

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

## **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

## **SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1319-2018, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Pamplona, en relación con el apartado cuatro, 2, de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra. Han comparecido y formulado alegaciones la Letrada de la Comunidad Foral de Navarra, el Letrado del Parlamento de Navarra, el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

### **I. Antecedentes**

1. Mediante oficio de la Letrada de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Pamplona, de 6 de marzo de 2018, que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal Constitucional el 13 de marzo de 2018, se elevó al Excmo. Sr. Presidente de este Tribunal el testimonio del auto dictado por aquel Juzgado el 22 de febrero de 2018, acordando el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado cuatro de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, por la que se modificó la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra; por posible vulneración de los arts. 149.1.6ª y 24.1 de la Constitución (CE). Se remitió asimismo

copia testimoniada del procedimiento abreviado de origen, incluyendo la realización del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal que prevé el art. 35.2 LOTC.

2. Los hechos que guardan relevancia para el examen de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Con fecha 19 de mayo de 2017 se presentó por la representación procesal de don Rafael Olabe Mayor, demanda de recurso contencioso-administrativo contra la resolución núm. 885 del Tribunal Administrativo de Navarra, Sección Segunda, de 31 de marzo de 2017, la cual desestimaba el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Ayuntamiento de Pamplona, de 5 de enero de 2017, de liquidación del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana por la transmisión de una finca, imponiendo una cuota de 1.597,03 euros.

En la demanda se alega que el actor compró en el año 2016, junto con su esposa doña María José Avelina Armendáriz Pérez de Ciriza, la vivienda sita en la Avenida Baja Navarra, 17-3º izquierda, de Pamplona, en la cantidad de ciento cuarenta mil euros (140.000 €), mientras que el vendedor del inmueble lo había adquirido el día 30 de abril de 2007, por el precio de trescientos mil quinientos sesenta y seis euros con setenta y ocho céntimos (300.566,78 €). Que una vez satisfecha por los recurrentes la cantidad que resultó de la liquidación del impuesto practicada por el Ayuntamiento de Pamplona (en su condición, como adquirentes del inmueble, de sustitutos del sujeto pasivo del tributo conforme a lo previsto en el art. 174 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo), el Tribunal Administrativo ha desestimado el recurso de alzada por no conceder valor probatorio a los documentos aportados en el procedimiento (la escritura de compraventa de 2016 y la nota del Registro de Propiedad donde consta el precio de adquisición de la finca en 2007), limitándose a señalar el Tribunal Administrativo que no se ha acreditado el valor real de mercado. Se citan a continuación por la demanda los arts. 172.1, 175.1 y 175.2 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, por la que se regulan las Haciendas Locales, conforme a los cuales, se dice, se establece un sistema de estimación del impuesto que no tiene en cuenta el incremento real del valor de los terrenos cuando este resulta ser negativo (no existencia de incremento), siendo que el Tribunal Constitucional ha dictado Sentencia el 16 de febrero de 2016 [sic] en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1012/2015, en relación con los arts. 1, 4 y 7.4 de la Norma Foral 16/1989, del Territorio Histórico de Guipúzkoa, “de contenido similar a los artículos citados de la Ley Foral de Haciendas Locales” de Navarra, declarando ser contrarios al art. 31 CE “en la medida en que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor”.

La demanda solicita en su suplico la nulidad de la resolución del Tribunal Administrativo que impugna, con condena en costas a la Administración demandada. Por medio de Otrosí Digo se interesa del Juzgado que resulte competente para conocer de la causa, el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad contra los arts. 175.2 y 175.3 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, explicando que después de la crisis de 2007 y la bajada de los precios del mercado inmobiliario en Navarra y otros territorios, se ha venido a devengar el impuesto mencionado “por un incremento teórico del valor de los terrenos que la realidad del mercado negaba”, resultando indiferente a la ley el precio de adquisición y el de transmisión, pues la base imponible se calcula por parámetros automáticos que no tienen en cuenta el supuesto en que el segundo sea inferior al primero, esto es, exista decremento del valor. Que así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 16 de febrero de 2017, así como en la posterior de 11 de mayo de 2017, cuestión de inconstitucional núm. 4864-2016, en relación con los arts. 107.1, 107.2.a) y 110.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Afirma además que el Pleno del Tribunal Constitucional ha dictado providencia el 28 de febrero de 2017, admitiendo a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 686-2017 planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en relación con el art. 175.2 de la citada Ley Foral 2/1995. Añade el escrito de demanda que la aplicación de los arts. 175.2 y 175.3 de esta última ley foral, resulta contraria a la Constitución (art. 31.1), por someter a tributación “situaciones de inexistencia de incremento de valor”, por lo que suplica al Juzgado tener por hechas estas manifestaciones y que acuerde plantear la “oportuna cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional”.

b) La Letrada de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Pamplona dictó un decreto el 1 de junio de 2017, admitiendo a trámite la demanda presentada, disponiendo que se siguieran los trámites del procedimiento abreviado (núm. 143-2017); teniendo además por personada y parte a la Procuradora doña Virginia Barrera Sotés, en nombre y representación del recurrente, y acordando la citación a las partes al acto de la vista oral para el día 7 de febrero de 2018, a las 09:45 horas, en la Sala de Vistas 501 del Palacio de Justicia de Pamplona.

c) Por nueva diligencia de ordenación de la Letrada de Administración de Justicia del Juzgado competente, de 15 de enero de 2018, se tuvo por comparecido y parte al Procurador don

Javier Araiz Rodríguez, en nombre y representación del Ayuntamiento de Pamplona, en calidad de codemandado, con traslado de copia de la demanda y documentos y citación al acto de la vista en la fecha y lugar ya referenciados.

d) El representante procesal del Ayuntamiento de Pamplona presentó escrito fechado el 18 de enero de 2018, por el que puso en conocimiento del Juzgado, a propósito de la citación para acudir al acto de la vista, que el Boletín Oficial de Navarra de 30 de diciembre de 2017 había publicado la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, por la que se modificó la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, reguladora de la Ley de Haciendas Locales de Navarra; reforma que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Que en la disposición transitoria única de dicha Ley Foral 19/2017, se contiene un apartado cuarto, titulado “Liquidaciones recurridas pendientes de resolución”, el cual se transcribe, tras lo cual directamente se pide en el suplico del escrito que, en cumplimiento de lo previsto en ese apartado cuarto de la disposición transitoria única, “con suspensión del acto de la vista, acuerde la devolución del expediente al Ayuntamiento de Pamplona, declarando concluso el procedimiento”.

e) El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Pamplona dictó providencia el 23 de enero de 2018, del siguiente tenor: “El anterior escrito presentado por el Procurador Sr. Araiz en representación del Excmo. Ayto. de Pamplona, únase, dese copia a las partes. Pudiendo la Disposición Transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, ser contraria a lo prescrito por el artículo 149.1.6 de la vigente Constitución Española, óigase de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica 2/1.979, del Tribunal Constitucional a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo de 10 días. Procédase a la suspensión del juicio señalado para el día 7 de febrero de 2.018”.

f) Con fecha 2 de febrero de 2018, el Fiscal personado en el proceso presentó escrito a efectos del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), manifestando no oponerse a que se pudiera plantear la cuestión de inconstitucionalidad indicada por el Juzgado. En tal sentido, sostuvo que se cumplen los requisitos para su procedencia, pues en primer lugar y luego de transcribir el apartado cuatro de la mencionada disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, dice que la misma tiene fuerza de ley, lo que es conforme con el requisito del art. 27.2 de nuestra Ley Orgánica. Asimismo, el trámite se abre en un momento del proceso en el que si bien todavía no se ha celebrado la vista oral y el recurso no se halla “visto para la sentencia”, sin embargo, la peculiaridad de la norma cuestionada determina que si ésta “se entiende”

constitucional, el Juzgado debe cumplir con lo previsto en ella, “remitir el expediente al Ayuntamiento y poner fin al procedimiento, archivando el mismo”. Por el contrario, “si se considera inconstitucional”, no habría que llevar a cabo lo que ordena el precepto y el procedimiento seguiría con su tramitación, celebrándose la vista. Por ello, “dada la naturaleza de la norma la hace aplicable en este momento procesal, sin necesidad de esperar a la sentencia”.

Respecto del llamado juicio de relevancia, considera el Fiscal que éste se cumple pues la disposición con rango de ley cuestionada es aplicable al caso, y de su constitucionalidad no depende directamente el fallo, “pero sí el poder seguir con la tramitación del procedimiento, al obligar al Juzgado de lo Contencioso a poner fin anticipadamente al mismo, y que por tanto el recurrente pueda obtener una resolución de ese órgano judicial”.

Finalmente, señala el escrito que la providencia por la que se ha abierto el trámite de audiencia a las partes, “si bien de forma parca”, cumple con los requisitos legales, identificando “la norma cuestionada, la norma constitucional con la que se confronta (art. 149.1.6 de la C.E.) y se le da la correspondiente audiencia a las partes por 10 días”.

g) El representante procesal del Ayuntamiento de Pamplona presentó sus alegaciones por escrito fechado el 7 de febrero de 2018. Luego de reproducir el texto de toda la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, y el art. 149.1.6ª CE, en cuya virtud la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación procesal lo es, aclara el escrito, sin perjuicio de permitir a las Comunidades Autónomas regular las necesarias especialidades “que inevitablemente resulten, desde el punto de vista de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica y, en este caso, para la aplicación y eficacia del Derecho tributario navarro”, invoca el art. 45.3 del Amejoramiento del Fuero en cuanto a la competencia exclusiva de la Comunidad Foral en esta última materia, indicando que “son las normas legales y reglamentarias emanadas de los órganos competentes navarros las que diseñan el sistema fiscal, lo perpetúan o lo alteran si fuera preciso”. Sobre esta base, entiende el Ayuntamiento comparecido que la disposición transitoria objeto de la cuestión no resulta contraria a la Constitución, “pues su sentido no es otro que el de asegurar la aplicabilidad de los preceptos de la propia Ley Foral 19/2017, que regula el método de determinación de la existencia o no del hecho imponible en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, tal y como lo ha ordenado el Tribunal Constitucional en sentencia de 5 de junio de 2017, que declaró inconstitucionales los artículos 175.2, 175.3 y 178.4 de la Ley Foral

2/1995 únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor, límite que debe constar preservado ex lege. En cumplimiento de dicha sentencia, se aprobó la Ley Foral cuya disposición transitoria se cuestiona”.

El escrito reitera el contenido del apartado cuarto de esta última, y defiende que dicha previsión “está destinada a la aplicación de la nueva Ley Foral tributaria, que difiere de la norma estatal y, consecuentemente, establece un régimen transitorio para los supuestos de liquidaciones que no han adquirido firmeza por estar recurridas y que, por imposibilidad sobrevenida al haber sido declarados inconstitucionales los artículos aplicables, no tienen cobertura legal. El legislador navarro se ha limitado a recoger y aplicar uno de los supuestos de terminación del proceso del artículo 22 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carencia sobrevenida de objeto, entendida como la producción de algún hecho o circunstancia que incide de forma relevante sobre la relación jurídica cuestionada, en este caso la declaración de inconstitucionalidad de la LFHLN y que determina que el proceso en curso ya no es necesario, en la medida en que la tutela solicitada de los tribunales ya no es susceptible de reportar la utilidad inicialmente pretendida, de suerte que no se justifica la existencia del propio proceso y éste debe concluir. En estos casos, la razón de la desaparición del proceso es ajena a la voluntad de las partes y obedece a las estrictas razones de orden público. El legislador navarro no establece procedimientos propios ni siquiera precisiones relativas a presupuestos procesales de legitimación u otras materias conexas que pudieran suponer alteración de las reglas procesales comúnmente aplicables ni supone una innovación del ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de los derechos e intereses que materialmente regula la Ley Foral. La opción efectuada por el legislador navarro ha respondido al propósito de evitar complejas situaciones litigiosas en una materia de competencia exclusiva de Navarra”. El escrito no interesa en todo caso del Juzgado la adopción de una decisión concreta respecto al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

h) Por diligencia de ordenación del Letrado de la Administración de Justicia del Juzgado *a quo*, del 12 de febrero de 2018, se acordó unir a las actuaciones los escritos del Ministerio Fiscal y la parte codemandada, y asimismo, “habiendo transcurrido el plazo concedido a las partes para alegar sobre la cuestión de constitucionalidad [sic], sin que la parte recurrente y la Administración demandada lo hayan verificado, conforme establece el art. 128.1 de la LJCA, se les tiene por caducado el derecho y por perdido el trámite y pasen los autos a SS<sup>a</sup> para dictar la resolución correspondiente”.

3. Con fecha 22 de febrero de 2018, el Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Pamplona dictó Auto cuya parte dispositiva señaló:

“S.S<sup>a</sup> ACUERDA: 1º.- Plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Única de la Ley Foral 19/2.017, por posible infracción de la competencia exclusiva del estado en materia de legislación procesal, así como al derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de jueces y tribunales y al juez ordinario predeterminado por la ley, del artículo 24 de la CE.- 2º.- Queden en suspenso las actuaciones hasta la resolución de la cuestión por el Tribunal.- 3º.- Elevar la cuestión al Tribunal Constitucional, junto con testimonio de los autos principales, expediente administrativo, del presente procedimiento abreviado y de las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal.- 4º.- Remítase al Tribunal Constitucional conforme a lo que dispone el Art. 36 de su Ley Orgánica”.

El Juzgado fundamenta su decisión especialmente en los Razonamientos Jurídicos Tercero y Cuarto, que se reproducen a continuación en sus pasajes más importantes, para lo cual distinguiremos cada una de las dos vulneraciones constitucionales que considera concurrentes:

a) Respecto de la posible contradicción de la norma cuestionada, con la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal del art. 149.1.6<sup>a</sup> CE:

“TERCERO.- [...] lo que se plantea es que, partiendo de que los Tribunales no pueden dejar de aplicar una norma con rango de Ley, lo cierto es que la citada Disposición Transitoria establece una norma procedimental, por más que tenga como finalidad dar una solución ordenada y rápida a la cuestión dimanante de la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 172 y 175 de la Ley Foral 2/1 995, de 10 de marzo de Haciendas Locales de Navarra, por Sentencia de cinco de junio de 2.017, dictada por el Tribunal Constitucional en la cuestión de constitucionalidad 686/2.017, planteada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. La repetida Disposición Transitoria Única de la Ley Foral 19/2.017 en su último inciso recoge una norma procesal estricta y no un precepto de naturaleza tributaria por cuanto ordena, para lo que aquí nos afecta e interesa, a los órganos jurisdiccionales la remisión de los expedientes pendientes de resolución a los Ayuntamientos y obliga a declarar conclusos los procedimientos judiciales ya abiertos, lo que podría contravenir lo dispuesto en el artículo 149.1.6 de la vigente Constitución Española [...].

Y aquí no nos encontramos ante una necesidad derivada de la particular competencia que en materia fiscal tiene la Comunidad Foral de Navarra, sino que lo que se establece por parte del legislador foral es un procedimiento que se ha de seguir no solo por los órganos de naturaleza administrativa, como lo es el Tribunal Administrativo de Navarra, conforme a lo que dispone el artículo uno del Decreto Foral 31/1.998, de de [sic] 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Tribunal Administrativo de Navarra, sino también a los órganos

judiciales. Tal es así, que la propia Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria [regula distintos procedimientos] sin que en ningún caso se contengan normas procesales que atañan a los órganos jurisdiccionales. La referida Disposición Transitoria supone la terminación de un procedimiento contencioso-administrativo no por sentencia, como prescriben los artículos 11.3 de la Ley Orgánica 6/1.985, de uno de julio, del Poder Judicial, 57 y 67 de la Ley 29/1.998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 206 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, supletoria de la anterior, sino que se obliga a declarar conclusos los procedimientos en trámite, sin entrar a conocer el fondo de la cuestión. Por ello es de aplicación la doctrina del Tribunal Constitucional, constante, en la materia, de la que tomaremos como ejemplo la [...] Sentencia 254/2015 [...], fundamento de derecho tercero, donde se enjuicia con base en el antedicho artículo 149.1.6 de la Constitución Española la constitucionalidad de una norma autonómica en la que se ordena la suspensión de procedimientos contencioso-administrativos en curso y en el presente caso, no es que se suspenda sino que se ha de concluir dichos procedimientos.

[...]

CUARTO.- Tampoco cabe sostener que la norma tiene la finalidad única, constitucional, como señala el Excmo. Ayuntamiento de Pamplona, de asegurar la aplicabilidad de los preceptos de la Ley Foral 19/2.017, puesto que la ausencia de la Disposición Transitoria cuya constitucionalidad cuestionamos no puede impedir de ninguna manera la aplicación de la misma, una vez entre en vigor, puesto que los órganos judiciales la aplicarán por sí mismos, conforme al sistema de fuentes establecido, sin que la existencia de normas de derecho temporal puedan introducir nuevos procedimientos”.

b) Respecto de la posible contradicción de la norma cuestionada con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE:

“CUARTO.- [...] Es más, al ordenar a los órganos judiciales que pongan fin a los procedimientos contencioso-administrativos ya incoados y en trámite, se priva al órgano judicial en cuestión de la posibilidad de aplicar la ley al caso, si procediera, concluyendo, como hemos dicho, con una sentencia de fondo y al administrado de su derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la vigente Constitución Española, por lo que es de aplicación, a `sensu contrario`, la [...] STC 141/1986 [...], fundamento de derecho 12º [...] ya que no nos encontramos ante una norma sustantiva, sino puramente procesal, puesto que disciplina la tramitación de un procedimiento judicial en curso”.

Concluye el Auto del Juzgado en el Razonamiento Jurídico Quinto, diciendo que:

“...de conformidad con los arts. 35 y 36 de la LOTC procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición Transitoria Única de la Ley Foral 19/2017, por posible infracción de la competencia exclusiva del estado en materia de legislación procesal, así como al derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de jueces y tribunales y al juez ordinario predeterminado por la ley, del artículo 24 de la CE”.

4. El Pleno de este Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, dictó providencia el 8 de mayo de 2018 por la que acordó lo siguiente:



“1. Admitir a trámite la cuestión que, mediante las anteriores actuaciones, plantea el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Pamplona, en el procedimiento abreviado núm. 143/2017, en relación con la disposición transitoria única, apartado cuatro, número 2, de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, por posible vulneración del art. 149.1.6ª CE.

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c) LOTC, reservar para sí el conocimiento de la presente cuestión.

3. Dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 de la Ley Orgánica de este Tribunal, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno de Navarra y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes.

4. Comunicar la presente resolución al Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Pamplona, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión.

5. Publicar la incoación de la cuestión en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de Navarra”.

La publicación indicada tuvo lugar, respectivamente, en el Boletín Oficial del Estado núm. 118, del martes 15 de mayo de 2018, y en el Boletín Oficial de Navarra núm. 104, de 31 de mayo de 2018.

5. El 21 de mayo de 2018, se recibió en el Registro de este Tribunal escrito de la presidenta del Congreso de los Diputados, de 17 de mayo de 2018, con traslado del Acuerdo adoptado en la misma fecha por la Mesa de dicha Cámara para su personación en el procedimiento y “por ofrecida su colaboración, a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

6. Con idéntica finalidad, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el 24 de mayo de 2018 escrito del presidente del Senado, de 22 de mayo de 2018, con traslado del Acuerdo de la Mesa de la Cámara adoptado en la misma fecha, dándose por personada en el procedimiento “y

por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

7. Con fecha 4 de junio de 2018, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito de alegaciones de la asesora jurídica-Letrada de la Comunidad Foral de Navarra, actuando en representación de esta última entidad, interesando “que se inadmita, o subsidiariamente se desestime” la cuestión planteada:

a) Luego de un resumen de los antecedentes del proceso *a quo*, y reproducción de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017 en la que se inserta el precepto cuestionado (apartado cuatro de dicha disposición), afirma el escrito que aquella Ley se ha dictado para dar cumplimiento a la STC 72/2017, de 5 de junio, que declaró inconstitucionales y nulos los arts. 175.2, 175.3 y 178.4 de la anterior Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra 2/1995, de 10 de marzo, en relación con el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, únicamente en cuanto someten a tributación situaciones de inexistencia de dicho incremento de valor. La Ley Foral 19/2017 ha efectuado las consiguientes modificaciones de la ley de 1995, y para ello ha instrumentado un régimen transitorio.

El apartado cuatro, 2, de la disposición transitoria única “no establece el deber de los órganos jurisdiccionales de remitir en todo caso los expedientes a los Ayuntamientos, sino única y exclusivamente en los supuestos que ello resulte procedente”. Y que cuando así lo hagan, los Ayuntamientos a su vez practicarán nuevas liquidaciones “en su caso”, “esto es, no siempre”, poniendo el ejemplo de que no se produzca la sujeción al impuesto por la acreditada inexistencia del valor del bien inmueble, conforme con el apartado 3 de la misma disposición transitoria, con remisión al art. 1 de la Ley. Prosigue diciendo, en todo caso, que si el órgano judicial remite el asunto al Ayuntamiento “practique este o no la liquidación, el órgano jurisdiccional declarará concluso el procedimiento, sin perjuicio de los nuevos recursos que puedan interponer los interesados contra la liquidación que se dicte, en su caso, por el Ayuntamiento”.

b) Sentado esto, el escrito pasa a negar la concurrencia de algunos requisitos para la procedencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, ex arts. 163 CE y 37 LOTC: (i) en primer lugar, la falta del denominado juicio de relevancia, puesto que como ya se ha señalado la norma no obliga al juez a remitir el asunto al Ayuntamiento siempre, sino solo “en los casos en que resulte procedente”, y que aquí “el Juzgado *a quo* bien podía haber continuado

con la tramitación del procedimiento si así lo hubiera considerado pertinente y dictar sentencia”. Por tanto, no estamos ante un precepto legal de cuya validez depende el fallo, porque además si se produjera la remisión al Ayuntamiento, la consecuencia “es el archivo del procedimiento judicial en curso”.

(ii) En segundo lugar, se sostiene que la cuestión ha sido planteada en un momento procesal inoportuno, pues el correcto no es otro que una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia. Aquí se acordó con anterioridad a la celebración de la vista y sin que el procedimiento abreviado hubiera quedado concluido para dictar sentencia.

c) En cuanto al fondo de la cuestión de inconstitucionalidad, aduce el escrito de alegaciones de la Letrada de la Comunidad Foral que la disposición transitoria indicada no vulnera la competencia del Estado para dictar la legislación procesal, del art. 149.1.6<sup>a</sup> CE. Al contrario, se adecúa a ella, primero “porque los órganos jurisdiccionales sólo remitirán a los Ayuntamientos los expedientes, únicamente en los casos en que así resulte procedente, lo que implica pleno respeto a la normativa procesal vigente en cada momento”. Que cuando el caso se encuentra ante el juez, ha de someterse al test de la no sujeción al tributo para acreditar la existencia o no de incremento de valor, y esto han de hacerlo los Ayuntamientos “que indiscutiblemente disponen de la documentación apropiada”, y si se remite el expediente a estos últimos, “la liquidación recurrida ante el órgano judicial queda sin efecto y concluyen los procedimientos judiciales”. Esta situación se traduce en una “carencia sobrevenida de objeto”, por lo que el proceso debe terminar por aplicación del art. 22.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Y si una vez remitido se comprueba la no sujeción al impuesto, “se producirá también una satisfacción extraprocesal de la pretensión, que es también causa de terminación del procedimiento judicial conforme al transcrito art. 22.1 LEC y al artículo 76 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, uno de los mecanismos de terminación del procedimiento distinto al de la sentencia, regulados en esta última ley.

d) Prosigue el escrito de alegaciones indicando que la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencia para “regular las especialidades procesales que derivan de su Derecho sustantivo, en este caso dictado en el ejercicio de las competencias históricas que ostenta en materia tributaria y de Haciendas Locales”. A este respecto, cita el art. 149.1.6<sup>a</sup> CE, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), y el Convenio Económico, con reconocimiento de dicha competencia en

la STC 72/2017, FJ 4.c). Que en ejercicio de aquella competencia se ha dictado la Ley Foral 19/2017, cuya disposición transitoria única “contiene reglas de derecho transitorio y trata de hacer aplicable el conjunto de los restantes preceptos de la Ley Foral 19/2017, los cuales establecen no sólo la obligatoriedad de determinar la sujeción o no del hecho imponible en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, tal y como lo ha ordenado el Tribunal Constitucional en la antes citada sentencia 72/2017”; insiste en que son los Ayuntamientos los que disponen de la documentación y medios técnicos para efectuar la comprobación de los valores.

El apartado cuatro, 2, añade, se “orienta hacia una mejor aplicación de las modificaciones introducidas por la misma” y “está comprendida dentro de las necesarias especialidades que derivan de las particularidades del derecho sustantivo navarro”, ex art. 149.1.6 CE, conforme exige este Tribunal Constitucional para reconocer la competencia autonómica en la materia. Máxime, sostiene, porque no hay una norma estatal “ni siquiera similar, existiendo en el ámbito estatal un vacío al respecto”. Reitera luego las normas en que se funda la competencia tributaria de la Comunidad Foral, la disposición adicional primera de la CE, la Ley Orgánica 13/1982 (LORAFNA) en sus arts. 2, 3.3, 39.1.a), 45 y 46, que reproduce; producto de lo cual son las leyes forales 6/1990, de 2 de julio, 2/1995, de 10 de marzo y la citada 19/2017, que modifica a la anterior, consagrando estas dos últimas un sistema económico-financiero diferente del establecido con carácter básico por la legislación estatal.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal en la misma fecha, 4 de junio de 2018, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones por las que interesó se dictase sentencia “estimando la presente cuestión, declarando inconstitucional y nula -en lo referido a los recursos pendientes ante órganos jurisdiccionales- la Disposición Transitoria Única apartado cuatro número 2 de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre”:

a) Tras identificar la norma cuestionada en este proceso, y precisar que de los dos ámbitos a los que la misma afecta, la revisión de los actos en alzada por el Tribunal Administrativo de Navarra o su fiscalización en sede jurisdiccional, es solo el segundo de ellos el aquí concernido, en concreto por vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal “y vulneración del artículo 24 CE”; por tanto, en relación “con los recursos contencioso-administrativos contra liquidaciones no firmes por el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana”. En cuanto a su contenido, dice que “la norma cuestionada no

prevé pronunciamiento alguno del órgano jurisdiccional, sino que se limita a ordenar a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la ‘conclusión del procedimiento’ y la remisión al Ayuntamiento autor del acto de los expedientes pendientes de resolución para que practique, en su caso, las nuevas liquidaciones que resulten pertinente con arreglo a lo dispuesto en la disposición transitoria. Es decir, según el tenor literal de la disposición, se trata de procedimientos que concluyen *ope legis*, limitándose el ejercicio de la potestad jurisdiccional a la constatación de que el acto impugnado es una liquidación no firme a la que es aplicable la Disposición transitoria, supuesto en que, sin pronunciamiento alguno fundado en Derecho, se ordena la declaración del procedimiento como concluso y la devolución del expediente al Ayuntamiento. Se trata de un auténtico óbice al ejercicio de la jurisdicción, a la que se desapodera del conocimiento y fallo de los recursos pendientes con arreglo al derecho transitorio establecido por la ley 19/2017. A partir de ese momento de conclusión, la Ley no precisa la suerte posterior del acto administrativo, que, ante este silencio legal, seguirá presumiéndose válido y produciendo sus efectos (artículo 39 de la Ley 29/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)”, ni se ofrece a los ciudadanos “procedimiento alguno que pudiera entenderse como ‘equivalente jurisdiccional’...”, ni sobre el “reintegro a los particulares de los honorarios de abogado y procurador y demás gastos derivados de estos recursos que terminan de modo abrupto”.

Con esta medida, sostiene el Abogado del Estado, “el legislador navarro se ha limitado a recoger y aplicar uno de los supuestos de terminación del proceso del artículo 22 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carencia sobrevenida de objeto, entendida como la producción de algún hecho o circunstancia que incide de forma relevante sobre la relación jurídica cuestionada, en este caso la declaración de inconstitucionalidad de la LFHLN y que determina que el proceso en curso ya no es necesario”.

b) Señala más adelante el escrito de alegaciones del representante del Gobierno de la Nación, que el precepto cuestionado (apartado cuatro, 2, de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017) “contradice frontalmente el art. 149.1.6ª de la LCE”, y reproduce al efecto el FJ 4.c) de la STC 2/2018, de 11 de enero, sobre distribución de competencias en materia de legislación procesal. Siguiendo la metodología trazada por la doctrina constitucional, continúa diciendo que hay que determinar en primer lugar cuál es el derecho sustantivo respecto del que se establece la supuesta especialidad procesal. Y en este punto, afirma que “no existe peculiaridad alguna del Derecho sustantivo autonómico o, dicho de otro modo, que la Disposición cuestionada

es por completo ajena al Derecho sustantivo”, limitándose la disposición transitoria a fijar el régimen aplicable a las liquidaciones por hechos anteriores al 15 de julio de 2017. Lo que en realidad comporta “un equivocado entendimiento de la STC 72/2017, un apartamiento de los órganos jurisdiccionales para la fiscalización de las liquidaciones con aplicación de la Ley 19/2017”, pues la STC 72/2017 lo que hace es reservar al legislador la determinación de los supuestos en los que nace la obligación tributaria pero, producida tal intervención legal, “nada impide a los órganos jurisdiccionales resolver los recursos pendientes con aplicación del régimen transitorio establecido en la misma”.

c) En cuanto a cuál sería la legislación estatal que se modula por el precepto cuestionado, niega el Abogado del Estado que lo sea el art. 22 LEC, pues no se está ante un supuesto de terminación del proceso por falta de objeto, lo que sería aplicable solo “si los Ayuntamientos revocasen las liquidaciones recurridas al amparo del artículo 219 de la Ley General Tributaria. Pero (...) el acto recurrido permanece válido y surtiendo sus efectos hasta que, en su caso, el Ayuntamiento adopte actos posteriores, sobre los que nada ordena la ley”.

Y nada, por lo demás, permite considerar la disposición cuestionada como “necesaria” o “inevitable” a efectos del art. 149.1.6ª CE, no levantando así la carga que impone al legislador autonómico la STC 47/2004, FJ 4, sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por requerirlo alguna particularidad del derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la ley se desprendan o infieran esas “necesarias especialidades” (ahora, con cita de la STC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5). Insiste en que la conclusión ope legis de los procedimientos no es la “constitucionalmente correcta” antes de la aprobación de la Ley Foral 19/2017, sino que, “expulsados ex origine los preceptos que amparasen las liquidaciones, el correcto entendimiento de la doctrina constitucional llevaba a la estimación de los recursos interpuestos contra las liquidaciones pendientes, carentes de amparo legal”, con cita en su apoyo de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 1/2018, de la que reproduce algunos pasajes. Tampoco procede aquella conclusión procedimental después de la aprobación de la Ley Foral 19/2017, pudiendo los órganos jurisdiccionales aplicar sus reglas y, de acuerdo con ellas, estimar los recursos y ordenar la retroacción de las actuaciones para que los Ayuntamientos practiquen nuevas liquidaciones. “Pronunciamiento que deberá realizarse por sentencia, sin que sea aceptable la conclusión del procedimiento que prevé la Disposición Transitoria única”.

Finalmente, el escrito de alegaciones del Abogado del Estado formula algunas consideraciones acerca de la contradicción del precepto cuestionado, con el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE y los arts. 103, 106 y 117 de la propia Constitución; aspecto que sin embargo ha quedado fuera de la providencia de admisión a trámite de la presente cuestión.

9. Por escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 6 de junio de 2018, el letrado del Parlamento de Navarra, actuando en nombre y representación de esta Cámara, formuló alegaciones en este proceso, interesando que se dicte sentencia “por la que se declare la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada (...), o, subsidiariamente, su desestimación, al no vulnerar el artículo 149.1.6 CE en los términos solicitados”:

a) En parte siguiendo la línea argumental de la Letrada de la Comunidad Foral, una vez expuestos los antecedentes del caso y el objeto (transcripción) de la norma cuestionada, se hace una primera precisión en el sentido de que la providencia del Pleno de este Tribunal que admitió a trámite la cuestión planteada dejó fuera la impugnación que en el auto del Juzgado *a quo* se incluía por posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al juez ordinario predeterminado por la ley, quedando contraído el objeto de debate a la posible contradicción de la norma autonómica con la competencia exclusiva del Estado para dictar legislación procesal, en los términos del art. 149.1.6ª CE. Efectuada esta precisión, avanza el escrito diciendo que la Ley Foral 19/2017 se presenta como norma de ejecución del fallo de la STC 72/2017, de 5 de junio, en concreto en su FJ 4, acerca del alcance de la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que se identifican, y el margen de libertad del legislador autonómico para configurar los elementos del impuesto que se enjuicia, en términos que no permitan su sujeción en caso de que no exista un incremento del valor “en la transmisión de los terrenos de naturaleza urbana”.

Se añade que la STC 72/2017 “no contiene en sus Fundamentos indicación alguna sobre los efectos pro pretérito de la declaración de nulidad, en especial sobre las situaciones pendientes desde la declaración de inconstitucionalidad, ni los órganos legitimados para ello han solicitado aclaración del Tribunal sobre el alcance de su fallo, en tal extremo”. Que ha sido por tanto en ejercicio de su “libertad de configuración normativa”, como la Ley Foral 19/2017, “guiada por la doctrina del TC sobre el alcance prospectivo de sus fallos enunciado desde la STC 45/1989, de 20 de febrero con la que enlaza la más reciente STC 51/2017, de 11 de mayo, ha regulado los efectos de las liquidaciones pendientes de resolución”, con un régimen transitorio para aquellas

liquidaciones del impuesto que, a falta de una decisión definitiva por el Tribunal Administrativo de Navarra o en su caso de los órganos judiciales, no han adquirido firmeza aún.

Considera el representante procesal del Parlamento de Navarra que la norma cuestionada “no establece el deber de los órganos jurisdiccionales de remitir en todo caso los expedientes a los Ayuntamientos, sino única y exclusivamente en los supuestos que ello resulte procedente”. Y aunque reconoce que “no son comparables las figuras aparentemente asimiladas” (el Tribunal Administrativo de Navarra, y los órganos judiciales), nada impide entender que los tribunales contencioso-administrativos “decidan libremente la remisión a los Ayuntamientos, para practicar nuevas liquidaciones ‘en su caso’...”, esto es, no siempre, poniendo como ejemplo también, el supuesto de no sujeción al impuesto conforme con el apartado tres de la transitoria, que se remite al art. 1 de la Ley.

b) A continuación, se alega la falta de cumplimiento de algunos requisitos procesales para el correcto planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, ex arts. 163 CE y 35.2 LOTC, lo cual argumenta así: por un lado, la norma cuestionada “no obliga al órgano jurisdiccional la remisión del expediente al Ayuntamiento de forma automática y, de tal suerte, archivar el procedimiento judicial, sino que únicamente establece esto ‘en los casos en que resulte procedente’, por lo que el Juzgado *a quo* bien podía haber continuado con la tramitación del procedimiento si así lo hubiera considerado pertinente y dictar sentencia, máxime en el contexto de un procedimiento abreviado (art. 78 LJCA), en el que predomina la oralidad de forma concentrada que hubiera permitido resolver si procedía o no la remisión al ayuntamiento o resolver directamente la reclamación”. Y de otro lado, la cuestión “ha sido planteada en un trámite prematuro cuando no estaba concluso el procedimiento, esto es con anterioridad a la celebración de la vista”, lo que justifica la inadmisión en este trámite de sentencia.

c) Tras esta última alegación, no obstante, se aborda el fondo de los razonamientos del auto que promueve la cuestión, en torno a la norma autonómica y su posible desconocimiento del art. 149.1.6ª CE. Entiende el Letrado del Parlamento de Navarra, que el Juzgado *a quo* ha partido en sus consideraciones “de un concepto equívoco de ‘legislación procesal’ en el marco de una materia en la que la Comunidad Foral de Navarra tiene derecho sustantivo propio, como es el Derecho tributario local”. Mediante una interpretación “armónica” del art. 76 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de forma supletoria en el art. 22 de la LEC, es posible alcanzar una “interpretación conforme” de la disposición cuestionada, “al



considerar que cuando remitido el expediente al Ayuntamiento, no se produzca la sujeción al impuesto por haber acreditado el sujeto pasivo la inexistencia de incremento de valor, se producirá también una satisfacción extraprocesal de la pretensión, que es también causa de terminación del procedimiento judicial” según aquellos preceptos de la legislación estatal. En cambio, el auto del Juzgado lleva a cabo una “interpretación mecanicista” de la norma, sin intento de integrarla con las leyes procesales mencionadas. Por ello, más allá de la imprecisión conceptual de situar en un mismo plano el Tribunal Administrativo de Navarra y los tribunales de justicia, lo que no pasa de ser un problema de técnica legislativa que no comporta vicio constitucional (con cita de la STC 40/2018, de 26 de abril), debe efectuarse aquella interpretación conforme, en virtud del principio de unidad de interpretación de la Constitución, en términos que declara la STC 33/2018, de 12 de abril.

10. Con fecha 16 de julio de 2018, la Fiscal General del Estado formalizó en el Registro de este Tribunal, escrito de alegaciones interesando que se declare “la inconstitucionalidad y nulidad” del precepto objeto de la cuestión planteada, “pero únicamente respecto de los términos: ‘los órganos jurisdiccionales’ ...”:

a) Una vez presentados los antecedentes de hecho relevantes, reproducir la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, resumir los argumentos desarrollados por el Juzgado *a quo* en el auto por el que promueve la presente cuestión, advertir que del objeto de este proceso debe excluirse la impugnación por supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), al no haberlo sometido a alegaciones de las partes y del Fiscal en el trámite del art. 35 LOTC; y en consecuencia precisar que la controversia se ciñe a verificar si la norma cuestionada infringe la competencia del Estado en materia de legislación procesal, ex art. 149.1.6ª CE, el escrito de alegaciones de la Fiscal General del Estado, antes de entrar en el fondo, pasa revista sobre la concurrencia de los requisitos procesales para la formalización de la cuestión.

Sobre esto, recuerda que se llevó a cabo el trámite de audiencia exigido -siempre, en relación al mencionado art. 149.1.6ª CE-, que el Juzgado ha explicado los motivos para justificar la aplicabilidad de la norma al caso concreto, al tratarse de un supuesto de liquidación no firme que por tanto ha de seguir las reglas previstas en la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, por lo que “necesariamente de la validez de dicha disposición depende la posibilidad de que por el órgano judicial se proceda a dictar una resolución de fondo, si fuera procedente, sobre

la controversia planteada”. También se cumple el requisito del juicio de relevancia, tal y como el mismo se define entre otros en el ATC 267/2013, FJ 4 y en la STC 201/2015, FJ 2. El órgano judicial ha razonado cómo la aplicación de la norma cuestionada supone “una manera de conclusión de dichos procesos no prevista en la legislación procesal estatal (LJCA y LEC), y, en fin, en cuanto al momento en que se formaliza la cuestión, éste no se considera prematuro pues la norma autonómica ordena la conclusión del proceso “cualquiera que sea su estado”.

Por lo que concierne al fondo de la impugnación contenida en el auto del Juzgado *a quo*, desde la perspectiva del desconocimiento del art. 149.1.6ª CE, se resume la doctrina constitucional sobre el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas que enuncia dicho precepto, con cita de las SSTC 2/2018 y 54/2018, que recuerdan lo afirmado en las anteriores 47/2004 y 21/2012. Considera la Fiscal General del Estado que la norma cuestionada “incide en el desarrollo normal del proceso, pues ordena, en los casos en que fuera procedente su aplicación, la conclusión del procedimiento, condicionando, por tanto, una futura resolución de fondo de la controversia suscitada en la litis por sentencia (...) e imponiendo un supuesto de terminación anormal del proceso no previsto en la normativa estatal” (LJCA y LEC, esta segunda de aplicación supletoria). Es contrario al art. 149.1.6ª CE establecer “una causa de terminación del proceso que impide al órgano judicial pronunciarse sobre la controversia planteada por el demandante, afectando a su función de juzgar y, por ello, a la aplicación de la ley al caso concreto, impidiendo que se pronuncie sobre el fondo de la cuestión, si ello fuera procedente, tal como recoge el art. 117.3 CE”. Por tanto, la norma cuestionada vulnera aquel precepto constitucional.

Sin perjuicio -prosigue diciendo- de que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia para establecer sus propios tributos, ex art. 45.3 LORAFNA, la excepción que contempla el art. 149.1.6º CE en favor de la intervención legislativa procesal de las comunidades autónomas (“sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo” de dichas comunidades) no concurre aquí, porque la forma de terminación de los procesos que impone el apartado cuatro, 2, de la disposición transitoria única, no responde a especialidades de su derecho impositivo propio, tan solo a aclarar los efectos de la STC 72/2017, sin que la Exposición de Motivos de la Ley Foral ayude a alcanzar una conclusión distinta. La norma “procesal” cuestionada, “no afecta necesariamente a la regulación material del tributo litigioso, no incide sobre el fondo material de la liquidación tributaria cuestionada en el proceso subyacente de la cuestión de inconstitucionalidad. (...); ninguna repercusión tiene sobre el derecho sustantivo foral de Navarra”. Por lo demás, añade

luego, los Ayuntamientos pueden “hacer valer en el proceso judicial sus derechos, facultades y competencias en orden a la defensa de sus intereses en relación con la liquidación practicada, lo que hace perder su finalidad a la norma procesal cuestionada”. En definitiva, “la finalidad de la Disposición Transitoria Única se puede alcanzar sin necesidad de concluir de forma anormal el proceso y con infracción de la reserva competencial que el art. 149.1.6 CE, establece a favor del Estado”. Las partes pueden alegar la nueva regulación sustantiva del impuesto que trae la Ley Foral 19/2017, lo que excluye que su apartado cuatro, 2, pueda calificarse de “especialidad procesal necesaria para la efectividad del derecho tributario de la Comunidad Foral de Navarra”.

11. La Secretaría de Justicia del Pleno de este Tribunal dictó diligencia de ordenación el 16 de julio de 2018 para hacer constar que, dentro del plazo conferido en la providencia de admisión a trámite del presente recurso, se habían presentado alegaciones por “el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado y las representaciones legales del Gobierno y Parlamento de Navarra”.

12. Por providencia de 26 de marzo de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos Jurídicos**

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Pamplona, mediante auto de 22 de febrero de 2018, ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado cuatro, 2, de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, por posible contradicción con los arts. 149.1.6<sup>a</sup> (competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal), 24.1 (derecho a la tutela judicial efectiva) y 24.2 (derecho al juez ordinario predeterminado por la ley) de la Constitución (CE). Tanto la Letrada de la Comunidad Foral de Navarra, como el Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que respectivamente ostentan, han interesado que se inadmita la cuestión por falta de algunos requisitos formales exigibles, y subsidiariamente que sea desestimada. Por su parte, el abogado del Estado y la Fiscal General del Estado solicitan su estimación, al entender vulnerado el art. 149.1.6<sup>a</sup> CE.

La Ley Foral 19/2017 señala, en el párrafo primero de su Preámbulo, que la misma se dicta “para dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Constitucional 72/2017, de 5 de junio

de 2017”, con el fin de “ofrecer una respuesta normativa rápida con el objetivo de clarificar los efectos de la mencionada sentencia en relación con la gestión y la aplicación del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana”, al haberse declarado por este Tribunal la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 175.2, 175.3 y 178.4 de la Ley Foral 2/1995, “únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor”. Procede dicha Ley Foral 19/2017 también a incluir una disposición transitoria única que contiene el régimen aplicable a las liquidaciones de dicho impuesto, articulado en cuatro apartados. El apartado uno se refiere a liquidaciones firmes cuyos hechos imponibles se produjeron con anterioridad al día 15 de julio de 2017 (fecha de publicación en el BOE de la STC 72/2017); el apartado 2 a liquidaciones que alcanzaron firmeza entre el 15 de julio de 2017 y el 31 de diciembre de 2017 (fecha ésta de entrada en vigor de la Ley Foral 19/2017, conforme a su disposición final segunda y a su publicación en el Boletín Oficial de Navarra núm. 249 Extraordinario, de 30 de diciembre de 2017) “ambos inclusive”; mientras que el apartado 3 regula el régimen transitorio de las liquidaciones “que no han alcanzado firmeza, correspondientes a hechos imponibles producidos hasta el día 31 de diciembre, inclusive” (liquidaciones, se entiende, no impugnadas aún administrativa ni judicialmente, por distinción con los supuestos de los apartados anteriores y con el del siguiente, del que ahora en parte nos ocuparemos).

Finalmente, un apartado cuatro trata de las liquidaciones “recurridas pendientes de resolución”. Consta a su vez de dos números: el 1, en cuanto a la resolución de los recursos administrativos de reposición aún pendientes (ante la propia Administración autora del acto), y el 2, que es el que aquí importa por ser el cuestionado por el Juzgado *a quo*, el cual dispone lo siguiente:

“2. Los recursos contra liquidaciones a las que sea de aplicación esta disposición transitoria, que se encuentren pendientes de resolución en el Tribunal Administrativo de Navarra o en los órganos jurisdiccionales, se resolverán con arreglo a lo dispuesto en ella.

A estos efectos, en los casos en que resulte procedente, el Tribunal Administrativo de Navarra y los órganos jurisdiccionales remitirán a los Ayuntamientos correspondientes los expedientes pendientes de resolución para que estos últimos practiquen, en su caso, las nuevas liquidaciones que resulten pertinentes con arreglo a lo dispuesto en esta disposición transitoria. En estos supuestos declararán conclusos los procedimientos, sin perjuicio de los nuevos recursos que puedan interponer los interesados contra las liquidaciones que se dicten por parte de los Ayuntamientos”.

Las dudas de constitucionalidad se suscitan por el auto que promueve la cuestión, específicamente en lo que concierne a la actuación que deben seguir los órganos judiciales que estén conociendo de recursos contencioso-administrativos contra liquidaciones del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, y a las cuales resultan de aplicación las declaraciones efectuadas por este Tribunal en su STC 72/2017 y la nueva regulación sustantiva del tributo que, a raíz de nuestra sentencia, aparece en el art. primero de dicha Ley 19/2017, como así sucede con la liquidación que se impugna en el procedimiento *a quo*. Por tanto, queda excluido de este proceso todo lo concerniente a la competencia que la propia norma cuestionada asigna al Tribunal Administrativo de Navarra, órgano encargado de resolver determinadas pretensiones de carácter económico-administrativo contra actos dictados por los Ayuntamientos de la Comunidad de Navarra, y que resulta previa a la vía jurisdiccional (Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, arts. 337 y siguientes; y Decreto Foral 279/1990, de 18 de octubre, que aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de aquella Ley Foral).

2. Antes de abordar el análisis de los argumentos de fondo presentados por el auto de 22 de febrero de 2018, procede hacer una precisión sobre el objeto de este proceso constitucional e, inmediatamente tras ello, dar respuesta a las alegaciones de inadmisión formuladas por los letrados de la Comunidad Foral de Navarra y el Parlamento de Navarra, en cuanto que de estimarse alguna de ellas, resultaría impeditivo de un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada:

A) Debe precisarse, ante todo, que conforme se colige del contenido de la providencia de 8 de mayo de 2018, dictada por el Pleno de este Tribunal al admitir a trámite la presente cuestión, han quedado fuera de nuestro examen los motivos de supuesta contradicción de la norma autonómica impugnada con los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y al juez ordinario predeterminado por la ley, pues los mismos no fueron sometidos a consideración de las partes del proceso *a quo* y del Ministerio Fiscal en el trámite de audiencia abierto ex art. 35.2 LOTC, lo que determina su consiguiente exclusión conforme a nuestra reiterada doctrina, al tratarse éste de un trámite esencial y no haber tenido la oportunidad de pronunciarse sobre ello [entre otras, SSTC 152/2011, de 29 de septiembre, FJ 2.c); y 28/2017, de 16 de febrero, FJ 3].

B) Las instituciones forales aquí personadas alegan, como primera causa de inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, que el auto de 22 de febrero de 2018 efectúa una interpretación errónea del precepto controvertido, pues éste no obliga en todo caso a devolver el expediente al Ayuntamiento y archivar el respectivo recurso contencioso-administrativo instado por el interesado, sino solamente “en los casos en que resulte procedente”, poniendo ambas como ejemplo los casos de no sujeción al impuesto. Añaden que en el proceso *a quo* el Juzgado podía haber resuelto seguir adelante y dictar finalmente sentencia. La letrada de la Comunidad Foral, en concreto, califica esta supuesta errónea apreciación del Juzgado como ausencia del requisito de relevancia, ex art. 163 CE y 35.1 LOTC.

El motivo ha de ser rechazado. Como hemos recordado en nuestra reciente STC 9/2019, de 17 de enero, FJ 2, el juicio de relevancia ha de ser entendido “como el ‘esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada’, y erigido en requisito esencial de este tipo de proceso constitucional, es a los jueces y tribunales a quienes compete realizarlo en cada asunto concreto, ‘sin que le corresponda a este Tribunal sustituir o rectificar su criterio, salvo en los casos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con dicho juicio de relevancia carece de consistencia’ (STC 86/2016, de 28 de abril, FJ 3)”.

A partir de ello, no cabe censurar la argumentación exteriorizada en el auto que promueve la cuestión, cuando explica que el precepto sobre el que gravita la duda de constitucionalidad resulta “de obligado cumplimiento” para los órganos judiciales, cuando se trata, como aquí, de liquidaciones no firmes recurridas en un procedimiento judicial y a las que, por ello, resulta de aplicación la orden de archivo y remisión del expediente al Ayuntamiento de origen, por concernirles la nueva regulación sustantiva del art. primero de la Ley Foral 19/2017, que reformó la Ley Foral 2/1995.

La Comunidad Foral y el Parlamento se limitan a sostener que el archivo de las actuaciones no procede siempre, poniendo el ejemplo, en abstracto, los supuestos de no sujeción al impuesto conforme a la STC 72/2017 y la legislación sustantiva dictada tras ésta. Pero no argumentan, sin embargo, por qué la liquidación impugnada en el proceso *a quo* no entraría en el ámbito de cobertura del precepto cuestionado, cuando de los términos de la demanda contencioso-administrativa presentada se deduce, sin dificultad dialéctica, que lo alegado por la

parte actora es que se le ha gravado por la adquisición de un terreno cuyo valor ha decrecido. Es decir, justamente el supuesto que ha quedado fuera de la sujeción a dicho tributo local y que, por tanto, en palabras de la disposición transitoria, cuatro, 2, cuestionada, resulta sin duda uno de los casos donde *prima facie* “resulta procedente”, acordar el archivo de la causa y la remisión del expediente al Ayuntamiento de Pamplona, sin dar otra opción al órgano judicial.

Contrariamente a lo sostenido en sus alegaciones por el letrado del Parlamento de Navarra, en fin, celebrar la vista en el proceso abreviado núm. 143-2017 carecía de utilidad, toda vez que el trámite del art. 35.2 LOTC era el idóneo para tratar sobre la relevancia del precepto, esto es, su necesaria aplicación al caso concreto y de allí la necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad de manera inmediata. Así, de hecho, ya lo había solicitado el representante del Ayuntamiento de Pamplona, y reiteró después en el escrito evacuado dentro del trámite abierto al efecto, junto con el fiscal interviniente, en el mismo sentido.

De acuerdo pues con lo expuesto, debe decaer el óbice alegado.

C) En segundo y último lugar, con no mejor resultado que el anterior, se invoca por ambas instituciones forales el incumplimiento del requisito de su planteamiento temporáneo, al haberse elevado el auto correspondiente en el proceso abreviado núm. 143-2017, antes de la celebración de la vista oral y, por ende, de dictarse sentencia, apartándose así de lo ordenado en el art. 35.2 LOTC (a tenor del cual, el órgano judicial “sólo podrá plantear la cuestión...una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia...”).

El motivo también ha de denegarse, al resultar de aplicación la doctrina constitucional reiterada, de la que constituye muestra el ATC 168/2016, de 4 de octubre, FJ 2, en el sentido de que “este Tribunal ha venido interpretando con flexibilidad este requisito temporal del art. 35.2 LOTC, cuando las normas cuestionadas son de carácter procesal (e incluso, más excepcionalmente, de naturaleza sustantiva), cuando la continuación del proceso hasta la sentencia no pudiera aportar ningún elemento adicional de juicio sobre la aplicabilidad de la norma cuestionada ni sobre su efecto determinante en el fallo, ni sobre su legitimidad constitucional, o cuando la propia norma tuviere una incidencia anticipada e irreversible en el propio proceso en curso (por todas, SSTC 8/1982, de 4 de marzo, FJ 1; 25/1984, de 23 de febrero, FJ 2; 19/1988, de 16 de febrero, FJ 1; 186/1990, de 15 de noviembre, FJ 2; y 110/1993, de 25 de

marzo, FJ 2; y AATC 121/1990, de 13 de marzo, FJ 2; 47/1994, de 8 de febrero, FJ 1; 24/2000, de 18 de enero, FJ 1; 103/2004, de 13 de abril, FJ 2, y 76/2015, de 30 de abril, FJ 3)”.

Este último es el supuesto que concurre en el presente caso. Dejando al margen que tanto el Ministerio Fiscal como la representación procesal del Ayuntamiento de Pamplona, parte codemandada en el proceso *a quo*, manifestaron en el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC (únicos que hicieron uso de él), que procedía el planteamiento de la cuestión antes de la celebración de la vista, es lo cierto que el precepto cuestionado en ningún momento permite continuar los procedimientos judiciales sujetos a su ámbito de aplicación hasta el momento inmediato anterior al de dictarse sentencia, sino que preceptúa que los órganos judiciales remitirán a los Ayuntamientos los expedientes pendientes de resolución, declarando conclusos los procedimientos, sin más. Por tanto, dada la consecuencia legal indicada de tener que archivar el proceso abreviado núm. 143-2017 y remitir las actuaciones al Ayuntamiento de Pamplona sin dilación, no podía exigirse al Juzgado *a quo* que continuara tramitando el procedimiento solo para amoldarse a la literalidad del art. 35.2 LOTC, máxime contando a su favor con la doctrina constitucional flexibilizadora ya mencionada.

Se desestiman por ello los óbices procesales invocados, lo que permite entrar ya en el estudio de los razonamientos de fondo del auto que promueve la cuestión.

3. Todas las partes personadas en este proceso aceptan que la norma autonómica sobre la que se plantean las dudas de constitucionalidad es un precepto de naturaleza procesal. Esta apreciación debe considerarse correcta, puesto que la regla que en ella se contiene determina, cuando se dan las condiciones ahí establecidas, que un recurso contencioso-administrativo abierto y en trámite, tenga una terminación anticipada y distinta de la que resultaría del dictado de una sentencia definitiva, resolutoria de las pretensiones de fondo de las partes. En concreto, según se viene diciendo, debe acordarse el archivo de las actuaciones dejando imprejuzgada la demanda interpuesta contra la liquidación tributaria que ha sido objeto de impugnación, por lo que su repercusión directa y exclusiva (en los límites planteados por el Juzgado *a quo*, que no se extienden al Tribunal Administrativo de Navarra) sobre procedimientos judiciales conduce efectivamente a situar el debate competencial en los términos del art. 149.1.6ª CE, donde se reconoce como competencia exclusiva del Estado la “legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”.



Sentado esto, en su escrito de alegaciones la letrada de la Comunidad Foral, antes de defender que el precepto cuestionado supone una especialidad procesal derivada de la competencia que ésta ostenta para la regulación de su régimen tributario sustantivo -como luego veremos-, y que por ello es constitucional, sostiene que aquel precepto autonómico no contradice las normas procesales del Estado que permiten declarar la terminación del recurso contencioso-administrativo por carencia sobrevenida de su objeto, cuando se produce la satisfacción extraprocesal de la pretensión. De un lado, se refiere al art. 76 LJCA:

“1. Si interpuesto recurso contencioso-administrativo la Administración demandada reconociese totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, cualquiera de las partes podrá ponerlo en conocimiento del Juez o Tribunal, cuando la Administración no lo hiciera.

2. El Secretario judicial mandará oír a las partes por plazo común de cinco días y, previa comprobación de lo alegado, el Juez o Tribunal dictará auto en el que declarará terminado el procedimiento y ordenará el archivo del recurso y la devolución del expediente administrativo, si el reconocimiento no infringiera manifiestamente el ordenamiento jurídico. En este último caso dictará sentencia ajustada a Derecho”.

Y de otro lado, al supletorio art. 22 LEC que, en lo que aquí importa, dispone en sus tres primeros apartados lo que sigue:

“1. Cuando, por circunstancias sobrevenidas a la demanda y a la reconvención, dejare de haber interés legítimo en obtener la tutela judicial pretendida, porque se hayan satisfecho, fuera del proceso, las pretensiones del actor y, en su caso, del demandado reconviniendo o por cualquier otra causa, se pondrá de manifiesto esta circunstancia y, si hubiere acuerdo de las partes, se decretará por el Letrado de la Administración de Justicia la terminación del proceso, sin que proceda condena en costas.

2. Si alguna de las partes sostuviere la subsistencia de interés legítimo, negando motivadamente que se haya dado satisfacción extraprocesal a sus pretensiones o con otros argumentos, el Letrado de la Administración de Justicia convocará a las partes, en el plazo de diez días, a una comparecencia ante el Tribunal que versará sobre ese único objeto.

3. Contra el auto que ordene la continuación del juicio no cabrá recurso alguno. Contra el que acuerde su terminación, cabrá recurso de apelación”.

Pues bien, en lo que tal alegación pueda querer significar, con palabras de nuestra reciente STC 2/2018, de 11 de enero, FJ 4.b), que la norma cuestionada resulta tan solo una “inocua reiteración de una norma procesal general”, hemos advertido justamente en dicha resolución que: “Si bien la doctrina de este Tribunal ha establecido que ‘la mera reiteración de reglas procesales generales en la legislación autonómica no hace buena, sin más, una tal previsión’ (SSTC 71/1982,

FJ 20, y 173/1998, de 23 de julio, FJ 16), esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas procesales por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no es absoluta, y hemos admitido la reiteración cuando solo persigue dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico dentro de sus competencias (STC 47/2004, FJ 8)”. Todo ello, en el bien entendido de que, tratándose de normas procesales, es doctrina reiterada de este tribunal que “la CCAA no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita*...según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la CA carece de la correspondiente competencia salvo que -lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto... Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial” [STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6. c y 13/2019, de 31 de enero, FJ. 2.b)].

No cabe sin embargo conceder que estemos ante la repetición de normas estatales, pues un contraste literal entre el precepto cuestionado y los arts. 22.1 LEC y 76 LJCA permite evidenciar que ninguno de estos dos últimos acuerda poner fin al procedimiento *ex lege* en ninguna materia, y que tal decisión en el contencioso-administrativo ha de resolverla siempre el juez competente tras oír a las partes. Únicamente lo hará, además, si concluye que los efectos jurídicos de la actuación extraprocésal acaecida otorgan a la actora todo aquello que ésta reclamaba en su demanda, y que tal reconocimiento no infringe “manifiestamente el ordenamiento jurídico” (pues en tal caso el proceso continúa y el juez “dictará sentencia ajustada a Derecho”, art. 76.2, *in fine* LJCA).

Menos todavía ordenan para el proceso contencioso-administrativo el art. 76 LJCA, u otro de sus preceptos, que sin constatarse tal satisfacción extraprocésal sea devuelto el expediente a la Administración demandada y que, si el nuevo acto sigue sin serle total o parcialmente favorable, como ya había reclamado, es decir, si en realidad no ha tenido lugar tal satisfacción extraprocésal, deba iniciar un proceso desde el principio para impugnarlo. Los dos preceptos estatales mencionados no prevén, por una razón lógica, la necesidad de un segundo proceso, ya que solo se archiva el ya iniciado si se verifica la realidad de la satisfacción extraprocésal. Sí se prevé por el art. 74.7 LJCA, cuando se trata del desistimiento por la parte actora del recurso

contencioso-administrativo, que producido este “porque la Administración demandada hubiera reconocido totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante”, si luego resulta que aquella dicta otro acto posterior “total o parcialmente revocatorio del reconocimiento, el actor podrá pedir que continúe el procedimiento en el estado en que se encontrase, extendiéndose al acto revocatorio”, previo trámite de audiencia a las partes, en su caso, para formular alegaciones complementarias. Se reanuda por tanto el proceso archivado, de ningún modo se le impone al recurrente la carga de empezar otro promoviendo demanda contra la nueva resolución dictada, acaso quizá de igual o mayor perjuicio que la anterior.

No se trata por tanto de normativas sustancialmente idénticas, la estatal y la foral que aquí se examina, ni resulta tampoco la segunda una integración o complemento de la primera, como a su vez esgrime el Letrado del Parlamento de Navarra (con cita de la STC 33/2018, en un caso de interpretación conforme, ajeno al problema aquí suscitado), dados los efectos jurídicos tan diversos que producen cada una de ellas.

Descartada esta línea argumental, solo resta por dilucidar si el precepto cuestionado cumple con los requisitos establecidos por nuestra doctrina para reconocer que se trata de una “necesaria especialidad”, derivada “de las particularidades del derecho sustantivo” de la Comunidad Foral, en este caso al regular el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana en la Ley Foral 19/2017, condición inexcusable para su constitucionalidad bajo la óptica del art. 149.1.6ª CE.

4. A este respecto, la STC 2/2018 recién citada, reproduce en su FJ 4.c) la doctrina precedente contenida en nuestra STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4, donde se describen las tres operaciones necesarias para esclarecer si el precepto cuestionado resulta o no acorde con aquel reparto de competencias. Las dos primeras operaciones ya están hechas: (i) identificar el derecho sustantivo autonómico del que se aduce la especialidad procesal: la regulación del impuesto local varias veces mencionado, y el régimen transitorio aplicable a las liquidaciones no firmes a la entrada en vigor de la Ley Foral 19/2017 y (ii) cuál es la legislación procesal estatal de la que justamente se separa la especialidad dictada: el régimen de terminación anticipada del proceso contencioso-administrativo por satisfacción extraprosesal de la pretensión, regulado en el art. 76 LJCA y el supletorio art. 22.1 LEC. La tercera operación es la que procede realizar ahora y consiste en indagar “si entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada

existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales” [STC 2/2018, FJ 4.c), reproduciendo en lo sustancial a la STC 47/2004, FJ 5].

A su vez, para calibrar cuándo esta última situación concurre, la misma STC 2/2018, FJ 4.c), citando de nuevo la STC 47/2004, enseña que: “La competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas (STC 47/2004, FJ 4). (...). Le corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la Ley no se puedan desprender o inferir esas ‘necesarias especialidades’ (SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, FJ 4, y 21/2012, FJ 7). Teniendo presente que la necesidad a que se refiere la cláusula competencial del artículo 149.1.6 CE ‘no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las Comunidades Autónomas’ (STC 47/2004, FJ 5)”. En el mismo sentido, STC 92/2013, de 22 de abril, FJ 4.

5. La aplicación de la doctrina de referencia, conduce a la conclusión de que el precepto cuestionado no resulta conforme con el reparto competencial previsto en el art. 149.1.6ª CE. En efecto:

A) Se parte del dato indiscutido de la competencia de la Comunidad Foral para la regulación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana de los

ayuntamientos situados dentro de su territorio (disposición adicional primera CE y art. 45 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto -LORAFNA-), regulación que se contenía en los arts. 172 y siguientes de la Ley Foral 2/1995, y de entre los que se declaró la inconstitucionalidad y nulidad de tres de ellos por la STC 72/2017, de 5 de junio, todos de contenido sustantivo. (arts. 175.2, 175.3 y 178.4). Dentro de la libertad de configuración que esta última sentencia reconoció al legislador autonómico, siempre que no sometiera otra vez a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor de dichos inmuebles, éste procedió a dictar nuevas normas a través de la Ley Foral 19/2017 que, como ya se expuso, declara al principio de su Preámbulo que tiene por finalidad, precisamente, dar cumplimiento a lo acordado en la STC 72/2017.

Así las cosas, resulta, sin embargo, que nuestra sentencia en ningún momento determinó, ni de manera preceptiva ni opcional, que fuera necesario o conveniente que la nueva regulación de los elementos del tributo referido que alumbrara un nuevo texto legal subsanando el vacío normativo ocasionado por aquella declaración de nulidad, tuviera que incluir un régimen transitorio que afectara al devenir normal de los procedimientos judiciales abiertos y aún no finalizados, para conocer de la impugnación de liquidaciones practicadas en situaciones de decremento del valor del inmueble. Por tanto, la regla procesal del apartado cuatro, 2, de la disposición transitoria única citada, no puede reputarse dictada para el cumplimiento de la STC 72/2017, de 5 de junio.

B) Pese a los esfuerzos dialécticos desplegados en sus escritos de alegaciones por la letrada de la Comunidad Foral de Navarra y por el letrado del Parlamento de Navarra, no es posible entender de qué modo resulta necesario o conveniente, para la efectividad del despliegue de los efectos jurídicos sustantivos regulados en la Ley Foral 19/2017, el impedir a los tribunales de justicia ejercitar la potestad jurisdiccional en los procesos pendientes ante ellos respecto de liquidaciones no firmes, pudiendo servir los pronunciamientos de la STC 72/2017, junto con lo previsto en aquella ley foral, para la estimación por sentencia de las respectivas demandas interpuestas, con el mismo resultado.

Dicho de otro modo, no se explica ni por el Preámbulo de la Ley Foral 19/2017 (que se limita a decir que el apartado cuatro “se ocupa de establecer los criterios para resolver los recursos... judiciales que, estando pendientes de resolución, se refieran a liquidaciones tributarias a las que sea de aplicación esta disposición transitoria”), ni por quienes defienden en este proceso su validez constitucional, por qué la aplicación del nuevo marco legal no puede corresponder a

los tribunales contencioso-administrativos en los procesos aún no finalizados, ejercitando así su labor de control ex arts. 103, 106, y 117 CE, al momento de dictar sentencia, deduciendo de ello no solo la nulidad de la liquidación impugnada, en cuanto carente de cobertura legal, sino también aquellas consecuencias económicas desfavorables que esta última haya causado al recurrente, según éste haya aducido en su demanda (devengo indebido del tributo, intereses, etc.). Lleva razón en este punto el abogado del Estado en sus alegaciones, en el sentido de que se trata en realidad de deducir los efectos propios de la nulidad del precepto legal aplicado en actos administrativos concretos que son el objeto de la impugnación, tarea que corresponde llevar a cabo desde luego a los tribunales de justicia.

C) Nada impide a las Administraciones locales dictar nuevas liquidaciones que rectifiquen otras anteriores ya impugnadas, estando el asunto bajo control jurisdiccional, y tras ello comunicarlo al órgano judicial competente para que este haga la verificación de los requisitos de los arts. 76 LJCA y 22.1 LEC. Por tanto, no es necesario introducir como supuesta “especialidad procesal” derivada de la competencia sustantiva tributaria, una norma como la aquí cuestionada, que además de no aportar nada al ejercicio de la potestad del ente administrativo, de ningún modo puede calificarse, en abstracto y apriorísticamente, de satisfacción extraprocesal de las pretensiones deducidas en los correspondientes procesos, y que, en palabras de nuestra STC 254/2015, de 30 de noviembre, FJ 3, “tiene la virtualidad de sustraer al órgano judicial su competencia” propia (en el caso, se trataba de la introducción de una causa de suspensión de las ejecuciones forzosas, sin reflejo en la legislación estatal).

D) Tampoco se cohonestan con esta hipotética finalidad de especialización del régimen sustantivo tributario, el hecho de que la referida norma objeto de la cuestión planteada ni siquiera garantice, como ya se ha dicho, que la nueva liquidación vaya a ser favorable para los intereses del justiciable (mientras ésta no se dicte, la anterior, que ha quedado excluida del control judicial, seguirá produciendo sus efectos, como advierte el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones). Añadiendo entonces el apartado cuatro, 2, que de no serlo tendrá el recurrente que iniciar una nueva impugnación jurisdiccional (recuérdese, el proceso anterior se cerró, y la norma no contempla que se reabra), con la consiguiente pérdida de tiempo y dinero. Todo, con el único objetivo de ahorrar a la Administración recurrida las consecuencias económicas que se anudarían a una sentencia estimatoria si el proceso anterior se tramita hasta el final, incluyendo en su caso la imposición de costas por vencimiento (art. 139.1 LJCA), imposición que no está clara cuando

el proceso finaliza por satisfacción extraprocésal de la pretensión (el art. 76 LJCA no dispone de una regla sobre costas, y el art. 22.1 LEC ordena que no se impongan).

En definitiva, no hay base objetiva para calificar la norma procesal cuestionada, como una “necesaria especialidad” de la regulación foral del impuesto local varias veces referido, por lo que dicho precepto deviene contrario al reparto de competencias del art. 149.1.6ª CE, invadiendo de este modo la atribuida al Estado en materia de legislación procesal, pues no concurre el supuesto de excepción que permite dictarla a la Comunidad Autónoma.

6. Procede por tanto la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en los términos en que esta quedó delimitada en nuestra providencia de admisión a trámite de 8 de mayo de 2018. Declaramos en consecuencia que es inconstitucional y nulo el apartado cuatro, 2, de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, en los incisos, “o en los órganos jurisdiccionales” de su párrafo primero, y “y los órganos jurisdiccionales” de su párrafo segundo.

## **F A L L O**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española, ha decidido estimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Pamplona, y declarar que el apartado cuatro, 2, de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, es inconstitucional y nulo, en los incisos, “o en los órganos jurisdiccionales” de su párrafo primero, y “y los órganos jurisdiccionales” de su párrafo segundo.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veinsiete de marzo de dos mil diecinueve.