en que la de 1986 ratifica la aplicabilidad de la promulgada en 1985.

c) Dicho lo que antecede, pasa la Sala a justificar el cumplimiento del requisito mencionado en el art. 35 LOTC relativo a que el fallo que haya de dictarse dependa de la validez de la norma cuestionada en su adecuación o no a la Constitución. Y sobre este particular apunta que «según el contenido de la liquidación impugnada aparece que se cobran tasa tanto por la concesión de la licencia como por la autorización para la utilización o el aprovechamiento y ambos conceptos en la misma cuantía». Circunstancia esta que sin duda es legal, dado que, no sólo se ajusta perfectamente a lo establecido en los epígrafes (I y II de la Ley 11/1985) y tarifas (I y II de la Ley 5/1986) cuya constitucionalidad se cuestiona, sino que, además, por si existiera alguna duda, el art. 36, tarifa II, de la Ley 5/1986, establece que las tasas por las autorizaciones (para la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público) tendrán la misma cuantía que las exigidas por las concesiones (de licencias de la tarifa I), con independencia –aclara– de la tarifa aplicable por la mera concesión. Se da, pues, a juicio del órgano judicial, una «duplicidad clara y manifiesta, mucho más llamativa por cuanto que la actividad administrativa a realizar es la misma, en caso como el presente y concretamente en los conceptos del mismo, pues pudieron existir otros en que no sea así, para la concesión de la licencia y para la autorización para la utilización privativa, lo cual hace que los conceptos se doblen en la cuantía de la cantidad exigible». De venir establecida esta duplicidad en una Ordenanza –continúa el órgano judicial– no hubiera sido preciso plantear cuestión de inconstitucionalidad, en la medida en que, al tratarse de una mera cuestión de legalidad, podría haberla resuelto directamente la propia Sala; sin embargo, al haberse incluido la Ordenanza reguladora de las tasas en una Ley de cuya validez depende el fallo, entiende el órgano judicial que, aunque considere que dicha Ley es arbitraria, no puede sino plantear cuestión sobre su inconstitucionalidad.

d) Finalmente, y respecto de las dudas de constitucionalidad, a juicio del órgano cuestionante, la duplicidad en el pago de la tasa por los conceptos citados (concesión de licencia para realización de obras, instalaciones y construcciones en tramo interurbano, de un lado, y autorización para el aprovechamiento especial de zonas de uso público de las carreteras de la Comunidad, de otro), resulta arbitraria, «al estimar que puede encuadrarse en

el artículo 9, apartado 3, de la Constitución que garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, e incluso comprendiéndose en el contenido del artículo 24.1 de la Constitución al afectar a la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos».

4. Las Secciones Primera, Cuarta y Segunda de este Tribunal, por providencias de 8 de febrero de 1995, acordaron admitir a trámite las cuestiones, dando traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia e Interior, y al Fiscal General del Estado, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación de las cuestiones (lo que se cumplimentó para las tres cuestiones en el BOE núm. 44, de 21 de febrero de 1995).

5. Por escritos registrados en este Tribunal el día 22 de febrero de 1995 se recibieron tres comunicaciones del Presidente del Congreso de los Diputados conforme a las cuales dicha Cámara no se personaría en los procedimientos ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

El Presidente del Senado comunicaba a este Tribunal, mediante otros tantos escritos registrados el día 24 de febrero siguiente, que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Con fecha de 1 de marzo de 1995, doña Carlota Roch Martínez de Azcoitia, Letrada de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, presentó tres escritos ante este Tribunal por el cual se personaba en representación y defensa del Consejo de Gobierno, conforme al Acuerdo adoptado por éste en su sesión de 16 de febrero de 1995. Y lo propio hacía, con otros tantos escritos el día 2 de marzo siguiente, don Antonio Lucio Gil, Letrado de la Asamblea de Madrid, en nombre y representación de la misma, conforme a lo acordado por la citada Asamblea en su sesión de 27 de febrero de 1995.

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante tres escritos presentados el día 1 de marzo de 1995, en los que suplicaba que, previos los trámites legales, se dictara Sentencia desestimatoria de las cuestiones propuestas. Parte en sus alegaciones advirtiendo que una interpretación flexible de los presupuestos procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad, así como la doctrina constitucional relativa a la conveniencia de que las mismas encuentren solución por sentencia (desde la STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 1, a la STC 37/1994, de 23 de diciembre, FJ 4) «invitan a efectuar un esfuerzo para concretar el objeto de esta cuestión». Ahora bien, a su juicio, no procede examinar la supuesta inconstitucionalidad del apartado 3.2 b) de la tarifa I en relación con la tarifa II, del art. 36, de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1986, de 25 de junio, porque su adecuación o no a la Constitución «es manifiestamente irrelevante para el fallo del proceso a quo», dado que, *ratione temporis*, no resultaba aplicable a las liquidaciones objeto del recurso. En efecto, sostiene esta representación pública que la dispo-

sición transitoria de la Ley autonómica citada suspende hasta el día 1 de enero de 1987 la entrada en vigor de las tarifas en ella previstas –también las del art. 36–, ordenando se apliquen durante 1986 las tarifas establecidas en la Ley 11/1985, también de la Comunidad de Madrid, razón por la cual los actos administrativos impugnados en el recurso contencioso-administrativo que han dado lugar al planteamiento de la presente cuestión fueron dictados exclusivamente al amparo de esta última norma legal. Aunque el órgano judicial extiende la cuestión de inconstitucionalidad a las tarifas I y II del art. 36 de la Ley 5/1986 con fundamento en que esta norma «ratifica» la aplicación de la Ley 11/1985, el Abogado del Estado entiende que la mal llamada «ratificación» es producto, no de las tarifas cuestionadas de la Ley 5/1986, sino de su disposición transitoria (que dispone que «Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 8, las tarifas previstas en la Ley para las tasas incluidas en las mismas quedarán en suspenso hasta el 1 de enero de 1987. Durante 1986 se aplicarán las tarifas recogidas en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para dicho año»), norma esta que no puede reputarse inconstitucional. En efecto, se trata de una simple regla intertemporal que deslinda las esferas de vigencia de dos leyes sucesivas, siendo su objeto todas las tarifas de las tasas autonómicas reguladas en la Ley 5/1986, de manera que, si una tarifa en particular fuera inconstitucional, su invalidación no podría afectar en sí misma a la disposición transitoria, que tendría como objeto todas las demás tarifas constitucionales y válidas. Procede entonces, a su juicio, por las razones expuestas, excluir de la presente cuestión el apartado 3.2 b) de la tarifa I, en relación con la tarifa II, del art. 36, de la Ley 5/1986, de la Comunidad de Madrid.

Una vez limitada la cuestión al epígrafe C.2 c) de la tarifa I y a la tarifa II, en aplicación conjunta, del número 12 del anexo I de la Ley 11/1985, aplicable al supuesto de autos según la disposición transitoria de la Ley autonómica 5/1986, resalta el Abogado del Estado que el Auto de planteamiento funda la supuesta inconstitucionalidad en la infracción de los arts. 9.3 y 24.1 CE. Así, y con relación a la vulneración del art. 24.1 CE, destaca la representación pública que «el auto de planteamiento se limitada a la desnuda afirmación de que los preceptos cuestionados afectan ‘a la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos’. No se explica ni en qué consiste esa supuesta ‘afección’ ni por qué la supuesta ‘afección’ es inconstitucional. Sólo cabe conjeturar que tal vez haya podido entenderse que la fuerza formal que las tarifas han adquirido en virtud de la Ley madrileña 11/1985 dificulta su impugnación al contribuyente. Parece que la carga legal de ‘especificar y justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión’ (art. 35.2 LOTC) comprende la exteriorización del razonamiento de inconstitucionalidad posible. No basta la desnuda cita como infringido de un precepto constitucional sino el explicar –siquiera mínimamente– el porqué de esa infracción. En consecuencia, faltan las condiciones procesales precisas para examinar la supuesta infracción del art. 24.1 CE».

Igualmente, y con referencia a la otra lesión de la Constitución, esta vez, la del art. 9.3 CE, según el Abogado del Estado, «es razonada con gran laconismo», aunque «al menos aquí puede inferirse algo sobre las razones de la Sección para creer posiblemente violado este precepto constitucional». El auto de planteamiento considera arbitrariedad del legislador autonómico la «duplicidad» nacida de la simultánea aplicación de la tarifa II del número 12 del anexo I de la Ley 11/1985, y del aparta-

do C.2 c) de la tarifa I del mismo número 12, porque «la actividad administrativa es la misma».

Hechas las anteriores precisiones, pasa el Abogado del Estado a efectuar unas aclaraciones sobre los preceptos cuestionados y, a tal fin, y para captar más fácilmente su sentido, toma en consideración la ordenanza fiscal de la extinta Diputación de Madrid, conforme a la cual, la llamada «Tasa por obras e instalaciones en la zona de influencia de las carreteras de la Comunidad de Madrid» comprende dos hechos impositivos: por un lado, el otorgamiento de la autorización de obras e instalaciones prevista en la legislación de carreteras y, por el otro, el aprovechamiento del dominio público autonómico. En efecto, los arts. 85 y 86 del Reglamento de Carreteras de 8 de febrero de 1977 –vigente en 1986– exigían la autorización del «organismo administrativo de que dependa la carretera» para la realización de cualesquiera tipo de obras e instalaciones fijas o provisionales de cualquier naturaleza en cualquiera de las tres zonas a que se refería el art. 32 de la Ley de carreteras de 19 de diciembre de 1974 (dominio público, servidumbre, afección). Una de estas instalaciones eran las líneas aéreas de alta tensión como se infiere, por ejemplo, de los arts. 85.2 c) y 86.1 b) del Reglamento de carreteras de 1977, cuya autorización podía dar lugar al establecimiento de una tasa. Ahora bien, aparte de obtener esa autorización de obras e instalaciones prevista en la legislación de carreteras, era perfectamente concebible que la obra o instalación autorizada, una vez realizada, diera lugar a un aprovechamiento especial del dominio público viario autonómico, lo que permitía establecer otra tasa con hecho imponible distinto a la tasa por la autorización. Así es, la tasa por la autorización se devenga por su otorgamiento (art. 38.a de la Ley 5/1986), con independencia de que la ejecución de la obra o instalación dé o no dé lugar a utilización del dominio público, al ser admisible que la autorización se refiera a zonas no demaniales sino del dominio privado (arts. 70.2 y 73.2 del Reglamento de carreteras de 1977). La tasa sería, entonces, contraprestación del coste de la actividad administrativa de examen y verificación de los proyectos y cuantas otras fueran precisas para otorgar la autorización (el coste de la actividad y la relación de contraprestación aparecen como notas constitucionales de la tasa en la STC 296/1994, de 10 de noviembre, FJ 4). Sin embargo, la tasa por aprovechamiento del dominio público se devenga «en el momento en que efectivamente se haya producido el aprovechamiento o utilización» (art. 38.b de la Ley 5/1986, de la Comunidad de Madrid), lo que implica que no siempre se devengan las dos tasas que se vienen considerando. Sólo, pues, se produce el doble devengo cuando la obra o instalación que se autoriza implique, además, una efectiva utilización o aprovechamiento del demanio público.

Una vez efectuadas las aclaraciones anteriores, pasa el Abogado del Estado a analizar las vulneraciones constitucionales que se imputan a los preceptos cuestionados. Y, a su juicio, bastan las aclaraciones previas para excluir la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), pues, al no haber «duplicidad», esto es, doble gravamen irrazonable de un mismo hecho imponible (que podría ser lesivo de los principios del art. 31.1 CE), no cabe la lesión de aquel principio del art. 9.3 CE. Existen dos hechos impositivos (otorgamiento de autorización, de un lado, y efectivo aprovechamiento del dominio público, de otro), cuya coincidencia en la cuantía de la tasa podrá ser más o menos discutible desde el punto de vista de la buena técnica tributaria, más no desde el de su constitucionalidad.

Tampoco hay lesión, según el parecer del Abogado del Estado, de la tutela judicial efectiva, pues si lo que se pretende subrayar por el órgano judicial con la invocación del art. 24.1 CE es que la cuestión de inconstitucionalidad no está a disposición de la parte sino que su planteamiento es prerrogativa del juez o tribunal, nada más inadecuado para ello que el presente caso, donde, precisamente, sí se ha planteado la cuestión (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 15), de oficio, además, al no haber sido pedida por ninguna de las partes del proceso.

7. El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a través de la Letrada de sus servicios doña Carlota Roch Martínez de Azcoitia, evacuó los trámites de alegaciones conferidos, suplicando se dictase Sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, al ser los preceptos impugnados plenamente conformes con la Constitución. Arranca esta representación en sus alegaciones acotando el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad y, en particular, analizando el juicio de relevancia de los preceptos cuestionados (art. 35.2 LOTC), para alcanzar la conclusión de que «[u]na simple lectura de la Disposición Transitoria de la Ley autonómica 5/1986, de 25 de junio, de Tasas, permite apreciar que la citada Ley no es aplicable al supuesto concreto, por lo que la cuestión de inconstitucionalidad planteada debe quedar acotada a los preceptos de la Ley autonómica 11/1985, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1986».

Por otra parte, y ya con relación a los preceptos impugnados, destaca en primer lugar el Consejo de Gobierno que la Comunidad de Madrid asumió en el momento de su constitución –en 1983– todas las competencias que, según la Ley, correspondían a la Diputación Provincial de Madrid (disposición transitoria cuarta, 2, de su Estatuto de Autonomía, y art. 40 de la Ley de bases de régimen local). Así, la antigua «Ordenanza para la exacción de tasas por obras e instalaciones en zona de influencia de vías provinciales», en su art. 1, diferenciaba claramente dos hechos impositivos: por un lado, la utilización privativa o el aprovechamiento especial de la zona de uso público; por el otro, la expedición de licencias e informes. Esta Ordenanza que regía desde enero de 1980 fue sustituida, en 1983, por otra que mantenía los mismos criterios, pues tras diferenciar en su artículo tercero los hechos impositivos de autorización privativa o aprovechamiento especial, el de concesión de licencias y el de expedición de informes, señalada en el número segundo: «Cuando una obra, instalación o construcción se hallase sujeta a concesión de licencia y a autorización privativa o aprovechamiento especial, hechos impositivos establecidos en las letras A) y B) del número 1 de este artículo, se exigirá la tasa señalada a cada uno de ellos, entendiéndose que se trata de dos conceptos de imposición diferentes».

Ambos hechos impositivos tenían distinto fundamento, pues la tasa por autorización privativa o aprovechamiento especial se basaba en los arts. 135.a) y 138 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, en relación con los artículos 66, 67 y 68 del Reglamento general de carreteras entonces vigente. Por su parte, la tasa por concesión de licencias se fundamentaba en lo dispuesto en el art. 135.b) del antes citado Real Decreto 3250/1976 y el art. 85 del señalado Reglamento general de carreteras. Esta compatibilidad de tasas no sólo ha sido admitida en nuestra normativa de régimen local (artículo 209 del entonces texto refundido de régimen local), sino por la doctrina del Tribunal Supremo (Sentencia de 24 de noviembre de 1959) que declaró la compatibilidad de las tasas por apertura de zanjas con las tasas por ocupación del subsuelo en unos mismos terrenos de dominio

público, sobre la base del distinto carácter y finalidad de ambas tasas y hechos imponible.

Al confeccionar la Comunidad de Madrid sus primeros presupuestos autonómicos (los del ejercicio 1984) debía cumplir tanto con el principio de legalidad tributaria (arts. 31.3 y 133 CE, y 59 Estatuto de Autonomía) como con el de universalidad presupuestaria [arts. 134.2 CE y 59 c) Estatuto de Autonomía], lo que aconsejaba que se recogieran en los presupuestos generales de la Comunidad los ingresos de la Diputación Provincial, al ser heredada la estructura de ingresos de la extinguida Diputación Provincial, pero sin introducir modificación alguna en las normas tributarias, dada la existencia de la limitación constitucional prevista en el art. 134.7 CE, aunque, eso sí, autorizando al Gobierno a sustituir las referencias que existían en las ordenanzas fiscales a la Administración local por aquellas que correspondiesen a la Comunidad Autónoma, incorporándose también a un anexo las tasas provenientes de la Diputación Provincial, aunque sin modificación alguna por impedimento constitucional; ingresos que luego serían acogidos por la Ley autonómica 2/1985, de 25 de febrero, de presupuestos generales para 1985 y, más tarde, por la Ley autonómica 11/1985, de 19 de diciembre, de presupuestos generales para 1986, cuya constitucionalidad se plantea, donde nuevamente se incluyen las tasas de la Diputación provincial sin incorporar ninguna modificación de las ordenanzas fiscales, en cumplimiento del citado art. 134.7 CE.

Posteriormente, se promulga la Ley autonómica 5/1986, de tasas de la Comunidad de Madrid, en cuyo art. 36 se diferencia específicamente entre la tasa por concesión de licencias (tarifa I) y, concretamente, la cuestionada, que es la prevista en el apartado 3.2 b) (por el cruce de líneas aéreas de cobre de conducción de energía eléctrica en media o alta tensión con las carreteras), y la tasa por autorizaciones privativas o aprovechamientos especiales de zona de uso público de las carreteras de la Comunidad (tarifa II), estableciendo el principio de compatibilidad entre ambas tasas.

A juicio del Consejo de Gobierno, el Auto de planteamiento de la cuestión interpreta erróneamente los diferentes hechos imponibles susceptibles de ser gravados por las respectivas tasas, dado que es diferente el coste que se provoca por una concesión de licencias que la restricción en el uso general de bienes de dominio público producida por una autorización privativa o aprovechamiento especial. Así lo indicarían los propios límites de las tasas: mientras que en el primer caso la cuantía total de las tasas recaudadas no debería exceder del coste total de la prestación del servicio o de la realización de la actividad, en el segundo, no debería superar el valor de mercado del aprovechamiento concedido sobre los bienes del dominio público. Este diferente carácter y objeto, que habría venido confirmado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 24 de noviembre de 1959 –al admitir la diferencia entre el hecho imponible previsto en la tarifa II (concesión de licencias por una sola vez) del recogido en la tarifa I (aprovechamiento especial que tiene por fin un beneficio particular)– hubiese quedado más resaltado, con un tratamiento legislativo más correcto, si se hubiese gravado más la autorización privativa o aprovechamiento especial que la concesión de la licencia, acomodando la tarifa II a la superficie afectada y periodificándola, por ejemplo, anualmente. Pero esta es una opción del legislador autonómico que, sobre la base de su autonomía financiera y de su poder legislativo (arts. 61 LOFCA y 51 Estatuto de Autonomía), puede establecer de forma diversa los tributos autonómicos y, entre ellos, las tasas.

Sin embargo, este posible desacuerdo técnico de la Ley autonómica de tasas, que hubiese debido gravar en una cuantía superior el arrendamiento del dominio público que la concesión de licencias, no puede llevar a la confusión en la que incurre el Auto de planteamiento, al reducir el objeto de las tasas a la realización de la actividad administrativa (la de autorizar), olvidando por completo el beneficio del particular por la utilización privativa o aprovechamiento especial.

Considera asimismo el Consejo de Gobierno que la propia evolución posterior de la regulación jurídica, tanto estatal como autonómica, de estas tasas, avalan la interpretación propuesta. Concretamente, mientras que el art. 13 a) de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, señala como hecho imponible de la tasa la tramitación y expedición de licencias, el art. 24.1 a) de la citada norma legal otorga la consideración de precios públicos a las contraprestaciones satisfechas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. También la Ley autonómica 1/1992, de 12 de marzo, de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid, distingue la tasa por la autorización de instalaciones (art. 40), tributo que tiende a cubrir el coste de la actividad (art. 9), del precio público por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público (art. 19), prestación pecuniaria que pretende retribuir la utilidad derivada del dominio público, fijándose su cuantía con referencia al «valor del mercado correspondiente o al de la utilidad derivada del mismo».

A la luz de las anteriores alegaciones considera el Gobierno autonómico que no puede defenderse que la legislación autonómica cuestionada roce, siquiera tangencialmente, la arbitrariedad vedada a los poderes públicos por el art. 9.3 CE, que el Auto de planteamiento relaciona con el derecho a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales establecido en el art. 24.1 CE. En efecto, dado que dicho Auto basa la aludida arbitrariedad exclusivamente en la existencia de una duplicidad de gravamen, este reproche queda sin fundamento al haberse demostrado no sólo que no existe dicha doble imposición, sino que la compatibilidad entre las tasas por autorizaciones o licencias, de un lado, y por la utilización o aprovechamiento del dominio público, de otro, está plenamente justificada.

Por todo lo anterior, suplica el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid la desestimación de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad, solicitando al mismo tiempo la acumulación de dichas cuestiones, registradas con los núms. 133/95, 134/95 y 135/95, al referirse todas ellas al mismo objeto.

8. La representación procesal de la Asamblea de Madrid presentó sus escritos en el Registro General de este Tribunal el día 2 de marzo de 1995, por el que solicitaba se dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad de las normas cuestionadas. Comienza en sus alegaciones señalando que la Ley 5/1986, de 25 de junio, cuestionada no cumple con el requisito previsto en el art. 35.2 LOTC, consistente en que la norma impugnada sea aplicable al caso, dado que la normativa aplicable en el momento de practicarse la liquidación impugnada en el proceso a quo no era sino la Ley 11/1985, concretamente, sus epígrafes I, apartados C.2 c), y II, del número 12, del anexo I.

Seguidamente pone de manifiesto que la cuestión de inconstitucionalidad no satisface las exigencias de motivación, dado que se limita a hacer referencia a la posible contradicción de los preceptos cuestionados con el art. 9.3 CE y el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE, razón por la cual la Asamblea de

Madrid se encuentra «con una verdadera incertidumbre respecto al contenido y alcance de la cuestión», con las consecuencias que ello supone de cara a «disponer de las mínimas posibilidades de verificar la necesaria contradicción procesal». Incertidumbre que ya expresara el Ministerio Fiscal durante el trámite de planteamiento de la cuestión al señalar que el órgano judicial se limita a reseñar, de un parte, unos preceptos legales, y, de otra, determinadas normas constitucionales, sin explicitar ni la relación entre ambos ni la relevancia de la duda judicial en orden a la decisión del pleito; y difícilmente puede exponerse la posición que se mantiene acerca de la duda de constitucionalidad suscitada por el Juzgador cuando se desconocen los motivos y razones que han originado la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, la representación procesal de la Asamblea de Madrid expone las razones por las que considera que los preceptos cuestionados por el órgano judicial no contradicen los arts. 9.3 y 24.1, ambos de la CE, aunque deja claro que para ello precisa «realizar una labor de interpretación» de cuáles son esas dudas que asaltan al órgano jurisdiccional. En este sentido, en lo que respecta a la alegada contradicción de las tasas previstas en los epígrafes I, apartado C.2 c), y II, del número 12 del anexo I de la Ley 11/1985, con la interdicción de la arbitrariedad consagrada en el art. 9.3 CE, trae a colación la doctrina de este Tribunal (cita la STC 108/1986, de 29 de julio) en virtud de la cual, en la medida en que el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de manera que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones legítimas, el examen de un precepto legal desde la perspectiva de la interdicción de la arbitrariedad ha de centrarse en verificar si tal precepto establece una discriminación o carece de toda explicación racional, circunstancias estas que el órgano judicial no sólo no demuestra, sino que ni siquiera apunta en el Auto de planteamiento de la cuestión.

También niega el Letrado de la Asamblea de Madrid que se haya producido la vulneración del derecho –de «contenido complejo»– a obtener la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE. A este respecto, pone de manifiesto que el Auto de planteamiento no señala cuál de las garantías integrantes de dicho derecho –que incluye, entre otros, el derecho a acceder a los órganos de la jurisdicción, a obtener un fallo de éstos y a que dicho fallo se cumpla– resultaría vulnerado por los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona. Al margen de esta falta de motivación (que debería llevar a la desestimación de la cuestión planteada), considera que, de todos modos, no es posible considerar que tales preceptos contradicen el art. 24.1 CE, dado que de ellos no resulta la imposibilidad de cumplir el fallo, ni impiden que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido, ni causan indefensión, ni, en fin, afectan al derecho a obtener una resolución fundada en Derecho.

No obstante, la razón fundamental para rechazar que los preceptos cuestionados vulneren el art. 24.1 CE estriba en que, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal (se cita la STC 90/1985, de 22 de julio), las actuaciones de los órganos legislativos únicamente pueden lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva «cuando normas legislativas regulan el acceso a la justicia o los distintos aspectos de los procesos judiciales» o «con motivo de actuaciones singulares de las Cámaras parlamentarias en que se produzca igualmente una incidencia sobre el despliegue de aquellas exigencias para un supuesto concreto»; y es evidente que los preceptos legales cuestionados no resultan subsumibles en ninguno de los dos supuestos referidos.

A mayor abundamiento, subraya el Letrado de la Asamblea de Madrid que el propio Auto de planteamiento de la cuestión, tras señalar que la «duplicidad clara y manifiesta» de tarifas que denuncia se produce porque, en el caso objeto de enjuiciamiento, la actividad administrativa a realizar para conceder la licencia de las obras y autorizar la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público es la misma, reconoce que «pudieron existir otros [casos] en que no sea así». De este modo –señala–, el propio órgano judicial admite que caben aplicaciones «correctas» de las tarifas en cuestión, lo que lleva a situar los «reparos» en los términos de la aplicación de la ley. Siendo esto así –concluye–, el reparo debería hacerse en todo caso a la aplicación de los preceptos legales, no a la propia constitucionalidad de los mismos.

Teniendo en cuenta lo anterior, que este Tribunal viene señalando que deben extremarse las garantías destinadas a impedir que la cuestión de inconstitucionalidad resulte desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y, en fin, que la calificación de arbitraria dada a una Ley exige también una cierta prudencia, la Asamblea de Madrid llega a la conclusión de que el órgano jurisdiccional debería haber apurado las posibilidades de interpretación conforme a la Constitución de los preceptos cuestionados.

Por todo lo anterior, suplica la Asamblea de Madrid que se dicte Sentencia desestimando las cuestiones de inconstitucionalidad, solicitando al mismo tiempo la acumulación de dichas cuestiones, registradas con los núms. 133/95, 134/95 y 135/95.

9. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escritos con fecha de 1 de marzo de 1995 (registrados el día 3 de marzo siguiente), en los que suplica se dicte Sentencia desestimatoria de las cuestiones de inconstitucionalidad sometidas a enjuiciamiento. Tras señalar los preceptos que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid considera contrarios a los arts. 9.3 y 24.1 CE –a saber, el art. 18.1 y los epígrafes I y II del apartado 12 del anexo I de la Ley 11/1985, así como el art. 36, tarifas I y II, y la disposición transitoria, de la Ley 5/1986–, pone de manifiesto el Fiscal que el Auto de planteamiento adolece de una falta de concreción que, sin constituir causa de inadmisión, le obliga a indagar las posibles razones que han llevado al órgano jurisdiccional a elevar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Dado que en las providencias de audiencia a las partes prevista en el art. 35.2 LOTC, además de a los citados arts. 9.3 y 24.1 CE –finalmente recogidos en el Auto de planteamiento–, se hacía mención de los arts. 31.3, 133, 134, 156 y 157, todos ellos de la Constitución, entiende el Fiscal que en un primer momento la Sala parecía señalar la inconstitucionalidad en que podía incurrirse al regular determinadas tasas en una Ley de Presupuestos. Posteriormente, sin embargo, la Sala ha reconsiderado su postura al eliminar las referencias a los arts. 133 y 134 CE, cambio de criterio que, a juicio del Fiscal, resultaba forzoso, no sólo porque, conforme a la STC 116/1994, las limitaciones impuestas a la creación de tributos en normas presupuestarias no tiene por qué aplicarse a las Comunidades Autónomas, sino también porque la Ley 5/1986 ha venido a convalidar los posibles defectos de que pudiera adolecer la Ley 11/1985.

Sentado lo anterior, subraya el Fiscal que, frente a lo que exige este Tribunal (cita, a este respecto, el ATC 158/1993), el órgano judicial no justifica en absoluto la posible incompatibilidad de los preceptos cuestionados con el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el

art. 24.1 CE. Pese a que esta circunstancia permitiría ya desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en este concreto punto, el Fiscal considera oportuno hacer algunas consideraciones al respecto. En este sentido, señala que la única justificación que se alcanza como posible es que la Sala considere que no puede prestar una tutela judicial realmente efectiva al aplicar los preceptos cuestionados porque discrepa de su contenido. Si así fuere, recuerda que los jueces y magistrados se encuentran sometidos al imperio de la Ley (art. 117.1 CE), como emanación de la soberanía popular, por lo que su disconformidad con la regulación legal no es motivo para entender que se les impide prestar la tutela judicial a que les obliga el art. 24.1 CE. Todas las leyes aprobadas por el poder legislativo gozan de la presunción de constitucionalidad –prosigue–, de manera que sólo si la ley fuera contraria a la Constitución podrán los tribunales ordinarios, no inaplicarla, sino elevar la cuestión de inconstitucionalidad a este Tribunal, pero siempre con fundamento en preceptos constitucionales distintos al art. 24.1 CE, dado que la tutela judicial efectiva se presta tanto aplicando leyes con las que se está de acuerdo como aplicando otras de cuyo contenido se disiente. En suma, la cita del art. 24.1 CE resultaría redundante dado que, o los preceptos cuestionados son contrarios al art. 9.3 CE, en cuyo caso deben ser expulsados del ordenamiento jurídico por tal motivo, o el mero hecho de discrepar de ellos no sirve para sustentar las presentes cuestiones de inconstitucionalidad.

Por lo que se refiere a la denunciada vulneración de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos establecida en el art. 9.3 CE, tras expresar que la Sala cuestionante considera que aquella se produce al exigirse dos tasas de la misma cuantía por la misma actividad administrativa, recuerda el Fiscal que, conforme viene señalando este Tribunal (cita la STC 239/1992), los cánones con que debe medirse la arbitrariedad del poder legislativo son distintos de los que sirven para el poder ejecutivo, de suerte que, cuando se trata de examinar si una norma legal incurre en arbitrariedad el análisis debe centrarse en verificar si establece una discriminación o, si aún no estableciéndola, carece de toda explicación racional. A la luz de esta doctrina, sólo cuando la redacción legal obedezca indudablemente a un arbitrio irracional debe ser expulsada del ordenamiento jurídico, bastando con que exista una motivación posible en el legislador para que deba rechazarse la quiebra del art. 9.3 CE por este concepto.

Pues bien, entiende el Fiscal que el legislador autonómico ha pretendido claramente imponer una doble tasa por el tendido eléctrico en las carreteras de la Comunidad Autónoma de Madrid, una que se exige por la mera concesión, e incluye la realización de obras, instalaciones y construcciones en tramo interurbano, y otra que grava el aprovechamiento especial de la zona de uso público, con la peculiaridad de que (al cruzarse por vía aérea las carreteras de la Comunidad Autónoma con un tendido de alta tensión) se generan unos riesgos para el resto de los usuarios. A juicio del Ministerio Fiscal, aunque puede discreparse de la oportunidad de ese doble gravamen, no puede tacharse de arbitrario; y no debe olvidarse –señala, con cita del ATC 341/1993– que el Tribunal Constitucional no es juez de la técnica legislativa, sino de la adecuación constitucional de las leyes.

En atención a lo expuesto, el Fiscal General del Estado interesa se dicte Sentencia declarando la constitucionalidad de los preceptos impugnados, solicitando, asimismo, que, siendo sustancialmente iguales, se proceda a la acumulación de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 133/1995, 134/1995 y 135/1995.

10. Por Auto de 15 de marzo de 1995 se acordó acumular las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los números 134/95 y 135/95 a la registrada con el número 133/95, dado que las tres cuestiones han sido planteadas por el mismo órgano judicial, en relación con los mismos preceptos de las Leyes 11/1985, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 1986, y 5/1986, de tasas de dicha Comunidad, por presunta oposición de los preceptos cuestionados con los arts. 9.3 y 24.1 CE, siendo además coincidentes las fundamentaciones que se contienen en los respectivos Autos de planteamiento, lo que justifica la unidad de tramitación y decisión al cumplirse los requisitos previstos en el art. 83 LOTC.

11. Por providencia de fecha de 14 de diciembre de 2004 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid plantea tres cuestiones de inconstitucionalidad, que han sido acumuladas, en relación con los epígrafes I [apartados A.3 y C.2 c)] y II del número 12 del anexo I de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/1985, de 19 de diciembre, de presupuestos generales para el año 1986, y de las tarifas I [apartados 1.3 y 3.2 b)] y II del artículo 36 de la Ley 5/1986, de 25 de junio, que regula las tasas de la Comunidad de Madrid, por su posible contradicción con los artículos 9.3 y 24.1 de la Constitución española.

Fundamenta la Sala las presentes cuestiones, en esencia, en que las normas de cuya constitucionalidad se duda autorizan la imposición de dos tasas de la misma cuantía en aquellos supuestos en los que se realizan obras, instalaciones y construcciones en zonas de dominio público, tramo interurbano de las carreteras de la Comunidad: una por la realización de las obras, instalaciones o construcciones en el dominio público, y otra por la utilización privativa o aprovechamiento especial de ese mismo dominio público. A su juicio, esta circunstancia genera una duplicidad de gravamen por la realización del mismo hecho imponible que resultaría contraria a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y afectaría al derecho a la tutela efectiva de los jueces y tribunales (art. 24.1 CE).

Frente a la tesis del órgano judicial se alza la del Abogado del Estado, quien solicita la desestimación de las cuestiones por dos razones: en relación con el art. 24.1 CE, porque la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid no exterioriza, tal y como exige el art. 35.2 LOTC, las razones por las que considera que los preceptos cuestionados contradicen la citada disposición constitucional; en relación con el art. 9.3 CE, porque no existe la duplicidad tributaria que se denuncia, sino el devengo de dos tasas diferentes por hechos imponibles distintos (de un lado, la autorización administrativa para realizar instalaciones, construcciones u obras en bienes del dominio público, y, de otro lado, la autorización administrativa para la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes del dominio público).

También la Letrada del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid rechaza la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas con fundamento en que el órgano judicial interpreta erróneamente los diferentes hechos imponibles susceptibles de ser gravados por las diferentes tasas, dado que, a su juicio, es diferente el coste que provoca en la Administración la concesión de

una licencia para realizar instalaciones, construcciones u obras, que el que genera la restricción en el uso general de bienes del dominio público como consecuencia de la utilización privativa o aprovechamiento especial del mismo.

La representación procesal de la Asamblea de Madrid solicita igualmente la desestimación de las presentes cuestiones al no satisfacer las mismas las exigencias de motivación que derivan del art. 35.2 LOTC. En este sentido, pone de manifiesto que el órgano judicial ni justifica las razones por las que normas cuestionadas establecen una discriminación o carecen de toda explicación racional –únicos motivos que, conforme a nuestra doctrina, permitirían afirmar que el legislador ha incurrido en arbitrariedad–, ni tampoco especifica –ni es posible, de todos modos, apreciar– qué concreta garantía de las integrantes del derecho a obtener la tutela judicial efectiva habría resultado lesionada por aquéllas.

Por último, para el Fiscal General del Estado, que también pone de manifiesto la falta de concreción de que adolecen los Autos de planteamiento, tampoco pueden prosperar las presentes cuestiones de inconstitucionalidad. En su opinión, la circunstancia de que un órgano judicial deba aplicar unas normas de cuyo contenido discrepa no vulnera –como parece mantener la Sala cuestionante– el derecho a la tutela judicial efectiva, porque los Jueces y Magistrados están sometidos al imperio de la Ley (art. 117.1 CE), de manera que sólo si las normas fueran contrarias a la Constitución podrían, no inaplicarlas, sino, tal y como ha hecho la Sala, plantear cuestión de inconstitucionalidad contra las mismas. Por otro lado, niega la existencia de la arbitrariedad denunciada en la medida en que las tasas objeto de controversia gravan hechos imponible diferentes, pues una grava la mera concesión de una licencia para la realización de instalaciones, construcciones y obras, y la otra el aprovechamiento especial del dominio público.

2. Antes de entrar en el examen del fondo, conviene comenzar delimitando con precisión los actos administrativos impugnados en el proceso contencioso-administrativo que ha dado lugar al planteamiento de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad, así como las normas legales en virtud de las cuales se han dictado los mismos.

A este respecto, debe subrayarse, antes de nada, que todos los recursos contencioso-administrativos que han dado lugar al presente proceso constitucional se interponen contra la liquidación de tasas practicadas a la misma entidad mercantil por la Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Comunidad de Madrid por dos conceptos diferentes, aunque ambos de la misma cuantía: de un lado, la tasa derivada de la autorización para realizar cruces de líneas aéreas sobre carretera (cuestiones núms. 133/95 y 135/95) o para construir pasos sobre cuneta para peatones y carruajes (cuestión núm. 134/95); y, de otro, la tasa por el aprovechamiento privativo o especial del dominio público, concretamente de las carreteras de la Comunidad Autónoma, como consecuencia de las citadas obras (cuestiones núms. 133/95, 134/95 y 135/95). Todas las tasas mencionadas se han dictado, como se expresa textualmente en la Resolución de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid de 25 de marzo de 1987, al amparo de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/1985, de 19 de diciembre, de presupuestos generales para 1986 y, en concreto, de sus epígrafes I [apartados A.3 y C.2 c)] y II del número 12 del anexo I, Comunidad Autónoma que, en virtud de la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de

febrero, por la que se aprueba su Estatuto de Autonomía, se subrogó en la titularidad de las tasas que habían sido establecidas por la extinta Diputación Provincial de Madrid y reguladas por sus correspondientes ordenanzas fiscales.

En efecto, la Ley 11/1985 establecía en su art. 18.1 que «[l]a cuantía de las Tasas exigible a partir de 1 de enero de 1986 por la prestación de los servicios y por los aprovechamientos especiales definidos en sus normas reguladoras será la que se contiene en el Anexo I» de la citada norma legal. Por su parte, el anexo I, bajo el título «Actualización de Tarifas de Ordenanzas Fiscales y demás disposiciones reguladoras de tasas por prestación de servicios y aprovechamientos especiales», preveía que «[l]a cuantía de las tasas exigibles a partir del 1.º de enero de 1986 por prestación de los servicios y por aprovechamientos especiales definidos en cada una de las Ordenanzas y normativas» era la que se detallaba en sus doce tarifas, la última de las cuales –la núm. 12–, referida a la «Ordenanza fiscal reguladora de tasas por obras e instalaciones en zona de influencia de vías provinciales», recogía hasta cinco tasas diferentes: por «Concesión de licencias para realización de obras, instalaciones y construcciones en tramo interurbano, zonas de dominio público, servidumbre y afección» (epígrafe I); por «Autorizaciones privativas o aprovechamientos especiales de la zona de uso público de las carreteras de la Comunidad» (epígrafe II); por «Emisión de informes previos a la concesión de licencias municipales para la realización de cualquier tipo de obras e instalaciones en zonas de dominio público, servidumbre y afección en las carreteras de la Comunidad que discurran por zona urbana» (epígrafe III); por «Inspección de obras» (epígrafe IV); y por «Constitución de garantías» (epígrafe V).

A su vez, la primera de las tasas citadas (la recogida en el epígrafe I), que se devenga, como de su título se deduce, por la autorización administrativa para realizar concretas obras, se subdivide en tres modalidades: por «Edificaciones y obras de nueva construcción» [letra A)]; por «Obras de conservación, reparación y extracción de materiales» [letra B)]; y por «Instalaciones y canalizaciones» [letra C)]. Cada una de estas modalidades grava la realización de construcciones, instalaciones u obras diferentes que precisan de una autorización administrativa. Así, a los efectos de determinar la cuantía de las correspondiente tasas, la primera de ellas recoge hasta doce tipos de obras de nueva construcción distintas, la segunda prevé cuatro tipos de obras de conservación, reparación o extracción de materiales, y la tercera diferencia siete tipos de instalaciones o canalizaciones.

Pues bien, como hemos dicho, cada una de las tres liquidaciones impugnadas en los procesos *a quo* se han girado por dos conceptos diferentes: por un lado, por la autorización para realizar cruces de líneas aéreas sobre carretera (dos liquidaciones) o para construir pasos sobre cuneta para peatones y carruajes (una liquidación), y, por otro, por el aprovechamiento privativo o especial del dominio público como consecuencia de las citadas obras (las tres liquidaciones). El primer concepto, esto es, la autorización administrativa para realizar determinadas obras (cruces de líneas aéreas o pasos sobre cuneta) se recoge en el número 2 c) de la letra C) (bajo el título de «cruce de líneas aéreas de cobre de conducción de energía eléctrica en media o alta tensión con las carreteras») y en el número 3 de la letra A) («[p]or la construcción de pasos sobre cuneta para peatones y carruajes o accesos a la carretera de la Comunidad»), ambos del epígrafe I de la tarifa 12 del anexo I. Por su parte, el segundo concepto, esto es, la utilización de forma privativa o especial de zonas de uso público de las carreteras de la Comunidad

como consecuencia de las obras realizadas, se regula en el epígrafe II, también de la tarifa 12 del anexo I, que dispone que «[l]as tarifas de las autorizaciones para utilizar privativamente o aprovechar especialmente la zona de uso público de las carreteras de la Comunidad, tramo interurbano, serán las mismas que las establecidas por la concesión de licencias en el epígrafe I de este artículo».

3. Es necesario realizar dos precisiones sobre el objeto del presente proceso constitucional antes de examinar las dudas de constitucionalidad planteadas por el órgano judicial. La primera de ellas es que, aunque en el encabezamiento de los Autos de planteamiento de las cuestiones se citan también como preceptos impugnados, el art. 18.1 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/1985, de 19 de diciembre, de presupuestos generales para el año 1986, así como las tarifas I [apartados 1.3 y 3.2 b)] y II del art. 36, y la disposición transitoria de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1986, de 25 de junio, que regula las tasas de la Comunidad de Madrid, existen diversas razones que impiden cualquier pronunciamiento de este Tribunal sobre las citadas normas.

Por lo que se refiere al art. 18.1 de la Ley 11/1985, debe señalarse que el órgano judicial no hace referencia al mismo en la parte dispositiva de los Autos de planteamiento. Ciertamente, conforme a nuestra doctrina, la no reproducción de un precepto en la parte dispositiva no debe constituir obstáculo alguno para entender que ha sido cuestionado si dicha omisión puede achacarse a un simple error, lo que sucederá cuando las alegaciones expuestas en el cuerpo del recurso se desprenda con toda claridad la voluntad de su impugnación (SSTC 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9; 214/1994, de 14 de julio, FJ 3; 68/1996, de 18 de abril, FJ 1; 118/1996, de 27 de junio, FJ 23; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2). Sin embargo, también es nuestra doctrina que no es suficiente la mera invocación formal de un precepto en el encabezamiento de un Auto de planteamiento o, incluso, en su contenido, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre él, pues es preciso, en todo caso, que en el cuerpo del escrito se contenga la argumentación específica o los razonamientos que fundamenten la presunta contradicción entre aquél y la Norma Fundamental (SSTC 146/1994, de 12 de mayo, FJ 7.B; 214/1994, de 14 de julio, FJ 3; y 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1, STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 2). En este sentido, basta la mera lectura de los citados Autos de planteamiento para constatar que no existe fundamentación alguna del órgano judicial dirigida a poner en tela de juicio el citado art. 18.1 de la Ley 11/1985, por lo que sólo pueden entenderse cuestionados los epígrafes I [apartados A.3 y C.2 c)] y II del número 12 del anexo I de la Ley autonómica 11/1985.

Algo similar ocurre con la disposición transitoria de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1986, de 25 de junio. Efectivamente, esa disposición transitoria, a la que hacen referencia, en su encabezamiento, los Autos de planteamiento, desaparece después en la parte dispositiva de dichos Autos, aunque, a diferencia de lo sucedido con el art. 18.1 de la Ley 11/1985, aquí en la fundamentación de los Autos sí se alega, aunque mínimamente, sobre la relevancia de dicha disposición transitoria, pero ello, como veremos, no es suficiente para poder entenderla cuestionada.

Y no es suficiente porque, aunque se hubieran incorporado formalmente el art. 18.1 y la disposición transitoria citados en la parte dispositiva de los Autos de planteamiento entre las normas cuya constitucionalidad se cuestiona (lo que no se ha hecho) o se hubiese alegado sobre dichos preceptos (lo que sólo ha ocurrido en uno de los dos casos), se habría incumplido, no obstante, el trá-

mite de audiencia previa a las partes previsto en el art. 35.2 LOTC. En efecto, debe recordarse que es preciso que el órgano judicial especifique en la providencia que otorga la audiencia a las partes tanto los preceptos legales cuestionados como las normas constitucionales que el Juez estima de posible vulneración por aquellos (por todos, AATC 199/2001, de 4 de julio, FJ 2; 72/2002, de 23 de abril, FJ 2; 238/2002, de 26 de noviembre, FJ 2; 2/2003, de 14 de enero, FJ 2; 29/2003, de 28 de enero de, FJ único; y 367/2003, de 13 de noviembre, FJ 2), quedando obligado a elevar la cuestión de inconstitucionalidad exclusivamente sobre los preceptos sometidos a este trámite de alegaciones (AATC 185/1990, de 24 de abril, FJ 1; 121/1998, de 21 de mayo, FJ 3; 152/2000, de 13 de junio, FJ 3; y 195/2001, de 4 de julio, FJ 2). Pues bien, si se examinan las providencias de audiencia a las partes de fechas 20 y 21 de junio de 1994 se puede constatar que los citados preceptos no se encontraban entre aquéllos de cuya constitucionalidad dudaba el órgano judicial, razón por la cual existiría un vicio procesal que impediría adoptar un pronunciamiento sobre los mismos.

A la misma conclusión hay que llegar en relación con las tarifas I [apartados 1.3 y 3.2 b)] y II del art. 36 de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1986, de 25 de junio, aunque por razones diferentes. Como dice el Abogado del Estado, las citadas normas no pueden examinarse porque su adecuación o no a la Constitución es manifiestamente irrelevante para el fallo de los procesos contencioso-administrativos que han dado lugar a las presentes cuestiones, dado que, *ratione temporis*, no resultaban aplicables a las liquidaciones objeto de los recursos. En efecto, aunque, como señala el órgano judicial, la Ley 5/1986 reprodujo en su art. 36 las mismas tarifas que venían recogidas en la Ley de presupuestos autonómica citada, y entró en vigor el día 9 de julio de 1986 por expresa previsión de su disposición final tercera (que la fijó «el día de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”»), sin embargo, su disposición transitoria única dispuso que «[d]urante 1986 se aplicarán las tarifas recogidas en la Ley de presupuestos generales de la Comunidad para dicho año». En definitiva, como bien señala el Abogado del Estado, la citada disposición transitoria suspendió hasta el día 1 de enero de 1987 la entrada en vigor de las tarifas en ella previstas, dejando vigentes durante el ejercicio 1986 las establecidas en la Ley 11/1985, razón por cual, los actos administrativos impugnados en los recursos contencioso-administrativos que han dado lugar al planteamiento de las presentes cuestiones fueron dictados al amparo de esta última norma legal. Resultando de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido, que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos de la Ley 5/1986 mencionados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y la decisión a adoptar en los procesos contencioso-administrativos (SSTC 37/2002, de 1 de febrero, FJ 2; 67/2002, de 21 de marzo, FJ 2; y 62/2003, de 27 de marzo, FJ 2), procede declarar inadmisibles en este punto las presentes cuestiones de inconstitucionalidad al no superar la citada disposición el llamado juicio de relevancia que exige el art. 35.2 LOTC y sin que exista ningún óbice para efectuar esta apreciación, no ya en el trámite de admisión previsto por el art. 37.1 LOTC, sino también en la Sentencia que ponga fin a la cuestión (SSTC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 2; y 62/2003, de 27 de marzo, FJ 2).

La segunda precisión a la que hicimos referencia antes se dirige a aclarar que no padece el objeto del presente proceso constitucional por el hecho de que los preceptos de la Ley autonómica 11/1985 cuestionados hayan

perdido, a la fecha de hoy, su vigencia. Es nuestra doctrina 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 la norma cuestionada, tras esa derogación o modificación, no sólo resulte aplicable en el proceso *a quo* sino también que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (entre muchas, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3; 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 1; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 3; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 2; 125/2003, de 19 de junio, FJ 2; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 1; y 37/2004, de 11 de marzo, FJ 1). A la luz de la citada jurisprudencia hay que concluir que el presente proceso no ha perdido su objeto, dado que los preceptos enjuiciados resultan aplicables en los procesos contencioso-administrativos que han originado el planteamiento de las presentes cuestiones de inconstitucionalidad.

4. Una vez centrado el objeto del presente proceso constitucional procede sin más trámite examinar las vulneraciones aducidas por el órgano judicial. Como se ha señalado, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid pone de manifiesto que las normas cuestionadas de la Ley 11/1985, aplicadas conjuntamente, resultan contrarias a los arts. 9.3 y 24, ambos de la Constitución. Ahora bien, en lo que se refiere a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva recogido en este último precepto constitucional, los Autos de planteamiento no contienen razonamiento alguno, razón por la cual las cuestiones de inconstitucionalidad no reúnen en este punto las condiciones mínimas para ser objeto de una respuesta por parte de este Tribunal.

A este respecto, hay que comenzar recordando que, como venimos señalando, la impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan a las partes de un proceso constitucional, a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, el Abogado del Estado, la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y de la Asamblea de Madrid, y el Ministerio Fiscal), así como a este Tribunal, que ha de pronunciar la Sentencia, conocer las razones por las que los órganos judiciales entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de del órgano judicial no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan, y en los casos en que ésta no se atiende, puede hablarse de una falta de diligencia procesalmente exigible (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1; 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 118/1996, de 27 de junio, FJ 2; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13; 118/1998, de 4 de junio, FJ 4; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 104/2000, de 13 de abril, FJ 5; 96/2002, de 25 de abril, FJ 4; y 16/2003, de 30 de enero, FJ 9).

En particular, es claro que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada (por todas, STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5), como sucede en el presente supuesto, donde la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se limita a afirmar en los Autos de planteamiento de las cuestiones que las normas

de cuya constitucionalidad se duda podrían vulnerar el «contenido del artículo 24.2 de la Constitución al afectar a la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos» (fundamento jurídico VI), sin especificar, como señala la representación procesal de la Asamblea de Madrid, qué concreta garantía de las que integran dicho derecho se vería afectada ni, al menos, las razones por las que a juicio de la Sala se produciría la alegada vulneración.

Precisamente esta falta de argumentación (que denuncian todas las partes en este proceso y el Ministerio Fiscal) ha provocado que, mientras el Abogado del Estado aventura que la invocación que hace el órgano judicial del art. 24.1 CE quizás se dirige a denunciar que «la fuerza formal que las tarifas han adquirido en virtud de la Ley madrileña 11/1985 [antes reguladas por normas reglamentarias] dificulta su impugnación al contribuyente», dado que «la cuestión de inconstitucionalidad no está a disposición de la parte sino que su planteamiento es prerrogativa del juez o tribunal»; y la representación procesal de la Asamblea de Madrid conjetura que el órgano judicial puede estar considerando que las normas cuestionadas impiden «el derecho a acceder a los órganos de la jurisdicción, a obtener un fallo de éstos y a que dicho fallo se cumpla»; el Fiscal General del Estado, por su parte, presume que, tal vez, la Sala cuestionante atribuye la vulneración del art. 24 CE a que «no puede prestar una tutela judicial realmente efectiva al aplicar los preceptos cuestionados porque discrepa de su contenido».

Sentado lo anterior, y dado que, como venimos señalando, no corresponde a este Tribunal reconstruir de oficio las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas (por todas, STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2), nuestro examen debe limitarse exclusivamente a determinar si, tal y como denuncia la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, los preceptos cuestionados incurren en la arbitrariedad prohibida por el art. 9.3 CE.

5. Aunque, como denuncian todas las partes del presente proceso constitucional, los Autos de planteamiento son escuetos al justificar la contradicción de las normas cuestionadas con el art. 9.3 CE, un esfuerzo de interpretación permite entender que el órgano judicial considera que los epígrafes I [apartados A.3 y C.2 c)] y II del número 12 del anexo I de la Ley autonómica 11/1985 incurren en la arbitrariedad proscrita por el citado precepto constitucional en la medida en que su aplicación conjunta permite exigir dos tasas de la misma cuantía por una misma actividad administrativa, concretamente, por la autorización para realizar determinadas instalaciones, construcciones y obras en zonas de dominio público, y por la autorización para utilizar de forma privativa o especial ese mismo dominio público.

Es evidente, sin embargo, que la premisa de la que parte el órgano judicial es errónea porque, como se expresa en el anterior fundamento jurídico 1, las normas cuestionadas exigen tasas por conceptos diferentes. En efecto, mientras que la tasa contemplada en los apartados A.3 y C.2 c) del epígrafe I del número 12 del anexo I de la Ley 11/1985 se exige por la «concesión de licencias para la realización de obras, instalaciones y construcciones», la recogida en el epígrafe II del número 12 del anexo I de la misma norma legal grava las «[a]utorizaciones privativas o aprovechamientos especiales de la zona de uso público de las carreteras de la Comunidad». Y es que, aunque este último precepto emplea la expresión «autorizaciones», es evidente que con dicho término se pretende, en realidad, hacer referencia a las «utilizaciones» por los sujetos pasivos de bienes del dominio público, con exclu-

sión de los demás o, lo que es lo mismo, de forma privativa. De este modo, la Ley 11/1985 no hace otra cosa que establecer la posibilidad de exigir tasas por los dos conceptos que tradicionalmente han formado parte del hecho imponible de esta modalidad tributaria.

En efecto, sin necesidad de remontarnos a tiempos más lejanos, ya el art. 360 del Real Decreto de 8 de marzo de 1924 por el que se aprobaba el Estatuto municipal distinguía entre las tasas por prestación de servicios y las tasas por aprovechamiento del dominio público. En este sentido, el citado precepto autorizaba a los municipios a establecer derechos y tasas sobre «la prestación de servicios públicos municipales que beneficien especialmente a personas determinadas o se provoquen también especialmente por ellas» [letra A)] y sobre «aprovechamientos especiales de que sean susceptibles las propiedades e instalaciones municipales destinadas al uso público o de común aprovechamiento» [letra B)]. Diferenciación que pasaría posteriormente al art. 435 del Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprobaba el texto articulado y refundido de las Leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, luego al art. 199 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobaba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local y, finalmente, a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, cuyo art. 20 disponía que «[l]as Entidades locales, en los términos previstos en esta Ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos» [actuales arts. 20.1 A) y 57 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales]. Concepto, el de la Ley de haciendas locales, que no es sino una reproducción del art. 26.1 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, general tributaria, en la redacción vigente al momento de dictarse la Ley autonómica cuestionada, que definía la tasas como «aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público, o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo» [actualmente recogido de forma muy similar en el art. 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, que regula el régimen jurídico de las tasas y precios públicos, y en el 2.2 a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria].

En definitiva, pese al desacuerdo técnico de la Ley autonómica cuestionada al emplear el término «autorizaciones» en lugar de «utilizaciones», es doctrina de este Tribunal que «para determinar la naturaleza de una determinada figura no es decisivo el nomen iuris que le dé la Administración» (164/1995, de 8 de noviembre, FJ 4) o «le asigne el legislador» (SSTC 164/1995, de 8 de noviembre, FJ 4; y 134/1996, de 22 de julio, FJ 6) porque «aquí no estamos enjuiciando un *nomen iuris*» (STC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 6.b), sino las tasas cuya aplicación conjunta se cuestiona desde la perspectiva del art. 9.3 CE que, como hemos visto, se exigen por conceptos completamente distintos, en tanto que expresivos de diferentes manifestaciones de capacidad económica: de un lado, la licencia o autorización para realizar construcciones, instalaciones u obras, con independencia de que éstas tengan o no lugar en el dominio público, autorización que, como señala el Abogado del Estado, supone, entre otras, una actividad administrativa de examen y verificación de los proyectos presentados al efecto; de otro, el aprovechamiento por el interesado de bienes del dominio público

que, bien produce «restricciones del uso público o especial depreciación de los bienes o instalaciones», bien tiene «por fin un beneficio particular, aunque no produzca restricciones del uso público, ni depreciación especial de los bienes o instalaciones» (como así distinguía ya el art. 436 del Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley de régimen local).

6. Es más, incluso admitiendo hipotéticamente que se tratase de un supuesto de doble imposición tributaria, tampoco esto determinaría per se la inconstitucionalidad de las normas implicadas, pues la única prohibición de doble imposición en materia tributaria que se encuentra expresamente recogida en el bloque de la constitucionalidad viene establecida en el art. 6 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y «garantiza que sobre los ciudadanos no pueda recaer la obligación material de pagar doblemente [al Estado y a las Comunidades Autónomas, o a las entidades locales y a las Comunidades Autónomas] por un mismo hecho imponible» [SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14; 149/1991, de 4 de julio, FJ 5 A); 186/1993, de 7 de junio, FJ 4 c); 14/1998, fundamento jurídico 11 c); y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 23]. Fuera de este supuesto, la existencia de un doble gravamen por una misma manifestación de riqueza sólo debería analizarse desde el punto de vista del principio de capacidad económica y de la prohibición de no confiscatoriedad a que hace referencia el art. 31.1 CE.

7. Pero resulta, además, que, de lo que antecede, se desprende que no existe la duplicidad tributaria que denuncia el órgano judicial. Esta constatación permitiría, sin mayor esfuerzo argumental, rechazar la vulneración del art. 9.3 CE que se atribuye a las normas impugnadas. Además, no resulta ocioso recordar el cuidado que este Tribunal ha de tener al examinar un precepto legal impugnado desde la perspectiva de la interdicción de la arbitrariedad. Como venimos señalando, en estos supuestos, nuestro control 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 un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (entre muchas otras, SSTC 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 7; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 6). Y, teniendo en cuenta estos criterios, debe concluirse necesariamente que los preceptos cuestionados no vulneran el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, pues, ni, desde luego, son causantes de discriminación alguna (de todos modos, nada se argumenta en los Autos de planteamiento sobre este particular), ni puede decirse que carezcan de toda justificación razonable, dado que, como hemos señalado, establecen dos tasas que, aunque de la misma cuantía, gravan presupuestos de hecho o hechos imposables diferentes.

En consecuencia, procede desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad respecto a la vulneración del art. 9.3 CE.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Inadmitir parcialmente las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 133/95, 134/95 y 135/95 respecto de

las dudas de constitucionalidad promovidas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con el art. 18.1 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/1985, de 19 de diciembre, de presupuestos generales para el año 1986, y con los apartados 1.3 y 3.2 b) de la tarifa I y la tarifa II, ambas del art. 36, y la disposición transitoria de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1986, de 25 de junio, que regula las tasas de la Comunidad de Madrid, en los términos expresados en el fundamento jurídico 2.

2.º Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 133/95, 134/95 y 135/95 respecto de las dudas de constitucionalidad planteadas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con referencia a los epígrafes I [apartados A.3 y C.2 c)] y II del número 12 del anexo I de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/1985, de 19 de diciembre, de presupuestos generales para el año 1986.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil cuatro.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugení Gay Montalvo.—Rodríguez-Zapata Pérez.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

**1060** *Pleno. Sentencia 243/2004, de 16 de diciembre de 2004. Recurso de inconstitucionalidad 2375/95. Promovido por el Presidente del Gobierno contra varios artículos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 6/95, de 21 de marzo, de actuación de la Comunidad Autónoma en la aplicación de las medidas judiciales sobre menores infractores.*

*Competencias sobre legislación procesal, legislación penal y protección y tutela de menores; reserva de ley orgánica: medidas de corrección aplicables a los menores. Nulidad parcial de preceptos autonómicos.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugení Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2375/95, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos 4.1, último inciso, 5, 6 y 7 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 6/1995, de 21 de marzo, de actuación de la Comunidad Autónoma en la aplicación de las medidas judiciales sobre menores infractores. Ha intervenido y

formulado alegaciones el Gobierno de las Illes Balears. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 26 de junio de 1995, con invocación expresa del art. 161.2 CE, formuló recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 6/1995, de 21 de marzo, de actuación de la Comunidad Autónoma en la aplicación de las medidas judiciales sobre menores infractores, de los que se hace mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.

El escrito rector de este proceso constitucional se abre con una serie de consideraciones generales sobre la Ley objeto de impugnación. Al respecto se señala que con su aprobación el Parlamento autonómico ha tratado de completar y aclarar las previsiones de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, de reforma de la Ley reguladora de la competencia y procedimiento de los Juzgados de Menores; Ley Orgánica de carácter procesal penal cuya disposición adicional tercera establece que «la ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados de Menores corresponde a las Entidades Públicas competentes en la materia».

A la luz de esta previsión legal el Abogado del Estado sostiene que puede admitirse sin dificultad que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de instituciones públicas de protección de menores, como es el caso de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en virtud de lo dispuesto entonces en el art. 10.33 de su Estatuto de Autonomía, ostentan asimismo competencias para garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores y para dictar las normas precisas al efecto. Sin embargo dicha competencia no puede incluir en ningún caso la facultad de modificar o innovar la normativa estatal en la materia, ni la de condicionar o predeterminar las medidas que al Juez correspondan adoptar, pues de lo contrario se quebrantaría el art. 117.3 CE, invadiéndose las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación penal y procesal ex art. 149.1.6 CE.

a) El Abogado del Estado imputa la mencionada invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal al art. 4.1, último inciso, en conexión con el art. 5, que igualmente se impugna. En dichos preceptos legales se establece que las medidas de corrección a aplicar al menor podrán ser bien las previstas en el art. 2.4 de la Ley Orgánica 4/1992, bien la reparación extrajudicial del daño o la conciliación, cuyo contenido se regula con pormenor en el art. 5.

Siempre a juicio del Abogado del Estado, la innovación llevada a cabo por la Ley autonómica es explícita, en el sentido de que afirma expresamente que crea o amplía las medidas de corrección previstas en la Ley Orgánica estatal. La Ley impugnada crea *expressis verbis* nuevas medidas no contempladas como tales en la Ley Orgánica. Además, la innovación se sitúa en un aspecto fundamental, como es la posible evitación del proceso o de exclusión del nacimiento de la relación jurídica procesal, lo que desborda de manera manifiesta el ámbito de las competencias autonómicas de ejecución, que en el plano normativo únicamente pueden incorporar medidas organizativas, predominantemente a través de reglamentos, según una consolidada doctrina constitucional, que arranca de la STC 18/1982, y que en ningún caso pueden llegar al