

STC 126/1987, de 16 de julio de 1987

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En las siguientes cuestiones de inconstitucionalidad relativas a la Disposición adicional sexta, tres, de la Ley 5/1983, de 29 de junio, sobre Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria: núms. 377, 378, 379, 380, 381, 389, 390, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 430, 431, 444, 445, 446, 447, 578, 579, 580, 581, 642, 643, 644, 645, 646, 685, 704, 956, 1019, 1033, 1061, 1139, 1159, 1203, 1204 y 1205 de 1985; 93, 94, 95, 146, 311, 459, 460, 475, 550, 664, 698, 753, 754, 864, 865, 929, 1082, 1094, 1115, 1116, 1117, 1118, 1119, 1190 y 1249 de 1986; 188 y 465 de 1987, todas ellas planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona; núms. 1088 de 1985; 145, 424, 455 y 644 de 1986, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia; núms. 1177, 1178 y 1182 de 1985; 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 246, 248, 432, 433 y 434 de 1986, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres; núms. 568, 572, 718 y 1303 de 1986, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Santa Cruz de Tenerife; núm. 993 de 1986, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla; núms. 1110 y 1236 de 1986; 116 de 1987, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos; núm. 310 de 1987, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid. Han comparecido el Letrado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, y el Fiscal General del Estado, y ha sido Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 3 de mayo de 1985 tiene entrada en el Registro General de este Tribunal un oficio del Presidente de la Audiencia Territorial de Pamplona por el que, a los efectos del art. 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), remite adjunto testimonio de la totalidad de las actuaciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicha Audiencia Territorial en el recurso núm. 240/84, interpuesto por doña Melania Carrasco Rodríguez contra Resolución de 8 de marzo de 1984 de la Hacienda Foral de Guipúzcoa que había desestimado la reclamación núm. 43/84 formulada contra liquidación girada por el concepto de Tasa de Juego, año 1983, gravamen complementario. En dicho proceso contencioso-administrativo está personada como Administración demandada la Diputación Foral de Guipúzcoa.

2. Del examen de las actuaciones se desprende: que la parte recurrente formuló en la demanda diversas alegaciones acerca de la pretendida inconstitucionalidad de la Ley 5/1983, de 29 de junio, sobre Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria, y del Real Decreto 2570/1983, de 21 de septiembre, así como acerca de la procedencia del planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad; que la Sala de lo Contencioso-Administrativo acordó por providencia de 16 de marzo de 1985, con suspensión del plazo para dictar Sentencia, dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad, trámite que fue evacuado mediante los correspondientes escritos, en los que la parte recurrente y el Ministerio Fiscal mostraron su conformidad a dicho planteamiento, oponiéndose a él la parte demandada; y que, finalmente, la Sala dictó Auto el 26 de marzo de 1985, acordando plantear cuestión de inconstitucionalidad de la Ley 5/1983, de 29 de junio, en su Disposición adicional sexta, núm. 3, en cuanto crea para 1983 un gravamen complementario a la Tasa de Juego sobre Máquinas de Azar, por entender que dicha Disposición pudiera infringir los arts. 134.7, 9.3 y 14, en relación con el 33.3 de la Constitución.

3. La mencionada Sala de lo Contencioso-Administrativo estima que debe accederse al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por los siguientes motivos:

a) La Ley 5/1983 constituye el único sustento jurídico del fallo a dictar en el presente proceso, de tal modo que, si se acomoda al Texto Constitucional, el gravamen en cuestión debe ser abonado y, en caso contrario, no procederá su imposición.

b) Dicha Ley no tiene carácter orgánico, ni es una ley especial en materia de establecimiento de tributos, ni existe a favor suyo una delegación para establecerlos procedente de otra ley que posea esas características.

c) Se trata de una Ley presupuestaria, de acuerdo con su título, que, como ocurre con la mayoría de ellas, sin perder su carácter principal contiene normas sobre financiación de Entes públicos y acomodación de cuotas tributarias, entre ellas la de Tasa de Juego que se creó en otra Ley anterior; pero su finalidad fundamental es la de prorrogar los Presupuestos de 1982 por no haberse aprobado los de 1983 (art. 134.4 C.E.).

d) Una vez aprobado el Presupuesto o, en su caso, prorrogado, cabe aprobar en la misma anualidad una ley que implique alteración, en más o en menos, de gastos e ingresos del mismo ejercicio (art. 134.5 y 6 C.E.), pero lo que no cabe, a través de una Ley de Presupuestos, es crear el tributo de que aquí se trata (art. 134.7 C.E.).

e) Además de la posible infracción de este último precepto constitucional, «se han podido infringir en ella los arts. 9.3, sobre el principio de legalidad e irretroactividad de la norma y de la seguridad jurídica, y el 14, que consagra el principio de igualdad ante la Ley, éste en relación con el 33.3 de la propia Constitución, en cuanto tal principio haga referencia a la excesividad tributaria, que suponga privación de bienes o derechos sin indemnización, y fuera de lo previsto en las leyes».

4. Por providencia de 8 de mayo de 1985, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acuerda admitir a trámite la cuestión planteada, a la que ha correspondido el núm. 377/85, dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. El Presidente del Congreso de los Diputados comunica, mediante escrito de 21. de mayo de 1985, que dicha Cámara no hará uso de sus facultades de personación y de formulación de alegaciones, y, con la misma fecha, el Senado, por conducto de su Presidente, se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

6. Por su parte, el Ministerio Fiscal presenta el 31 de mayo de 1985 su escrito de alegaciones. En él examina, en primer lugar, si la cuestión suscitada respeta los requisitos establecidos en la LOTC ya que, a su juicio, si bien es cierto que el Auto en que se plantea dicha cuestión fundamenta, aunque muy sucintamente, la alegada vulneración del art. 134.7 de la Constitución, no ocurre lo mismo con la presunta infracción del art. 9.3 de la misma, pues, por lo que a este último precepto concierne, se limita a una escueta alusión a los principios de legalidad, irretroactividad y seguridad jurídica, sin ofrecer argumentación alguna que permita conocer en qué funda la Sala sus dudas sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley en cuestión. Y lo mismo sucede -señala- con la invocación del art. 14 en relación con el 33.1, que se apoya exclusivamente en la «excesividad tributaria». Evidentemente -añade- si el Tribunal Constitucional, de conformidad con lo previsto en el art. 35.2 de su Ley Orgánica, ha de pronunciarse sobre la cuestión planteada por el órgano judicial, éste ha de razonar en qué advierte las posibles contradicciones de la Ley con la Constitución, del mismo modo que tal fundamentación es indispensable para que, en su caso, el Ministerio Fiscal pueda pronunciarse sobre la admisibilidad de la cuestión.

Por otra parte, y a ello atribuye una mayor trascendencia, el pronunciamiento que se interesa de este Tribunal es, en su opinión, innecesario e indiferente para la resolución de la litis entablada ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto -arguye-, la demanda ante la Audiencia Territorial de Pamplona solicitaba que se declarasen no conformes a Derecho y, en consecuencia, nulos, el acuerdo de la Inspección de la Hacienda Foral de Guipúzcoa sobre la liquidación de gravamen complementario de la tasa fiscal de juego y la posterior resolución del Tribunal Económico-Administrativo confirmando dicha liquidación, y para ello se basaba en una doble fundamentación: de una parte, la inconstitucionalidad de la Ley 5/1983 y del Real Decreto 2570/1983, que trae causa de la misma, y, de otra, la infracción del art. 26.1 a) de la Ley General Tributaria por el mencionado Real Decreto y el carácter retroactivo de éste. A juicio del Ministerio Fiscal, no cabe duda de que si la citada Ley 5/1983 es contraria a la Constitución, la liquidación practicada sería nula y nada habría que resolver sobre su posible ilegalidad, pero el hecho es que es ésta la cuestión sometida a la consideración de la Sala, aunque presentada con carácter subsidiario, y para su solución no es presupuesto la constitucionalidad de la Ley ya que de lo que se trata es de la disconformidad del acto impugnado con ella. La Sala, pues, tenía que haber limitado su pronunciamiento a este punto y no haber suscitado una cuestión de inconstitucionalidad que no era imprescindible para resolver lo que, dentro de su ámbito jurisdiccional, le había sido sometido.

En definitiva -concluye-, el Auto que suscita la presente cuestión debe ser rechazado por carecer de la obligada motivación y, sobre todo, por no depender la decisión del proceso de la constitucionalidad de la Ley 5/1983.

7. No obstante las consideraciones anteriores y para el caso de que este Tribunal estimare que debe entrar en el fondo de la cuestión planteada, el Ministerio Fiscal analiza las infracciones constitucionales aducidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

a) El primer artículo invocado en el Auto de dicha Sala es el 134.7 de la Constitución, según el cual la Ley de Presupuestos no puede crear tributos; sólo puede modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Para el Ministerio Fiscal, la Ley 5/1983 es una «ley puente» hasta la aprobación de los presupuestos de 1983, lo que permite atribuirle sin mayores reparos la naturaleza de Ley presupuestaria. Pero, aun partiendo de tal naturaleza -señala-, la Disposición impugnada no vulnera el mencionado precepto constitucional por cuanto, como en el mismo Auto se reconoce expresamente, el gravamen complementario no supone más que «una acomodación» de la cuota correspondiente a la Tasa de Juego, tributo que fue creado en otra ley anterior.

La parte actora, a la que considera necesario recurrir para completar la escasez argumental del Auto en cuestión, sostiene que el gravamen complementario es una nueva tasa, como expresamente se afirma en el apartado 3 de la Disposición adicional sexta, pero, en opinión del Ministerio Fiscal, si se analiza detenidamente tal gravamen ha de concluirse que no se trata de un impuesto creado ex novo, sino, más bien, de un expediente técnico encaminado a cubrir la diferencia existente entre la cuota devengada en 1983, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley impugnada, y las nuevas tarifas que habrían de aplicarse a partir de esa fecha. Y, como ha declarado el Tribunal Constitucional (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º) -añade-, el precepto constitucional aducido permite las modificaciones tributarias siempre que exista una norma adecuada que así lo prevea y, en todo caso, no es óbice para que la ley presupuestaria adapte el tributo a la realidad, que es lo que, en definitiva, hace el gravamen complementario.

b) Por lo que se refiere a la presunta vulneración del art. 9. 3 de la Norma fundamental, el Ministerio Fiscal pone de relieve que el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se limita a citar el mencionado precepto, sin que tal invocación vaya acompañada de motivación alguna, por lo que también aquí es preciso acudir a las alegaciones de la parte actora.

De acuerdo con ellas, la vulneración del principio de legalidad se habría producido al no respetarse la reserva de Ley que en materia impositiva prescriben los arts. 31.3 y 133.1 de la Constitución. Pero a ello -señala- hay que objetar, por una parte, que la Tasa de Juego es un tributo creado por el Real Decreto-ley de 1977, verdadera disposición tributaria sustantiva, que al ser preconstitucional no está sujeta a las prescripciones formales establecidas en la Constitución para la producción de normas, y, por otra, debe recordarse, como argumento subsidiario, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance, extensión y límites de la reserva de Ley y del instituto del Decreto-ley (STC 6/1983). Por lo que a la retroactividad respecta, el Ministerio Fiscal se remite a la doctrina contenida en las Sentencias de este Tribunal 27/1981, 8/1982 y 6/1983, que se refieren a disposiciones tributarias y que por consiguiente son de aplicación, a su juicio, a la norma aquí cuestionada. Y, en cuanto a la seguridad jurídica, manifiesta que no acierta a percibir qué inseguridad puede producir la Disposición impugnada, dado que la tasa es por años naturales y el Real Decreto-ley 9/1980, de 26 de septiembre, que por vez primera modificó las cuotas, dispuso que «en la Ley de Presupuestos se podrán modificar los tipos tributarios».

c) Finalmente, el Auto examinado sostiene que ha podido infringirse el art. 14 en relación con el 33.3, ambos de la Constitución, por cuanto la «excesividad tributaria» puede suponer privación de bienes o derechos sin indemnización y fuera de lo previsto en las leyes. Sin embargo, el Auto no ofrece la más mínima explicación de cómo esa «excesividad tributaria» supone una confiscación o privación de bienes, y tampoco se advierte cómo puede producirse.

A juicio del Ministerio Fiscal, la invocación del art. 14 de la Constitución en relación con el 33.1 de la misma pudiera tener alguna consistencia lógica, pero recuerda que no es ésta la primera vez que tal cuestión se plantea ante el Tribunal Constitucional y que, en todos los casos, éste inadmitió el recurso de amparo, declarando que el hecho de que un impuesto se reputa excesivo no afecta a la igualdad.

Por todo lo anterior, interesa de este Tribunal que rechace la cuestión de inconstitucionalidad planteada por ser notoriamente infundada en su planteamiento o, en su defecto, que la desestime por no ser la Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983 contraria a los preceptos constitucionales invocados

8. Tras los correspondientes trámites y por Auto de 16 de julio de 1985, el Pleno del Tribunal acuerda, para su tramitación en un solo proceso y su resolución por una única Sentencia, acumular a la presente las siguientes cuestiones de inconstitucionalidad planteadas

por la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona en relación con la misma Disposición adicional de la Ley 5/1983: 378/85 (en recurso contencioso-administrativo 244/84), 379/85 (en recurso contencioso-administrativo 268/84), 380/85 (en recurso contencioso-administrativo 238/84), 381/85 (en recurso contencioso-administrativo 232/84), 389/85 (en recurso contencioso-administrativo 226/84), 390/85 (en recurso contencioso-administrativo 256/84), 395/85 (en recurso contencioso-administrativo 224/84), 396/85 (en recurso contencioso-administrativo 228/84), 397/85 (en recurso contencioso-administrativo 230/84), 398/85 (en recurso contencioso-administrativo 234/84), 399/85 (en recurso contencioso-administrativo 270/84), 400/85 (en recurso contencioso-administrativo 312/84), 430/85 (en recurso contencioso-administrativo 288/84), 431/85 (en recurso contencioso-administrativo 342/84), 444/85 (en recurso contencioso-administrativo 229/84), 445/85 (en recurso contencioso-administrativo 235/84), 446/85 (en recurso contencioso-administrativo 274/84) y 447/85 (en recurso contencioso-administrativo 231/84). En dicho Auto se tienen asimismo por formuladas las alegaciones del Ministerio Fiscal en la cuestión 377/85 y se concede a éste, así como al Letrado del Estado, nuevo plazo para alegaciones. El Ministerio Fiscal, que había estimado procedente se tuviera por reproducido en las cuestiones acumuladas su dictamen relativo a la 377/85, se abstiene de formular nuevas alegaciones.

9. Por escrito que tiene entrada en este Tribunal el 29 de Octubre de 1985, el Letrado del Estado, tras exponer la situación procesal en que se hallan los distintos procedimientos sobre la misma cuestión, se opone a su planteamiento basándose en las alegaciones siguientes:

En primer lugar, pone de manifiesto que, por lo que se refiere a la supuesta vulneración de los arts. 9.3, 14 y 33.3 de la Constitución, la falta de motivación del Auto de la Audiencia Territorial de Pamplona debe conducir a una resolución denegatoria de cualquier pronunciamiento sobre los mismos. No obstante, para el caso de que no se estimare así, señala que no se advierte la relación que pueda existir entre el principio de igualdad y la norma cuestionada, la cual se aplica a todas «las máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de juegos de azar», distinguiendo en ellas diferentes categorías y gravándolas de acuerdo con su capacidad económica, según lo previsto en el art. 31.1 C.E. Tampoco puede apreciarse, a su juicio, vulneración del art. 33.3 C.E., dado que el tributo y la expropiación son categorías diferentes. Y asimismo, considera imposible saber cómo puede resultar afectado el principio de seguridad jurídica por la Disposición impugnada, ya que se trata de una norma con rango de Ley, que no vulnera el principio de capacidad contributiva y que regula con

claridad, precisión y atendiendo a módulos objetivos, los diferentes elementos de la relación jurídico-tributaria que crea; y mucho menos el principio de irretroactividad de las normas, ya que nada tiene que ver con él la circunstancia de que la Disposición en cuestión afecte a quienes antes de su vigencia eran titulares de máquinas de juego. Por todo lo cual solicita que, llegado el caso, este Tribunal haga uso de la facultad que le confiere el art. 84 de su Ley Orgánica.

Entrando luego en lo que califica de «cuestión sustantiva», la presunta infracción del art. 134.7 de la Constitución, estima el Letrado del Estado que el razonamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo al respecto carece del necesario rigor, por cuanto, al margen de la referencia a la falta de carácter orgánico de la Ley 5/1983, que en el Auto se hace y que nada tiene que ver con el asunto planteado, se identifica «Ley presupuestaria» -sin especificarse qué se entiende por ello- con «Ley de Presupuestos». Por lo que, no pudiendo ser calificada la Ley 5/1983 de Ley de Presupuestos, al no encajar en la definición del art. 48 de la Ley General Presupuestaria ni haber prorrogado, frente a lo que afirma la Sala, los Presupuestos Generales del Estado de 1982 durante 1983 (la prórroga la establece directamente el art. 134.4 C.E.), las previsiones del art. 134.7 de la Constitución no son aplicables a ella y, en consecuencia, no pueden haber sido vulneradas por ella. Pero, aun admitiendo a efectos dialécticos que las limitaciones del art. 134.7 C.E. fueran aplicables a las «Leyes presupuestarias», sería necesario precisar qué se entiende por tales y justificar que entre ellas se encuentra la Ley 5/1983, una Ley de contenido complejo, referida fundamentalmente a tres aspectos básicos (financiero, tributario y de contratación), que no es sino lo que ella misma dice, una Ley de medidas urgentes, salvo que al término presupuestario se le dé un contenido tan amplio que incluya todo tipo de normas que afecten a los ingresos o gastos del Estado. Ley a la que -concluye el Letrado del Estado- nada impide modificar normas tributarias preexistentes o crear nuevos tributos, lo que puede realizar cualquier norma con rango de ley que no siendo la de presupuestos regule elementos concretos de la relación jurídico-tributaria, según resulta de los arts. 133 y 134 de la Constitución e implícitamente, de la STC 38/1981, de 20 de julio (fundamento jurídico 3.º) por lo que tampoco se entiende la referencia, hecha en el Auto de la Sala, a que la Ley 5/1983 no es «especial en materia de establecimiento de tributos».

Las anteriores consideraciones llevan al Letrado del Estado a solicitar de este Tribunal la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad 377/85, así como de las cuestiones a ella acumuladas.

10. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona plantea asimismo, mediante Autos con idéntica fundamentación jurídica a la anteriormente expuesta, sucesivas cuestiones de inconstitucionalidad en relación con la Disposición adicional sexta, 3 de la Ley 5/1983, de 29 de junio. Admitida a trámite cada una de ellas, el Presidente del Congreso comunica que dicha Cámara no hará uso de sus facultades de personación y alegaciones; el Senado, por su parte, se persona y ofrece su colaboración por conducto de su Presidente. El Letrado del Estado solicita en sus respectivos escritos la acumulación de estas cuestiones a las anteriores, interesando en unos casos la suspensión del plazo para alegaciones y reproduciendo en otros lo alegado con respecto a la 377/85 y acumuladas. El Ministerio Fiscal solicita la suspensión de su tramitación hasta tanto sea dictada Sentencia en relación con la 377/85 y acumuladas, remitiéndose en muchos casos a su anterior informe relativo a las mencionadas cuestiones. Y el Pleno de este Tribunal, por sucesivos Autos, acuerda denegar la acumulación a las anteriores de cada una de las nuevas cuestiones y suspender la tramitación de estas últimas hasta que recaiga Sentencia en las ya acumuladas. las cuestiones de inconstitucionalidad a que se hace referencia en este antecedente décimo son las siguientes:

1) Cuestión de inconstitucionalidad 578/85, planteada en recurso contenciosoadministrativo 225/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de octubre de 1985.

2) Cuestión de inconstitucionalidad 579/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 227/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de octubre de 1985.

3) Cuestión de inconstitucionalidad 580/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 233/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de octubre de 1985.

4) Cuestión de inconstitucionalidad 581/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 237/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de octubre de 1985.

5) Cuestión de inconstitucionalidad 642/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 322/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de octubre de 1985.

6) Cuestión de inconstitucionalidad 643/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 360/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de octubre de 1985.

7) Cuestión de inconstitucionalidad 644/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 242/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de octubre de 1985.

8) Cuestión de inconstitucionalidad 645/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 308/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de octubre de 1985.

9) Cuestión de inconstitucionalidad 646/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 236/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de octubre de 1985.

10) Cuestión de inconstitucionalidad 685/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 402/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de octubre de 1985.

11) Cuestión de inconstitucionalidad 704/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 453/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 5 de diciembre de 1985.

12) Cuestión de inconstitucionalidad 956/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 307/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 23 de enero de 1986.

13) Cuestión de inconstitucionalidad 1.019/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 289/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 13 de marzo de 1986.

14) Cuestión de inconstitucionalidad 1.033/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 238/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 16 de enero de 1986.

15) Cuestión de inconstitucionalidad 1.061/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 436/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 6 de febrero de 1986.

16) Cuestión de inconstitucionalidad 1.139/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 452/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 13 de febrero de 1986.

17) Cuestión de inconstitucionalidad 1.159/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 245/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 20 de febrero de 1986.

18) Cuestión de inconstitucionalidad 1203/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 377/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 13 de marzo de 1986.

19) Cuestión de inconstitucionalidad 1204/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 299/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 13 de marzo de 1986.

20) Cuestión de inconstitucionalidad 1205/85, planteada en recurso contencioso-administrativo 151/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 6 de febrero de 1986.

21) Cuestión de inconstitucionalidad 93/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 241/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de abril de 1986.

22) Cuestión de inconstitucionalidad 94/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 243/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de abril de 1986.

23) Cuestión de inconstitucionalidad 95/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 315/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de abril de 1986.

24) Cuestión de inconstitucionalidad 146/84, planteada en recurso contencioso-administrativo 429/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 24 de abril de 1986.

25) Cuestión de inconstitucionalidad 311/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 454/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 20 de mayo de 1986.

26) Cuestión de inconstitucionalidad 459/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 24/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 12 de junio de 1986.

27) Cuestión de inconstitucionalidad 460/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 456/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 12 de junio de 1986.

28) Cuestión de inconstitucionalidad 475/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 143/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 19 de junio de 1986.

29) Cuestión de inconstitucionalidad 550/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 120/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 10 de julio de 1986.

30) Cuestión de inconstitucionalidad 664/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 269/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 18 de septiembre de 1986.

31) Cuestión de inconstitucionalidad 698/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 221/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 18 de septiembre de 1986.

32) Cuestión de inconstitucionalidad 753/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 624/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 25 de septiembre de 1986.

33) Cuestión de inconstitucionalidad 754/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 138/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 25 de septiembre de 1986.

34) Cuestión de inconstitucionalidad 864/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 222/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 23 de octubre de 1986.

35) Cuestión de inconstitucionalidad 865/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 818/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 23 de octubre de 1986.

36) Cuestión de inconstitucionalidad 929/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 144/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 23 de octubre de 1986.

37) Cuestión de inconstitucionalidad 1082/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 649/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 20 de noviembre de 1986.

38) Cuestión de inconstitucionalidad 1094/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 132/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 27 de noviembre de 1986.

39) Cuestión de inconstitucionalidad 1115/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 131/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 27 de noviembre de 1986.

40) Cuestión de inconstitucionalidad 1116/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 137/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 4 de diciembre de 1986.

41) Cuestión de inconstitucionalidad 1117/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 639/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 4 de diciembre de 1986.

42) Cuestión de inconstitucionalidad 1118/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 457/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 4 de diciembre de 1986.

43) Cuestión de inconstitucionalidad 1119/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 645/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 4 de diciembre de 1986.

44) Cuestión de inconstitucionalidad 1190/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 271/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 15 de enero de 1987.

45) Cuestión de inconstitucionalidad 1249/86, planteada en recurso contencioso-administrativo 267/84, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 22 de enero de 1987.

46) Cuestión de inconstitucionalidad 188/87, planteada en recurso contencioso-administrativo 644/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 27 de marzo de 1987.

47) Cuestión de inconstitucionalidad 465/87, planteada en recurso contencioso-administrativo 819/85, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 28 de mayo de 1987.

11. Mediante Auto de 25 de noviembre de 1985, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia plantea en el recurso contencioso-administrativo 2.130/1984 cuestión de inconstitucionalidad, registrada con el número 1088/1985, también relativa a la Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983, y al Real Decreto 2570/1983, de 21 de septiembre.

En su fundamentación jurídica la Sala centra básicamente la presunta inconstitucionalidad de dicha norma en su carácter retroactivo. A su juicio, de conformidad con el art. 2.3 del Código Civil y el art. 20 de la Ley General Tributaria, así como con el 9.3 de la Constitución, la aplicación retroactiva de las leyes tributarias constituye un ataque a los

fundamentos básicos del orden jurídico, como se reconoce en el art. 53 de la Constitución italiana y en la trascendental Sentencia de 19 de diciembre de 1961 del Tribunal Constitucional alemán. Y en igual sentido -añade- el Tribunal Supremo español, en numerosas Sentencias y en relación con el art. 5 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, rechaza la interpretación analógica o extensiva de las leyes tributarias y únicamente admite la retroactividad cuando expresamente se establezca en la ley. Finalmente señala, aunque sin aducir argumentación alguna, que la norma cuestionada puede oponerse a «preceptos constitucionales, en orden a la jerarquía de las normas, según se desprende de los arts. 9.3, 31 y 109 en relación con los arts. 134.7 y 133.1, todos ellos de la Constitución, y el art. 3 del Reglamento General de Recaudación». Reglamento General de Recaudación».

La misma fundamentación jurídica, sin la referencia al art. 109 de la Constitución, sirve de base a dicha Sala para plantear las siguientes cuestiones de inconstitucionalidad: la 145/1986 (en recurso contencioso-administrativo 30/1985), y las 424/1986 (en recurso contencioso-administrativo 838/1985), 455/1986 (en recurso contencioso-administrativo 284/1985) y 644/1986 (en recurso contencioso-administrativo 880/1985). En los Autos de planteamiento de estas tres últimas cuestiones se alude además a la «dudosa concordancia» de la norma cuestionada con los arts. 14, 17, 33 y 38 de la Constitución.

En tales cuestiones de inconstitucionalidad, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica que dicha Cámara no hará uso de sus facultades de personación y alegaciones; el Senado, en cambio, se persona y ofrece su colaboración por conductos de su Presidente.

Por su parte, el Letrado del Estado pone de relieve que lo que sólo incidentalmente se menciona en el Auto de la Audiencia Territorial de Pamplona, esto es, la pretendida retroactividad de la disposición cuestionada que se estima contraria a la Constitución, se convierte en el argumento fundamental en el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia. Por ello, después de dar por reproducido el contenido de sus escritos anteriores, centra sus alegaciones en este punto. Frente a la postura de la Sala, que considera incuestionable la eficacia retroactiva de la norma, el Letrado del Estado sostiene que el discutido gravamen complementario no tiene alcance retroactivo. La retroactividad de una norma -alega- no implica sino su aplicación a situaciones jurídicas consolidadas en el pasado, o bien a situaciones, relaciones o efectos, aunque nacidos, no consumados o agotados, y, en rigor, la norma cuestionada no afecta a ninguna relación o situación jurídica preexistente. La Disposición adicional sexta, 3, se limita a regular los diferentes elementos de una nueva relación jurídico-tributaria creada por ella misma y que,

por lo tanto, nace después de su entrada en vigor. El nuevo gravamen que, a diferencia de la tasa a la que complementa, tiene naturaleza impositiva, es independiente de ella, ya que, según la Ley General Tributaria, las deudas de esta naturaleza son autónomas (art. 62. 1) y así resulta, además, de la no coincidencia de los elementos constitutivos de ambos tributos. Lo que ocurre es que la identificación del sujeto pasivo por referencia a un hecho anterior a la entrada en vigor de la ley origina cierta confusión. Pero el legislador no conecta el nacimiento del tributo a situaciones pasadas, que constituyen tan sólo un elemento de referencia necesario -no suficiente- para identificar a los sujetos pasivos.

Aun admitiendo, a efectos puramente dialécticos, el carácter retroactivo de la Disposición en cuestión, no cabe, a juicio del Letrado del Estado, derivar de ello su inconstitucionalidad, pues no puede admitirse sin más tal como se pretende, que la aplicación retroactiva de las leyes constituya un ataque «a los fundamentos mismos del orden jurídico». Y ello porque, según ha señalado el Tribunal Constitucional, el límite de la retroactividad in peius de las leyes no es general, sino que aparece referido a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, entre las cuales indudablemente no cabe incluir a las fiscales, como lo demuestra el hecho de que se suprimiera, en el texto definitivo de la Constitución, la referencia que, en tal sentido, contenía el anteproyecto.

Por otra parte, tampoco se podría, en opinión del Letrado del Estado, cuestionar la constitucionalidad de la nueva figura desde la perspectiva del principio de la capacidad económica o contributiva del obligado en relación con el principio de irretroactividad de las normas, ya que en tal caso habría que demostrar que, en el lapso que media entre la contemplación normativa de la capacidad económica y la incidencia efectiva del tributo sobre su titular, esa capacidad había desaparecido.

Finalmente -añade- la Disposición adicional sexta, 3, no vulnera el principio de igualdad y el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, pues dicha norma no hace sino restablecer para las máquinas de juego la adecuada proporcionalidad económica entre el tributo que las grava y la capacidad contributiva de sus titulares, que quedó rota desde el momento en que la aprobación tardía de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1983 no pudo realizarse en los plazos previstos, por lo que no puede decirse que sea arbitraria ni discriminatoria.

El Letrado del Estado concluye solicitando la desestimación de las mencionadas cuestiones de inconstitucionalidad e interesando, por otrosí, bien, en unos casos, la acumulación de las nuevas cuestiones a las inicialmente acumuladas por Auto de este

Tribunal de 16 de julio de 1985 en razón de la identidad de objeto y fundamentación de las mismas, bien la suspensión de su tramitación, en otros.

En cuanto al Ministerio Fiscal, solicita en su escrito de alegaciones la inadmisión de la cuestión 1.088/1985, por no especificarse y justificarse en ella en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada, así como por falta de concreción de los preceptos constitucionales que se supone infringidos; e interesa, en otro caso, la suspensión del trámite hasta tanto sea resuelta la cuestión 377/1985, petición que reitera en las cuestiones 145/1986, 424/1986, 455/1986 y 644/1986.

Las referidas cuestiones de inconstitucionalidad son suspendidas en su tramitación por Autos del Pleno de este Tribunal de 13 de febrero, 24 de abril, 5 de junio, 12 de junio y 12 de septiembre, todos ellos de 1986, respectivamente.

12. También la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres plantea varias cuestiones de inconstitucionalidad en relación con la Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983, de 29 de junio. En los respectivos Autos de planteamiento, idénticos en su fundamentación jurídica, razona que la norma cuestionada «se erige, no sólo en obligado punto de referencia en el contraste de legalidad del acto administrativo cuya anulación se insta en el proceso, sino en efectivo condicionante de la solución que haya de darse al mismo».

Como precepto constitucional eventualmente lesionado, concreta la Sala el art. 9.3 de la Constitución, sintetizando la línea argumental en los siguiente puntos:

a) La disposición en cuestión puede suponer la retroactividad in peius de una ley fiscal. El denominado gravamen parece ser una tasa o complemento de la que grava los juegos de suerte, envite o azar, y por ello el hecho imponible de la misma habrá de ser la actividad administrativa autorizatoria [art. 26 a), de la L.G.T.] realizada con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, ya que se aplica a tasas devengadas correspondientes a 1983 y, por lo tanto, respecto a licencias otorgadas previamente a la fecha de 30 de junio de dicho año. Así entendida, la aplicación supone un incremento del tributo en la misma cuantía que la que se fija ex novo para las futuras autorizaciones.

b) Tal retroactividad puede vulnerar el art. 9.3 de la Constitución. A este respecto recuerda la Sala que los constituyentes suprimieron del texto la prohibición de la retroactividad de las normas fiscales, y que la irretroactividad tributaria ha estado históricamente vinculada al principio de legalidad y a la temporalidad de las leyes presupuestarias. Por otra parte -añade- la STC 6/1983 ha abordado el tema de la retroactividad

de las leyes fiscales, distinguiendo entre la de grado máximo, medio y mínimo y pronunciándose tan sólo sobre esta última, y no puede olvidarse que en este caso puede tratarse de una retroactividad media o máxima dado que la norma tributaria parece incidir sobre una relación jurídico-tributaria ya consumada y extinguida por el pago, de conformidad con lo establecido en la Sección Segunda del Capítulo Quinto del Título II de la Ley General Tributaria.

c) Aunque como principio no está proscrita la retroactividad de las leyes fiscales, tal retroactividad puede resultar inconstitucional cuando su eficacia conculque el principio de seguridad jurídica, proclamado también en el art. 9.3 de la Constitución, o tenga carácter arbitrario o no «razonable», según expresión utilizada por la jurisprudencia norteamericana. En este mismo sentido, la doctrina alemana trabajosamente elaborada en torno a la Ley fundamental matiza las consecuencias constitucionales de la Ley fiscal retroactiva sobre la base de las exigencias del Estado de Derecho y concretamente del aludido principio de seguridad jurídica y la protección de la buena fe de los ciudadanos y la doctrina italiana lo hace basándose en el principio de capacidad contributiva reconocido en el art. 53 de su Constitución y que la nuestra reconoce en el art. 31.

En relación con las cuestiones mencionadas en este antecedente, el Presidente del Congreso comunica que no hará uso de sus facultades de personación y alegaciones; el Senado se persona, ofreciendo su colaboración, por conducto de su Presidente.

Frente a las consideraciones realizadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres, el Letrado del Estado insiste en que el gravamen complementario no es una tasa, pues no concurre en él ninguna de las circunstancias requeridas en el art. 26.1.a), de la L.G.T. A su juicio, el hecho de que se articule como complementario de la tasa exigida en su día a quienes obtuvieron una autorización administrativa no conduce a sostener que ambas posean la misma naturaleza, como entiende la Sala. En rigor, tan sólo existe una posible coincidencia entre los sujetos pasivos de uno y otro tributo que, por otra parte, son perfectamente autónomos como todas las deudas tributarias (art. 62.1 L.G.T.) el gravamen en cuestión tiene una clara naturaleza impositiva ya que, sin contraprestación alguna para ellos, se exige a los sujetos pasivos sobre la base de su capacidad económica, puesta de manifiesto por la tenencia en funcionamiento de cada máquina de juego.

Por lo demás, el Letrado del Estado reproduce la argumentación contenida en escritos anteriores, reiterando que la relación jurídico-tributaria ya consumada por el pago de la tasa autorizatoria no resulta afectada por la nueva norma, cuyos elementos constitutivos no son

coincidentes, por lo que no puede atribuirse a la Disposición adicional sexta, 3, carácter retroactivo. Aun admitiendo a efectos dialécticos tal carácter retroactivo -añade-, de ello no se derivaría sin más su inadecuación constitucional, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la retroactividad de las leyes (STC 6/1983, de 4 de febrero, fundamento jurídico 3.º), el tenor literal del art. 9.3 de la Constitución y el criterio mantenido por la doctrina científica. Finalmente -salvo en las alegaciones formuladas en la cuestión 1.177/1985- sostiene, frente a lo alegado en vía contenciosa por los interesados en torno a los arts. 14, 17, 33.1 y 30 de la Norma fundamental, que la ley cuestionada no atenta contra la igualdad tributaria sino que la restablece y hace efectiva, que no resultan afectados ni la garantía institucional ni el contenido esencial del derecho de propiedad privada o de la libertad de empresa, y que el art. 17 de la Constitución nada tiene que ver con la problemática planteada.

Por todo lo expuesto, el Letrado del Estado interesa de este Tribunal la desestimación de las cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas por la Audiencia Territorial de Cáceres; y asimismo, por otrosí, solicita, bien la acumulación de las nuevas cuestiones a las inicialmente acumuladas por Auto de 16 de julio de 1985, o bien la suspensión de su tramitación en algunos casos.

Por su parte, el Ministerio Fiscal en su informe formulado en la cuestión 1.178/1985 - que da por reproducido en otras cuestiones de las planteadas por la misma Sala de la Audiencia Territorial de Cáceres- se remite a lo expuesto, en cuanto al fondo, en la cuestión 377/1985, e interesa en todo caso la suspensión de la tramitación de las nuevas cuestiones, siguiendo así el criterio adoptado en relación con cuestiones anteriores.

El Pleno del Tribunal acuerda denegar la acumulación y suspender la tramitación de las sucesivas cuestiones formuladas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres hasta tanto recaiga Sentencia en las ya acumuladas. Las nuevas cuestiones a que se hace referencia en este antecedente duodécimo son las siguientes:

1) Cuestión de inconstitucionalidad 1.177/1985, planteada en recurso contencioso-administrativo 136/191985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 13 de marzo de 1986.

2) Cuestión de inconstitucionalidad 1.178/1985, planteada en recurso contencioso-administrativo 170/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 20 de marzo de 1986.

3) Cuestión de inconstitucionalidad 1.182/1985, planteada en recurso contencioso-administrativo 137/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 13 de marzo de 1986.

4) Cuestión de inconstitucionalidad 75/1986, planteada en recurso contencioso-administrativo 41/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de abril de 1986.

5) Cuestión de inconstitucionalidad 76/1986, planteada en recurso contencioso-administrativo 42/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 24 de abril de 1986.

6) Cuestión de inconstitucionalidad 77/1986, planteada en recurso contencioso-administrativo 46/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de abril de 1986.

7) Cuestión de inconstitucionalidad 78/1986, planteada en recurso contencioso-administrativo 48/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 24 de abril de 1986.

8) Cuestión de inconstitucionalidad 79/1986, planteada en recurso contencioso-administrativo 48/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 24 de abril de 1986.

9) Cuestión de inconstitucionalidad 80/1986, planteada en recurso contencioso-administrativo 49/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 17 de abril de 1986.

10) Cuestión de inconstitucionalidad 81/1986, planteada en recurso contencioso-administrativo 155/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 10 de abril de 1986.

11) Cuestión de inconstitucionalidad 246/1986, planteada en recurso contencioso-administrativo 162/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 24 de abril de 1986.

12) Cuestión de inconstitucionalidad 248/1986, planteada en recurso contencioso-administrativo 50/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del pleno de 24 de abril de 1986.

13) Cuestión de inconstitucionalidad 432/1986, planteada en recurso contencioso-administrativo 81/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 12 de junio de 1986.

14) Cuestión de inconstitucionalidad 433/1986, planteada en recurso contencioso-administrativo 97/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 12 de junio de 1986.

15) Cuestión de inconstitucionalidad 434/1986, planteada en recurso contencioso-administrativo 171/1985, cuya tramitación fue suspendida por Auto del Pleno de 12 de junio de 1986.

13. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife plantea, en relación igualmente con la Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983, de 29 de junio, las cuestiones de inconstitucionalidad siguientes: 568/1986 (en recurso contencioso-administrativo 148/1985); 572/1986 (en recurso contencioso-administrativo 149/1985); 718/1986 (en recurso contencioso-administrativo 145/1985), y 1.303/1986 (en recurso contencioso-administrativo 181/1985). En los respectivos Autos de planteamiento, idénticos en cuanto a su fundamentación jurídica, la Sala se limita a afirmar que «la inconstitucionalidad podría venir determinada por infringir dicho gravamen lo dispuesto en el art. 9.3 de la Constitución, al establecer un gravamen con carácter retroactivo, y en el art. 137.7 -probablemente quiera hacer referencia al 134.7 C.E.- al crearse un tributo por una Ley cuyo objeto es suplir a la Ley de Presupuestos del año 1983, hasta su entrada en vigor» y que «la aplicación del indicado precepto es decisiva para la resolución de este recursos pues en él se impugna la validez de tal gravamen».

El Congreso de los Diputados no hace uso en tales cuestiones de sus facultades de personación y alegaciones; en cuanto al Senado, se persona y ofrece su colaboración por conducto de su Presidente.

El Letrado del Estado, en sus respectivos escritos de alegaciones, reproduce el contenido de escritos anteriores en relación con los dos preceptos constitucionales invocados por la Sala. Por una parte, insiste en que no puede atribuirse alcance retroactivo al gravamen complementario creado y que, aun en el caso de que se admitiese tal retroactividad, de ello no se derivaría sin más la inadecuación constitucional de la norma cuestionada, y, por otra, reitera que la prohibición del art. 134.7 C.E. no afecta a la norma cuestionada, ya que la Ley 5/1983 no es una Ley de Presupuestos. Asimismo, por otrosí, solicita la suspensión de la tramitación de las mencionadas cuestiones.

El Ministerio Fiscal interesa también la suspensión de las nuevas cuestiones, a semejanza de lo acordado precedentemente por este Tribunal, y da por reproducidas sus alegaciones en la cuestión 377/1985 y acumuladas.

Las cuestiones de inconstitucionalidad 568/1986, 572/1986, 718/1986 y 1.303/1986 son suspendidas en su tramitación por Autos del Pleno de 10 de junio, 10 de julio y 18 de septiembre de 1986, y 22 de enero de 1987, respectivamente.

14. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla plantea, en el recurso contencioso-administrativo 493/1985, la cuestión de inconstitucionalidad 993/1986, en relación igualmente con la Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983, de 29 de junio, por estimar que dicho precepto legal, que crea el gravamen complementario y del que depende la decisión del litigio, puede «infringir los arts. 9.3, 14 y 134.7 de la Constitución Española, en relación con el artículo 33.3 de la misma».

Arguye la Sala que al aplicarse la elevación de la cuantía de la tasa no sólo a las máquinas que pudieran ser autorizadas con posterioridad a la fecha de vigencia de la Ley, sino también a las máquinas autorizadas y en funcionamiento, ya que sujeta a gravamen aquellas cuya tasa correspondiente al año 1983 ya se había devengado, puede resultar lesionado el principio de igualdad, dado que situaciones diferenciadas y distintas son sometidas a idéntico trato fiscal, gravándose lo mismo a quienes para devengar el gravamen han de realizar el hecho imponible consistente en la obtención del permiso correspondiente que a quienes no realicen hecho imponible alguno. En definitiva, se trata -dice- de un mecanismo que supone en realidad la aprobación de un impuesto retroactivo, con lo que también puede resultar conculcado el principio de seguridad jurídica y el de interdicción de la retroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales. Por otra parte -señala- la Ley 5/1983, de 29 de junio, posee naturaleza presupuestaria y así se deduce de su estructura, que responde al modelo habitual de las Leyes de Presupuestos, al incluir modificaciones de los tributos vigentes y Disposiciones transitorias que confirman los mandatos de la Ley de presupuestos para 1983; por lo tanto, la Disposición adicional sexta, 3, puede resultar afectada por la prohibición establecida en el art. 134.7 de la Constitución. Finalmente, el impago del gravamen complementario puede llevar consigo el precinto y embargo de la máquina, en aplicación de la normativa específica (art. 3 del Decreto-ley 8/1982), lo que puede entrañar la vulneración del 33.3 de la Constitución.

En la mencionada cuestión se persona el Senado, que ofrece su colaboración por conducto de su Presidente; por su parte, el Presidente del Congreso comunica que dicha Cámara no hará uso de sus facultades de personación y alegaciones. En cuanto al Ministerio Fiscal, interesa la suspensión de la tramitación hasta que recaiga Sentencia en las cuestiones acumuladas.

El Letrado del Estado formula escrito de alegaciones en el que, remitiéndose de nuevo a anteriores escritos, niega una vez más que la norma en cuestión tenga eficacia retroactiva y que, de admitirse a efectos dialécticos la retroactividad de la misma, de ello se derive su inadecuación constitucional sobre la base del art. 9.3 de la Constitución.

Por lo que se refiere a la lesión del art. 14 C.E., apuntada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sostiene que no es cierto que el gravamen complementario se exija a quienes no realicen hecho imponible alguno; el hecho imponible aparece suficientemente identificado o identificable y es, por supuesto, distinto al de la tasa general preexistente. En todo caso -señala- la incidencia en el principio de igualdad ha de buscarse a través del art. 31.1 de la Constitución, es decir, en relación con la capacidad económica de los sujetos pasivos, y desde esta perspectiva ha de constatarse, de una parte, que el gravamen complementario cuestionado se aplica a todas las máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de juegos de azar, al margen por lo tanto de todo factor discriminatorio, y, de otra, que la toma en consideración de distintas categorías de máquinas, a efectos de la fijación de la cuota, responde precisamente a la distinta capacidad económica puesta de manifiesto por la posesión del aparato correspondiente, generador de riqueza.

Respecto al art. 134.7 C.E., sostiene que la Ley 5/1983 no es una Ley de Presupuestos y que, por consiguiente, carece de fundamentación su pretendida inconstitucionalidad, reproduciendo los argumentos contenidos en escritos anteriores.

Finalmente, estima insuficientemente razonada la supuesta infracción del art. 33.3 C.E. ya que, si bien el impago del gravamen conduce al embargo, ello tiene lugar en aplicación de una norma que así lo prevé, como la propia Sala reconoce.

En consecuencia, el Letrado del Estado solicita la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad y asimismo, por otrosí, la suspensión de su tramitación hasta que recaiga Sentencia sobre las anteriormente acumuladas.

Por Auto de 30 de octubre de 1986, el Pleno de este Tribunal acuerda la suspensión de la tramitación, interesada por el Ministerio Fiscal y por el Letrado del Estado.

15. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos plantea las cuestiones de inconstitucionalidad 1.110/1985 (en el recurso contencioso-administrativo 243/1985) y 1.236/1986 (en el recurso contencioso-administrativo 176/1985), por entender, en respectivos Autos con idéntica fundamentación jurídica, que la decisión del proceso depende de la Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983, y que ésta «pudiera suponer infracción de los arts. 1.1, 9.3, 14, 17.1, 31.1 y 3, y 134.7 de la Constitución, en

cuanto afecta al principio del Estado de Derecho y a los subprincipios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad al crear la apariencia de un tributo, que contradice el deber de claridad y la justicia del sistema tributario -entendido como los principios básicos normativos del sistema tributario- y en cuanto impone una prestación patrimonial de carácter público sin tener en cuenta el contenido material de la Ley respecto a cómo y de qué manera han de dictarse las normas tributarias, esto es, su delimitación material. Todo ello, sobre el tema decisivo de la eficacia retroactiva que concede la Disposición adicional citada a hechos imponible ya realizados, implicando una retroactividad *in peius*.

La misma Sala de lo Contencioso-Administrativo plantea también la cuestión de inconstitucionalidad 116/1987, en el recurso contencioso-administrativo 453/1985, sobre la misma Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983, mediante Auto de planteamiento fundamentado más sucintamente. En él sólo se hace referencia a que la norma cuestionada «pudiera suponer una infracción de los arts. 9.3, 31.3, 133.1 y 134.7 de la Constitución, en cuanto que la misma viene a dar eficacia retroactiva a hechos imponible ya realizados, implicando con ello una retroactividad *in peius* que puede afectar a la seguridad jurídica», así como a que la decisión del proceso dependa de la norma controvertida.

En tales cuestiones se persona el Senado, ofreciendo su colaboración a través de su Presidente, mientras que el Presidente del Congreso comunica que dicha Cámara no hará uso de sus facultades de personación ni de formulación de alegaciones. El Ministerio Fiscal interesa la suspensión de las respectivas tramitaciones hasta que recaiga Sentencia sobre las inicialmente acumuladas. Y el Letrado del Estado se remite a lo alegado en escritos anteriores sobre el mismo tema, solicitando de este Tribunal que declare la «plena constitucionalidad» de la norma cuestionada.

Por Autos de 22 de enero, 15 de enero y 12 de marzo de 1987, respectivamente, el Pleno acuerda la suspensión de la tramitación de las referidas cuestiones.

16. La Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid plantea en el recurso 1.404/1986, promovido al amparo de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, cuestión de inconstitucionalidad 310/1987, por estimar que la Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983 puede infringir los arts. 14 y 17, en conexión con los arts. 11, 9.3, 31.1 y 3, 33.1 y 3, y 38 de la Constitución.

En el Auto de planteamiento argumenta la Sala que la Disposición adicional sexta, 3, no constituye una figura tributaria autónoma con consistencia propia, sino que encubre la

atribución de retroactividad plena o de grado máximo al aumento de las cuotas de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar en máquinas automáticas, constituyendo una auténtica «ley por sorpresa» que ha impedido a los ciudadanos adecuar su comportamiento al cambio legislativo. La Ley 5/1983 -señala- dota de eficacia retroactiva a una disposición restrictiva de derechos individuales, entre los que se hallan: a) el derecho a un sistema tributario basado en la igualdad (art. 31.1 C.E.) y que respete el principio de legalidad (art. 31.3 C.E.); b) el derecho de propiedad (art. 33.1 C.E.), y c) el derecho de libertad de empresa, afectado por una ley por sorpresa que olvida la regulación de un régimen transitorio que evite la lesión de derechos individuales. Asimismo estima la Sala que la norma cuestionada desconoce los Principios de seguridad jurídica, legalidad e interdicción de la arbitrariedad. Y finalmente sostiene que entraña también la violación de los principios de igualdad (art. 14 C.E.) y de seguridad (art. 17 C.E.), entendido este último como un derecho mínimo y absoluto a la seguridad jurídica, y no exclusivamente como garantía frente a las interferencias arbitrarias en la libertad personal.

El Ministerio Fiscal solicita de este Tribunal que suspenda la tramitación de la cuestión hasta que sea sentenciada la primera de las pendientes. El Presidente del Congreso comunica que, aunque dicha Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición de este Tribunal las actuaciones de la misma que pudiera precisar. En cuanto al Senado, se persona y ofrece su colaboración por medio de su Presidente.

El Letrado del Estado comienza su escrito de alegaciones poniendo de relieve que la cuestión se plantea dentro del procedimiento especial y sumario establecido por la Ley 62/1978, y que dentro de este procedimiento la Sala ha de limitarse a comprobar si un determinado acto del poder público afecta o no a los derechos fundamentales de la persona. Y, dado que la cuestión de inconstitucionalidad no es un cauce abstracto para el control de la constitucionalidad de las leyes sino un mecanismo de control concreto de la misma, habrá de considerarse inadmisibile la cuestión en todo aquello que no se refiera o afecte a los derechos fundamentales, ya que los demás aspectos de ella, al quedar excluidos de la cognición de la Sala, mal pueden condicionar la validez de la decisión que ésta haya de adoptar. En consecuencia, sostiene que la duda judicial ha de reconducir a los límites impuestos por el procedimiento especial y sumario en que se plantea, es decir, a la posible vulneración de los arts. 14 y 17 de la Constitución, si bien, teniendo en cuenta el carácter tributario del precepto, habrá de examinarse también el art. 31 de la Norma fundamental en relación con el principio de igualdad.

En cuanto al art. 17 C.E., sostiene que el gravamen complementario controvertido es ajeno a dicho artículo, pues, frente a lo que afirma la Sala, la seguridad en él garantizada nada tiene que ver con la seguridad jurídica. Y por lo que respecta al principio de igualdad (art. 14 C.E.), cuya vulneración -señala- no aparece mínimamente fundamentada, pone de manifiesto, siguiendo la línea argumental de anteriores escritos, que, sobre la base de la capacidad económica del contribuyente, la igualdad en el ámbito tributario puede resultar modulada por el principio de progresividad en aras de la justicia global del sistema, y que no cabe afirmar que los contribuyentes afectados por el gravamen complementario resulten discriminados, ya que se aplica a todas las máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de juegos de azar y la distinción entre diversas categorías a efectos de la cuota se basa precisamente en la capacidad económica que su posesión revela.

Dicha cuestión 310/1987 es suspendida en su tramitación por Auto del Pleno de este Tribunal, de 7 de mayo de 1987.

17. En cada una de las cuestiones indicadas en los antecedentes anteriores, cuya tramitación había sido suspendida, se acuerda, por resolución del Pleno de 4 de junio último, levantar dicha suspensión y oír al Ministerio Fiscal y al Letrado del Estado para que formulen alegaciones en aquellas cuestiones en las que no lo hubieran efectuado al evacuar en su día el traslado conferido y para que manifiesten lo que estimen conveniente sobre la pertinencia de acumularlas a las ya acumuladas por Auto de 16 de julio de 1985.

18. El Ministerio Fiscal y el Letrado del Estado manifiestan que no se oponen a la acumulación de cada una de las cuestiones a la registrada con el núm. 377/1985 y demás ya acumuladas, y, en cuanto a la audiencia conferida para que formulen las alegaciones no efectuadas en su día, el Ministerio Fiscal reproduce las formuladas en la cuestión núm. 377/1985, y el Letrado del Estado se remite a las contenidas en sus escritos de alegaciones anteriores.

19. Por Auto de 30 de junio último, el Pleno acuerda, de conformidad con lo establecido en el art. 83 de la LOTC, aplicable en el presente supuesto por tratarse de una pluralidad de cuestiones suscitadas sobre la posible inconstitucionalidad del mismo precepto legal, acumular a la cuestión registrada con el núm. 377/1985 y demás ya acumuladas por Auto de 16 de julio de 1985, las cuestiones de inconstitucionalidad cuyos números de registro son los siguientes: 578, 579, 580, 581, 642, 643, 644, 645, 646, 685, 704, 956, 1019, 1033,

1061, 1088, 1139, 1159, 1177, 1182, 1203, 1204 y 1205 de 1985; 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 93 94 95 145 146 246 248 311 424 432 433, 434, 455, 459, 460, 475, 550, 568, 572, 644, 664, 698, 718, 753, 754, 864, 865, 929, 993, 1082, 1094, 1110, 1115, 1116, 1117, 1118, 1119, 1190, 1236, 1249 y 1303 de 1986, y 116, 188, 310 y 465 de 1987.

20. Por providencia de 2 de julio de 1987, el Pleno señala el día 7 para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Las presentes cuestiones de inconstitucionalidad se plantean por Autos de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de diversas Audiencias Territoriales -Pamplona, Valencia, Cáceres, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Burgos y Madrid-, en recursos contencioso-administrativos promovidos contra acuerdos de los Tribunales económico-administrativos que confirmaron liquidaciones practicadas por el concepto de «Tasa de juego, año 1983, gravamen complementario». Dichas liquidaciones se realizaron de conformidad con la Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983, de 29 de junio, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria, por la que se creó un gravamen complementario de la tasa fiscal que grava los juegos de suerte, envite o azar, y de acuerdo con el Real Decreto 2570/1983, de 21 de septiembre, que lo regula.

Todas las Salas entienden que tal Disposición, de cuya validez depende, a su juicio, exclusivamente el fallo, puede infringir determinados preceptos de la Constitución, por lo que resulta procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de dicha norma. Pero las fundamentaciones jurídicas en que los respectivos Autos se apoyan para cuestionar su constitucionalidad difieren, bien porque los preceptos que se consideran infringidos son distintos, -bien porque, aun invocando los mismos preceptos constitucionales, las razones aducidas son diferentes.

En conjunto, los preceptos constitucionales que se estiman lesionados son los siguientes: 1.1; 9.3, en relación con el principio de irretroactividad, la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad, así como con el principio de la legalidad y de jerarquía normativa; 14, 17, 31, 33, 38, 133 y 134.7.

En algunos casos la invocación se reduce a la simple cita del precepto constitucional, sin que sea posible descubrir en qué forma ha podido resultar vulnerado por la Disposición en cuestión. Tal ocurre con los principios de legalidad y de jerarquía normativa, y con los arts.

1.1 y 133. En otros, la invocación se hace en conexión con otros principios o preceptos constitucionales: así los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, en relación con el de irretroactividad de las normas, o los arts. 31, 33 y 38, en relación con el mismo principio, o el art. 33, en relación con el principio de igualdad.

2. En sus escritos de alegaciones, tanto el Ministerio Fiscal como el Letrado del Estado suscitan, con carácter previo, diversas cuestiones relativas al posible incumplimiento de los requisitos procesales establecidos en el art. 35 de la LOTC.

El Ministerio Fiscal, en la cuestión de inconstitucionalidad 377/1985, aduce que el pronunciamiento que se solicita de este Tribunal resulta innecesario para la resolución de la litis entablada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, infringiéndose con ello uno de los requisitos previstos en la mencionada Ley Orgánica.

Sin embargo, esta afirmación no puede ser compartida. A juicio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, su fallo depende exclusivamente de la validez de la Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983, pues, si ésta es conforme al Texto constitucional, será exigible el gravamen complementario por ella creado y, en consecuencia, deberá abonarse la liquidación practicada, mientras que, si no lo es, no procede su imposición. Dado, pues, que la pretensión principal deducida en el recurso contencioso-administrativo formulado ante dicho órgano judicial es, en definitiva, la declaración de nulidad del acto administrativo por inconstitucionalidad de la referida norma, no existe base para sostener que resulta infundada la cuestión en cuanto a la legitimidad de su planteamiento.

En realidad, el Ministerio Fiscal reconoce expresamente que si la norma controvertida fuera contraria a la Constitución, y así se declarase, la liquidación practicada por Hacienda sería nula y la Sala no tendría que entrar a examinar la posible ilegalidad del Real Decreto que desarrolla la Ley y que constituye la pretensión que, con carácter subsidiario, formula la recurrente. Pero entiende que el pronunciamiento del órgano judicial debería limitarse a esta pretensión subsidiaria, dado el ámbito de su jurisdicción, ya que de otra forma vendría a quedar indirectamente legitimado un particular para interponer un recurso de inconstitucionalidad. Ahora bien, éstas son consideraciones que no afectan al juicio de relevancia exigido en el art. 35.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

En la medida en que el Ministerio Fiscal se remite en cuestiones posteriores al contenido de este escrito, debe también desestimarse respecto a ellas este motivo de inadmisión por análogas razones.

3. Tanto el Ministerio Fiscal como el Letrado del Estado consideran, por otra parte, que algunos de los Autos de las Salas de lo Contencioso-Administrativo en que se acuerda plantear las diversas cuestiones de inconstitucionalidad adolecen de falta de fundamentación en cuanto a la presunta vulneración de algunos de los artículos de la Constitución invocados, por lo que, en cuanto a ellos, no cabe pronunciamiento del Tribunal Constitucional, de acuerdo con el citado art. 35 de la LOTC.

A este respecto conviene recordar la doctrina de este Tribunal relativa a la exigencia contenida en el mencionado precepto de su Ley Orgánica, esto es, que el órgano judicial debe concretar los preceptos constitucionales que, a su juicio, han resultado infringidos. Como señala la STC 17/1981 (fundamento jurídico 1.º), tal requisito no supone tan sólo que el Auto en que se plantee la cuestión contenga la cita de tales preceptos, sino que es preciso también que el órgano judicial exteriorice en él el razonamiento que le ha llevado a cuestionar la constitucionalidad de la norma aplicable. No puede el Juez -se afirma en dicha Sentencia- ni remitirse a las dudas que sobre la constitucionalidad de una norma hayan expresado las partes, ni limitarse a manifestar la existencia de su propia duda sin aducir las razones que la abonan, pues ni las partes de un proceso ordinario están legitimadas para proponer la cuestión ante el Tribunal Constitucional, ni la decisión de éste es posible sino como respuesta a las razones por las que los órganos del Poder Judicial vienen a dudar, en un caso concreto, de la congruencia entre la Constitución y una norma con rango de Ley.

La aplicación de esta doctrina al caso que nos ocupa conduce a la conclusión, coincidente con la mantenida por el Letrado del Estado y el Ministerio Fiscal, de que las cuestiones de inconstitucionalidad sólo pueden considerarse correctamente planteadas en relación con aquellos preceptos cuya vulneración resulte mínimamente fundada.

4. Una vez delimitada la cuestión de acuerdo con las consideraciones anteriores, procede examinar el fondo de la misma, que se concreta en la presunta inconstitucionalidad de la Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983, por violación del art. 9.3, en cuanto dicha Disposición puede tener carácter retroactivo, y del 134.7, así como de los arts. 14, 17 y 33, todos ellos de la Constitución.

La invocación de los tres últimos preceptos mencionados no va acompañada de una adecuada fundamentación.

El art. 14 C.E. se considera infringido por otorgarse el mismo trato fiscal a quienes realizan el hecho imponible, consistente en la obtención de la autorización correspondiente, que a quienes no realizan hecho imponible alguno. La escueta argumentación aducida no

permite descubrir el alcance de esta afirmación en relación con el principio de igualdad. Aparte de que es imposible el nacimiento de una obligación tributaria si no es con referencia a un hecho imponible, lo cierto es que no se aprecian elementos discriminatorios en la configuración del gravamen complementario. En definitiva, este gravamen viene a igualar fiscalmente a todas las máquinas o aparatos automáticos que se autoricen o estén en funcionamiento en 1983 y aparece justificado -lo mismo que el aumento de las cuotas fijas de la tasa fiscal que en la misma Disposición se establece- por la necesidad de adecuar dichas cuotas al tipo normal de gravamen que soportan otras modalidades de juego.

Menor consistencia aún presenta la invocación del art. 17 C.E., que parte de una concepción errónea de su contenido y que más bien parece forzada por la naturaleza del proceso dentro del cual se plantea la cuestión: el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales configurado en la Ley 62/1978. La Sala considera que dicho precepto consagra un derecho mínimo y absoluto a la seguridad jurídica, pero, como en repetidas ocasiones ha declarado este Tribunal, el mencionado precepto no puede entenderse referido a la seguridad jurídica a que alude el apartado 3 del art. 9 C.E. El derecho que consagra el art. 17 es un derecho a la seguridad personal y por consiguiente a la ausencia de perturbaciones procedentes de medidas de detención o de otras similares, que puedan restringir la libertad personal o ponerla en peligro, supuestos todos ellos que no guardan relación alguna con la Disposición cuestionada.

Y lo mismo cabe decir de la pretendida vulneración del art. 33 C.E., que se hace derivar de las consecuencias que pudiera acarrear el impago del gravamen -esto es, el precinto y el embargo de la máquina-, alegando que en virtud del mencionado precepto nadie puede ser privado de sus bienes sino conforme a lo dispuesto por las leyes. Es obvio que tales consecuencias, previstas en el art. 3 del Decreto-ley 8/1982 para asegurar la efectividad de la suspensión de la autorización administrativa y el pago de las cantidades adeudadas, respectivamente, no derivan de forma directa de la norma que se cuestiona y que, en todo caso, dicha garantía constitucional no alcanza a las medidas cautelares que puedan adoptarse. Análogo contenido parece tener la escueta argumentación con que se pretende avalar la inconstitucionalidad de la Disposición adicional sexta, 3, basándola en que la «excesividad tributaria» puede suponer privación de bienes o derechos, por lo que tampoco es posible tomarlo en consideración a efectos de fundamentar la presunta inconstitucionalidad de la norma controvertida.

5. En definitiva, el núcleo fundamental de las respectivas argumentaciones viene a reducirse a la presunta vulneración del principio de irretroactividad reconocido en el art. 9.3 de la Constitución y del art. 134.7 de la misma, por la Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983.

El art. 134.7 C.E. se considera infringido en cuanto establece que la Ley de Presupuestos no puede crear tributos. La línea argumental seguida puede concretarse en los siguientes términos: a) La Ley 5/1983, en la que se contiene la norma cuestionada, tiene naturaleza presupuestaria y puede calificarse de Ley de Presupuestos; b) La Disposición adicional sexta, 3, al establecer un gravamen complementario de la tasa fiscal que grava los juegos de suerte, envite o azar, está creando un nuevo tributo; c) En consecuencia, no respeta la prohibición contenida en el art. 134.7 de la Constitución.

La argumentación se centra en el primer apartado, pues parte, sin cuestionarlo, de que el gravamen complementario constituye un nuevo tributo. La Ley -se afirma- tiene naturaleza presupuestaria, pues no es más que la convalidación del Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, por el que se adoptaron determinadas medidas urgentes en materia presupuestaria, prorroga los Presupuestos Generales del Estado, y su estructura responde al modelo habitual de las Leyes de Presupuestos al incluir normas de financiación de los Entes públicos, modificaciones de tributos vigentes, y Disposiciones transitorias que confirman los mandatos de la Ley de Presupuestos para 1982.

No cabe desconocer que la Ley 5/1983, lo mismo que el Real Decreto-ley 24/1982, aparecen relacionados con la actividad presupuestaria del Estado en cuanto que a través de ellos se adopta una serie de medidas encaminadas a hacer frente a la situación creada por la imposibilidad de aprobar los Presupuestos Generales del Estado con anterioridad al 1 de enero de 1983. En efecto, por este motivo y con independencia de la actuación automática del mecanismo de la prórroga presupuestaria prevista en el art. 134.4 de la Constitución, se dictó el mencionado Decreto-Ley, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que posteriormente fue convalidado, acordándose su tramitación como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia. Dicho proyecto de Ley se convirtió en la Ley 5/1983, y su estructura y contenido responden a las del Decreto-ley, con algunas modificaciones, entre las que se incluye la incorporación de la Disposición adicional sexta.

Pero estas circunstancias no autorizan a concluir que la Ley 5/1983 sea una Ley de Presupuestos. Es cierto que se trata de una ley compleja que contiene normas relativas a las operaciones financieras del sector público, normas de contratación y normas tributarias. Pero el hecho de que algunas de estas normas, especialmente las primeras, tengan naturaleza

estrictamente presupuestaria no convierte a dicha ley en una Ley de Presupuestos. La Ley a que se refiere en sus distintos apartados el art. 134 de la Constitución es aquella que, como núcleo fundamental, contiene la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos para un ejercicio económico determinado. Y, si bien dentro de la misma es posible incluir materias que no siendo estrictamente presupuestarias inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan, ello sólo puede efectuarse dentro de ciertos límites -derivados de la propia Constitución en el caso de los tributos-, y ni tal inclusión puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha Ley, ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una ley ordinaria.

No cabe, pues, calificar de Ley de Presupuestos a la Ley 5/1983 -y así se explicita en el debate parlamentario del proyecto de Ley y se manifiesta en el procedimiento seguido en su tramitación-, ya que no tiene su razón de ser en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, sino en el hecho de que tales Presupuestos no hubieran sido aprobados antes de iniciarse el ejercicio económico correspondiente. Y, por lo que se refiere a la inclusión en ella de las normas tributarias, es de destacar que, según se indica en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 24/1982, cuyo articulado reproduce la Ley 5/1983, lo que con ello se pretendió fue, más bien, desvincular dichos preceptos de las Leyes de Presupuestos, en las que venían figurando en los últimos ejercicios.

En definitiva, no puede entenderse que sea de aplicación a la Disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983 la prohibición contenida en el art. 134.7 de la Constitución, aun cuando dicha ley contenga normas presupuestarias o normas que, en ocasiones, figuran en Leyes de Presupuestos.

6. El principio de irretroactividad es invocado en los Autos dictados por todas las Audiencias, si bien en algunos casos la invocación se reduce a la mera cita del art. 9.3 de la Norma fundamental. Por ello las siguientes consideraciones hacen referencia únicamente a aquellos en los que aparece una mínima fundamentación, dentro de los cuales pueden advertirse distintas líneas argumentales.

En primer lugar, es de señalar que en la mayoría de los Autos no se cuestiona la retroactividad de la norma; simplemente se afirma como punto de partida. Tan sólo en uno de ellos se argumenta al respecto en los siguientes términos: El denominado por la Ley, de forma inespecífica, gravamen que ha de incluirse necesariamente en alguna de las clases de tributos comprendidas en el art. 26 de la Ley General Tributaria, y dado que la misma norma afirma

que es un complemento de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar, ha de considerarse también una tasa. Por lo tanto, de acuerdo con el art. 26.1 a) de L.G.T., el hecho imponible habrá de ser la actividad administrativa autorizatoria realizada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, ya que dicho gravamen se aplica a las licencias correspondientes a 1983 otorgadas antes de esa fecha. Así entendida, la Disposición en cuestión entraña la retroactividad in peius de una norma fiscal, pues supone el aumento de una tasa ya devengada, de tal modo que su cuantía resulte la misma que la fijada ex novo para las futuras autorizaciones.

Reconocido el carácter retroactivo de la Disposición adicional sexta, 3, su repercusión sobre la constitucionalidad de la norma es razonada de diversas formas:

a) En algún caso (Sevilla), la inconstitucionalidad se hace derivar del principio de irretroactividad contenido en el art. 9.3 de la Constitución, sin entrar a analizar el alcance constitucional de dicho principio.

b) En otro (Madrid), la inconstitucionalidad se hace derivar del mencionado principio en cuanto se considera que la Ley dota de eficacia retroactiva a una disposición restrictiva de derechos individuales: el derecho a un sistema tributario basado en la igualdad (art. 31.1 C.E.) y que respete el principio de legalidad (art. 31.3), el derecho de propiedad (art. 33.1 y 3 C.E.) y el derecho de libertad de empresa (art. 38 C.E.).

c) En los demás, la inconstitucionalidad se hace derivar del carácter retroactivo de la norma en cuestión en cuanto puede suponer un ataque a los fundamentos básicos del orden jurídico (Valencia), o puede conculcar el principio de seguridad jurídica y la protección de la buena fe de los ciudadanos, que constituyen exigencias del Estado de Derecho, o se estima contrario al principio de interdicción de la arbitrariedad o al de capacidad económica (Cáceres). La cita de los diversos principios se relaciona con la jurisprudencia elaborada, en relación con la inconstitucionalidad de las normas tributarias en Alemania, Estados Unidos e Italia.

Únicamente en el Auto dictado por la Audiencia de Cáceres se analiza el alcance del principio constitucional de irretroactividad en el ámbito tributario, haciendo referencia a la supresión, en la tramitación del texto constitucional, de la prohibición de la retroactividad de las normas fiscales; a la histórica vinculación de dicha prohibición a la temporalidad de las leyes tributarias, y a la doctrina contenida en la STC 6/1983. Sobre esta base se concluye que, si bien como principio no está proscrita la retroactividad de las leyes fiscales, sí puede incurrir en inconstitucionalidad cuando su eficacia conculque otros principios constitucionales.

A diferencia de lo que ocurre con las Audiencias Territoriales, el Letrado del Estado centra sus alegaciones en el análisis de si realmente la Disposición adicional sexta, 3, tiene la eficacia retroactiva que se le atribuye, pues, de no resultar cierta esta premisa, carecerían de fundamentación las alegaciones basadas en el art. 9.3 de la Constitución. A su juicio tal retroactividad no existe, pues la retroactividad de una norma no supone sino su aplicación a situaciones jurídicas consolidadas en el pasado, o bien a situaciones, relaciones o efectos aunque nacidos, no consumados o agotados, y la Disposición en cuestión no afecta a ninguna relación jurídica preexistente. Se limita a regular los diferentes elementos de una nueva relación jurídico-tributaria, que, por lo tanto, nace después de su entrada en vigor; la referencia al pasado que la norma contiene no tiene otra finalidad que la de identificar al sujeto pasivo del gravamen que crea.

7. A la vista de los términos en que aparecen planteadas las cuestiones, son dos los aspectos fundamentales que han de considerarse en el enjuiciamiento de la presunta inconstitucionalidad de la Disposición adicional sexta, 3, basada en su carácter retroactivo: a) En qué medida la norma cuestionada posee eficacia retroactiva, y b) Si esta eficacia retroactiva entraña una vulneración constitucional, lo cual puede suceder, bien porque la retroactividad de la norma infrinja directamente el principio de irretroactividad expresamente reconocido en el art. 9.3 de la Constitución, bien porque a través de ella se vulneren otros principios como pueden ser los de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, contenidos en el mencionado precepto, o el de capacidad económica, a que se refiere el art. 31.1 de la Norma fundamental. Este segundo punto obliga a analizar el alcance del principio constitucional de irretroactividad en relación con las normas tributarias y, concretamente, con la Disposición controvertida.

8. Por lo que a la primera cuestión se refiere, no cabe duda de que, si como pretende el Letrado del Estado, nos halláramos ante dos tributos de naturaleza distinta y cuyos elementos constitutivos fueran también diferentes, no sería posible hablar de eficacia retroactiva del gravamen complementario. Pero lo que sucede es que la argumentación en que ambas afirmaciones se basan no resulta convincente.

Es de señalar, en cuanto a la naturaleza jurídica del gravamen, que consideraciones análogas a las realizadas por el Letrado del Estado podrían hacerse en relación con la tasa fiscal y, de hecho, también se ha cuestionado si esta última es una tasa en sentido estricto o posee más bien naturaleza impositiva. Tal como fue configurada en el Real Decreto-ley

16/1977, el hecho imponible de la misma no está constituido exclusivamente por la actividad autorizatoria de la Administración, sino también por la celebración u organización de juegos de suerte, envite o azar. Por otra parte, en dicho Decreto-ley la cuota se determinaba en función de las cantidades jugadas y, aunque posteriormente se convirtió en fija, han estado, sin embargo, presentes como elemento determinante de su cuantía, los rendimientos obtenidos, es decir, en definitiva, la capacidad económica generada por la explotación de las máquinas o aparatos automáticos. La dificultad de interpretar el hecho imponible así definido, unida a la cuantificación de la obligación tributaria en relación con la capacidad económica derivada del funcionamiento de tales máquinas o aparatos, ha podido también servir de base a algún autor para concluir que la autorización constituye un acto necesario para que el presupuesto de hecho pueda producirse y, en este sentido, cabe configurarla como un elemento necesario para la realización del hecho imponible, pero nunca como hecho imponible en sí.

No resulta, pues, fácil distinguir entre la tasa fiscal y el gravamen complementario aduciendo que en la primera el hecho imponible es la autorización administrativa, y en el segundo la capacidad económica del sujeto pasivo puesta de manifiesto por la tenencia de máquinas o aparatos en funcionamiento.

A las anteriores consideraciones es preciso añadir, además, que la Disposición adicional sexta, 3, no define, en realidad, un nuevo presupuesto, distinto del que configura la tasa fiscal. El gravamen complementario se aplica, en definitiva, a las máquinas o aparatos automáticos por haber devengado la tasa correspondiente a 1983 con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, es decir, por haber sido autorizadas o por hallarse en explotación durante ese período. Lo cual pone de manifiesto que no existe un nuevo hecho imponible que dé lugar a un nuevo tributo, pues la Disposición en cuestión no contempla un nuevo acto de la Administración, ni una capacidad económica distinta de la que pudo originar el devengo de la tasa para ese período.

Por ello la cuota fija, determinada en el núm. 3 de la Disposición adicional sexta por la diferencia entre las cuotas fijas establecidas por el Real Decreto-ley 8/1982 y las nuevas que se establecen en el núm. 1 de la misma Disposición, no supone en último término más que el incremento de la cuantía de las cuotas fijas ya devengadas de conformidad con la normativa entonces vigente, hasta igualarlas a las fijadas en la nueva Ley. Apreciación que aparece corroborada por el hecho de que, según se establece en la misma norma, este gravamen se aplica exclusivamente en el año 1983. En este sentido, ha de concluirse que la norma

contenida en el núm. 3 de la Disposición adicional sexta confiere carácter retroactivo a las modificaciones tributarias introducidas por el núm. 1 de la misma.

9. El alcance del alegado principio constitucional de irretroactividad de las normas fiscales y su incidencia en la legitimidad constitucional de la Disposición controvertida ha de abordarse teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

A) No existe una prohibición constitucional de la legislación tributaria retroactiva. La prohibición que el art. 9.3 C.E. establece tan sólo para las «disposiciones sancionadoras no favorables» y para las «restrictivas de derechos individuales» se extendía también a las fiscales en el Anteproyecto de la Constitución, y la inclusión de las mismas se mantuvo en el Informe de la ponencia, pero desapareció en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales por estimarse que la causa de la prohibición ha de buscarse en todo caso en el carácter sancionador o restrictivo de las leyes, no en el objeto específico de las normas, y que la irretroactividad absoluta de las leyes fiscales podría hacer totalmente inviable una verdadera reforma fiscal.

Por otra parte, no cabe considerar, con carácter general, subsumidas las normas fiscales en aquellas a las que expresamente se refiere el art. 9.3 de la Constitución, por cuanto tales normas tienen un fundamento autónomo en la medida en que son consecuencia obligada del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, impuesto a todos los ciudadanos por el art. 31.1 de la Norma fundamental.

No obstante, la Audiencia Territorial de Madrid estima que el controvertido gravamen complementario constituye una disposición restrictiva de derechos individuales. Afirmación que, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, debería ir avalada por una motivación específica que pusiera de manifiesto el carácter restrictivo de esta norma concreta. Mas en el Auto de planteamiento de la cuestión no existe tal motivación o resulta infundada, ya que la Sala se limita a señalar que dicho gravamen puede vulnerar el derecho a un sistema tributario basado en la igualdad y en el respeto al principio de legalidad, así como el derecho de propiedad y el de libertad de empresa.

No se advierte, sin embargo, cómo puede haber sido violado el principio de legalidad en el caso que nos ocupa. Si, dada la cita que del art. 31.3 C.E. se hace, por legalidad se entiende reserva de Ley, basta señalar que la Ley 5/1983 satisface plenamente, en cuanto ley ordinaria, las exigencias contenidas en los arts. 31.3 y 133.1 de la Constitución, sin que para ajustarse a la reserva de ley establecida en la misma se precise en la esfera tributaria -frente a lo que parece sugerir alguno de los Autos de planteamiento de las respectivas cuestiones- ni

de ley orgánica, ni de ley «especial en materia de establecimiento de tributos», ni de previa «delegación» efectuada por otra ley de tales características. Tampoco pueden advertirse, en relación con los derechos de propiedad y de libertad de empresa, efectos derivados del gravamen complementario que sean distintos de los que pueden ir unidos a la tributación que recae sobre el ejercicio de actividades económicas. Y, finalmente, ha de apreciarse que dicho gravamen contribuye, en todo caso, a una mayor justicia tributaria por cuanto el aumento de las cuotas fijas previsto en la Disposición adicional sexta tiene su origen en el deseo de paliar las diferencias de trato fiscal existentes entre las diversas modalidades de juego.

B) Afirmar la admisibilidad de la retroactividad de las normas fiscales no supone mantener, siempre y en cualquier circunstancia, su legitimidad constitucional, que puede ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva entre en colisión con otros principios consagrados en la Constitución. Esta postura, mantenida por la generalidad de la doctrina y reflejada en la jurisprudencia constitucional de otros países, está también en la base de algunos de los Autos de planteamiento de las presentes cuestiones, en los que la presunta inconstitucionalidad de la norma controvertida se fundamenta en la vulneración de los principios de capacidad económica, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad por referencia a la jurisprudencia italiana, alemana y norteamericana.

10. Basándose en un precepto constitucional análogo al español -su art. 53-, una parte de la doctrina italiana y la Corte Costituzionale en diversas Sentencias han mantenido que una norma tributaria retroactiva resulta constitucionalmente ilegítima si vulnera el principio de capacidad contributiva. Y que tal vulneración puede producirse si la ley establece como presupuesto un hecho o una situación pasada que no persisten en el momento de su entrada en vigor, o modifica, extendiendo sus efectos hacia el pasado, los elementos esenciales de un tributo existente en dicho momento, pues dicha capacidad ha de referirse no a la actual del contribuyente, sino a la que está ínsita en el presupuesto del tributo y, si ésta hubiera desaparecido o se hallase disminuida en el momento de entrar en vigor la norma en cuestión, se quebraría la relación constitucionalmente exigida entre imposición y capacidad contributiva (Ss. 45/1964, 44/1966, 75/1969 y 54/1980).

Este planteamiento no conduciría, en ningún caso, a estimar la inconstitucionalidad del gravamen complementario cuestionado, pues, si bien la exigencia de la citada relación puede hacerse derivar del art. 31.1 de la Constitución Española en cuanto afirma que «todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica», no puede olvidarse que el gravamen recae sobre unas máquinas o aparatos que en el momento

de devengo del tributo están en funcionamiento, y que aparece vinculado a la tasa fiscal devengada por la titularidad y explotación de los mismos a principio o durante los primeros meses de 1983, por lo que no cabe entender que la capacidad económica subyacente hubiera desaparecido a mediados de dicho año.

11. En cuanto al principio de seguridad jurídica también aducido, ha venido ciertamente configurándose, a partir de la Sentencia núm. 26 del Tribunal Constitucional Federal alemán, de 19 de diciembre de 1961, una línea argumental que, partiendo de la idea del Estado de Derecho y de los principios que lo informan, considera que las normas tributarias retroactivas pueden estimarse constitucionalmente ilegítimas cuando atentan a tal principio y a la confianza de los ciudadanos.

Ahora bien, el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso. La interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad entrañaría consecuencias contrarias a la concepción que fluye del art. 9.2 de la Constitución, como ha puesto de manifiesto este Tribunal, entre otras, en sus SSTC 27/1981 y 6/1983. Por ello, el principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Norma fundamental, no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal.

En este contexto, el grado de retroactividad de la norma cuestionada, así como las circunstancias específicas que concurren en cada caso, se convierten en elemento clave en el enjuiciamiento de su presunta inconstitucionalidad. Y a estos efectos resulta relevante la distinción entre aquellas disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia Ley y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas. En el primer supuesto -retroactividad auténtica-, la prohibición de la retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio; en el segundo -retroactividad impropia-, la licitud o ilicitud de la Disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico-tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso. Es de destacar que esta ponderación ha llevado al Tribunal alemán, desde su Sentencia núm. 27, de 19 de diciembre de 1961, a

considerar, en principio, constitucionalmente legítimas las normas fiscales retroactivas cuando la ley pretende tener aplicación en el período impositivo dentro del cual entra en vigor y que, por su parte, el Tribunal Supremo norteamericano ha declarado también la constitucionalidad de medidas fiscales retroactivas cuando la retroactividad alcanza a períodos cercanos al de la tramitación de la ley en cuestión, como es el caso de leyes fiscales cuyo objeto es gravar rentas o beneficios obtenidos durante el año en que se aprobó la ley o incluso durante el año de la sesión legislativa anterior a la de su aprobación (Decisiones de 11 de enero de 1937, 21 de noviembre de 1938 y 12 de enero de 1981 en los casos U. S. v. Hudson, Welch v. Henry et alii, y U. S. v. Darusmont). Bien es cierto que tanto uno como otro Tribunal tienen además en cuenta otras circunstancias específicas, como la importancia de las modificaciones introducidas, o el conocimiento por parte del contribuyente de la posibilidad de que se efectúen cambios en la legislación.

12. De acuerdo con las consideraciones anteriores es preciso analizar, en primer término, el alcance de la retroactividad de la Disposición adicional sexta, 3, cuya constitucionalidad se cuestiona.

De los escritos presentados parece deducirse que la retroactividad de dicha norma se proyecta sobre relaciones jurídico-tributarias ya agotadas y que, por lo tanto, debería considerársela de grado máximo, con la consiguiente conclusión de su ilegitimidad constitucional. Tal postura encuentra su apoyo en el hecho de que el devengo del tributo se produce con anterioridad a la entrada en vigor de la ley y parte de que el hecho imponible se agotó temporalmente en el instante del devengo.

Cabe pensar, sin embargo, dadas las características que concurren en la configuración de este tributo, que más bien se trata de un hecho imponible de duración prolongada y del que, por consiguiente, constituye un elemento integrante su dimensión temporal. El hecho imponible de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar no se agota en el acto de autorización, sino que comprende también el mantenimiento de la autorización a lo largo del tiempo con la posibilidad de explotación de las máquinas o aparatos durante el mismo. Ello explica que en el caso de estas máquinas o aparatos automáticos las cuotas sean exigibles por años naturales (art. 3.4 del Real Decreto-ley 16/1977 en la redacción dada por el Real Decreto-ley 9/1980), o que en el art. 6 del Real Decreto-ley 16/1977 se prevea como sanción, en el caso de falta de pago de la tasa o de ocultación total o parcial de la base imponible, la «suspensión de la autorización administrativa durante un plazo máximo de seis meses». Cabe

entender, pues, que la referida tasa fiscal es un tributo periódico, cuyo hecho imponible no es instantáneo, sino duradero.

Ahora bien, mientras que en los hechos imposables instantáneos el devengo coincide con la existencia del elemento material del mismo, en los duraderos el legislador puede, entre otras soluciones técnicas, situarlo al término o al comienzo de un período impositivo legalmente predeterminado. En el supuesto que nos ocupa el legislador se decidió por esta opción, pero, así como en el momento de su creación la fecha de devengo se fijó en el momento final del período impositivo, a partir del Real Decreto-ley de 1982 se sitúa en el inicio del mismo.

Mas, en cualquier caso, ha de entenderse que, aun cuando los elementos constitutivos del hecho imponible -incluida su dimensión temporal- comenzaron a producirse antes de la entrada en vigor de la Ley, el hecho imponible no se había realizado íntegramente en ese momento y los efectos jurídicos no se habían agotado. Por ello cabe afirmar que nos encontramos ante un supuesto de retroactividad de grado medio, o de los que la doctrina alemana califica como de retroactividad impropia.

13. La ponderación de los bienes constitucionales en juego, que el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una norma fiscal con efectos retroactivos de este grado entraña, obliga a tomar en consideración la finalidad de la norma y las circunstancias específicas que concurren en el presente caso.

A este respecto es preciso destacar que el alcance retroactivo de la Disposición adicional sexta, 3, se limita, por una parte, al período impositivo en que la ley se aprueba, y afecta a un ejercicio económico en el que, por diversas circunstancias, la Ley de Presupuestos, en la que según lo establecido en el Real Decreto-ley 9/1980 podrían realizarse las modificaciones, no fue tramitada dentro del plazo previsto en el art. 134 de la Constitución. Por otra parte, la citada Disposición responde al intento de adecuar la presión tributaria del sector en cuestión al resto de las modalidades de juego, a fin de lograr una mayor justicia tributaria y aminorar las distorsiones que venían produciéndose entre ellas y que, a su vez, estaban afectando negativamente a la recaudación total procedente del juego. En la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 8/1982 y sobre la base de los datos relativos a 1981, se pone de manifiesto el favorable tratamiento fiscal de que eran objeto las máquinas o aparatos automáticos dentro de los juegos de suerte, envite o azar, pues mientras la generalidad de los juegos quedaban gravados al tipo proporcional del 20 por 100 sobre una base imponible constituida por el importe total de las cantidades jugadas, las cuotas fijas que

recaían sobre la explotación de máquinas o aparatos automáticos estaban, en cambio, muy lejos de representar el porcentaje fijado respecto de las cantidades jugadas, las cuales, además, como era público y notorio, experimentaban un crecimiento progresivo y continuado. Este es el motivo que induce a adoptar las medidas oportunas para equilibrar la presión fiscal del sector a través de una política de elevación de las cuotas fijas, que se inicia en el mencionado Real Decreto-ley y que continúa en la Ley cuestionada. Se trata, pues, de una norma que tiene carácter transitorio, cuya aplicación se limita al ejercicio en que la ley se aprueba, que no puede calificarse de imprevisible y que responde a la finalidad, constitucionalmente respaldada, de una mayor justicia tributaria.

Pues bien, si al enjuiciar la norma cuestionada desde el punto de vista de sus efectos sobre la seguridad jurídica de los contribuyentes se tiene en cuenta su finalidad y las circunstancias que en ella concurren, ha de concluirse que no resulta fundada su pretendida inconstitucionalidad. Y, asimismo, de las consideraciones anteriores se deduce que dicha norma tampoco infringe el aducido principio de interdicción de la arbitrariedad, reconocido igualmente en el art. 9.3 de la Constitución.

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 las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales de Pamplona, Valencia, Cáceres, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Burgos y Madrid, en relación con la Disposición adicional sexta, núm. 3, de la Ley 5/1983, de 29 de junio.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de julio de mil novecientos ochenta y siete.

