

Resumen

El TS plantea la inconstitucionalidad del ap. 1º, DA 2ª L 17/1987, de 13 julio, de Administración Hidráulica de Cataluña por ser contrario al art. 9,3 CE, en cuanto consagra el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales y el de seguridad jurídica. La citada disposición, que integra en el texto de la propia Ley las normas de carácter sustantivo reguladoras del incremento de la tarifa y del canon de saneamiento aprobadas con anterioridad y que establece la aplicación de dichas normas con rango de Ley formal a los supuestos producidos antes de la entrada en vigor de la citada Ley, integrándose en su texto reglamentos que entonces se hallaban plenamente vigentes, es declarada constitucional por el TC, pues entiende que el legislador autonómico con tal alteración del rango normativo, tan sólo a tratado de evitar que la posible anulación de los reglamentos dictados en desarrollo de la L 5/1981, de 4 junio, de Evacuación y Tratamiento de Aguas Residuales, pudiera afectar a la realización de obras de saneamiento y depuración previstos en dicho texto legal, lo que pondría en peligro el fin perseguido que no es otro que la mejora de la calidad ambiental de las aguas de Cataluña. La Sala señala por todo lo expuesto que no cabe apreciar vulneración alguna del principio de seguridad jurídica.

NORMATIVA ESTUDIADA

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.9.3 , art.31.1

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO 2
FUNDAMENTOS DE DERECHO 6
FALLO 11

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

- AGUAS
 - RECURSOS HIDRÁULICOS
 - APROVECHAMIENTOS HIDRÁULICOS
- COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
- MATERIAS
 - Aprovechamientos hidráulicos y energía eléctrica
 - Medio ambiente
- COMUNIDADES AUTÓNOMAS
 - COMUNIDADES
 - Cataluña
 - En general
- MEDIO AMBIENTE
 - EN GENERAL
- PARLAMENTO
 - PARLAMENTOS AUTONÓMICOS
 - Parlamento de Cataluña
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
 - PROCESOS CONSTITUCIONALES
 - Cuestión de inconstitucionalidad
 - Planteadas por el Tribunal Supremo
 - Constitucionalidad de la norma

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Cuestión de inconstitucionalidad

Legislación

Aplica art.9.3, art.31.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Bibliografía

Citada en "La potestad sancionadora de la Administración en la protección medioambiental"

Citada en "¿Autorización judicial para la entrada en los montes de propiedad privada?"

Citada en "El urbanismo español, de nuevo en el banquillo"

Citada en "Principio de Confianza Legítima. Sus orígenes y recepción por la Jurisprudencia comunitaria y española"

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 23 de enero de 1994 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del citado órgano judicial de fecha 18 de noviembre de 1993, por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987, de 13 de julio, de Administración Hidráulica de Cataluña, por vulnerar los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, consagrados en el art. 9.3 CE.

SEGUNDO.- La presente cuestión se suscita en el curso del recurso de apelación núm. 1307/88 interpuesto por la entidad "Compañía de Laminación E., S.A.", contra la Sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona de 10 de mayo de 1988, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de la Junta Superior de Finanzas de la Generalidad de Cataluña de 8 de julio de 1986. Esta última había desestimado la reclamación formulada contra la Resolución del Director de Saneamiento de 19 de diciembre de 1985 que aplicaba a la entidad antes mencionada el canon de saneamiento establecido por la Ley de Cataluña 5/1981, de 4 de julio, sobre evacuación y tratamiento de aguas residuales.

Por lo que se refiere a los razonamientos en los que específicamente se fundamenta el recurso de apelación, la entidad recurrente, tras precisar que la impugnación indirecta de las normas reglamentarias llevada a cabo en el recurso contencioso-administrativo no se basa exclusivamente en la concurrencia de vicios procedimentales, sino también en otros de carácter sustantivo, en particular la infracción del principio de reserva de ley, destaca que la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1990, recaída en el recurso de apelación núm. 694/86, confirmó la de la Sala Primera de la Audiencia Territorial de Barcelona de 20 de febrero de 1986, que declaró la nulidad del Decreto 11/1983, de 21 de enero, por el que se aprobó el Plan de Saneamiento de la zona quinta y su régimen económico. Nulidad que, siempre a juicio de la entidad recurrente, debía alcanzar tanto a las posteriores revisiones del Plan de Saneamiento aprobado por el Decreto afectado como a las resoluciones y liquidaciones practicadas en aplicación del mismo.

A mayor abundamiento, la entidad recurrente en apelación reitera su opinión de que el Ejecutivo autonómico ha ido más allá de los límites de la habilitación conferida por el Parlamento de Cataluña para el exclusivo desarrollo de la Ley 5/1981 al proceder a una configuración exhaustiva de los elementos del tributo (canon de saneamiento), respecto de los cuales, y con mención expresa de la doctrina constitucional en la materia, defiende la existencia de una reserva de ley que habría sido desatendida en esta ocasión. La consecuente nulidad de las normas reglamentarias definitorias del canon de saneamiento impide a la Administración autonómica proceder a su exacción, lo que ha de comportar la consiguiente nulidad de los actos de liquidación y de las resoluciones administrativas impugnadas.

Para tratar de salir al paso de las consecuencias que ineludiblemente se derivan de los vicios reseñados, apunta la entidad recurrente en apelación que el Parlamento de Cataluña ha tratado de convalidar las normas reglamentarias incursas en causa de nulidad mediante la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987. Al respecto, sostiene que dicho precepto ha de estimarse contrario a los arts. 9.1 y 3 y 133 CE por la eficacia retroactiva que pretende darse a la atribución de rango de Ley formal a las disposiciones afectadas, habida cuenta que esa eficacia retroactiva únicamente se atribuye a las "normas de carácter sustantivo reguladoras del canon de saneamiento", por lo que no puede alcanzar al Plan de Saneamiento, que, en todo caso, debe aprobarse por Decreto.

Por las razones ahora resumidas, la entidad recurrente postula la anulación de la resolución judicial impugnada y de todas y cada una de las resoluciones y liquidaciones referentes al canon de saneamiento recurridas en instancia, pues son actos de aplicación del Plan de Saneamiento de la zona quinta aprobado por Decreto 11/1983, de 21 de enero, cuya nulidad había sido declarada por Sentencia de la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 1990, recaída en el recurso de apelación núm. 694/86. Mediante otrosí y para el supuesto de que la Sala entendiera que la Disposición adicional segunda de la referida Ley 17/1987, de 13 de julio, proporciona cobertura normativa suficiente a los actos administrativos cuestionados, se solicita el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

El Letrado de la Generalidad de Cataluña se opuso a las pretensiones ejercitadas. Por lo que hace específicamente a la solicitud de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 y una vez expuestas las líneas directrices de la regulación de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico, defiende que este precepto, cuya virtualidad integradora de una normativa sustantiva anterior destaca, no puede ser tachado de inconstitucional. En particular, señala que mediante su aprobación el Parlamento de Cataluña ha venido a salvar las deficiencias que pudieran afectar a la normativa que integra y que fue dictada al amparo de la habilitación conferida al Ejecutivo autonómico por la Ley 5/1981.

Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sección actuante, al amparo de lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC, acordó, mediante providencia de 23 de abril de 1993, dar traslado a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que alegaran

acerca de la posible inconstitucionalidad de la Disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1987, de 13 de julio, por posible contradicción con el art. 9.3 CE. Evacuado el trámite conferido, el Ministerio Fiscal y el recurrente manifestaron de consuno su acuerdo con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que el Letrado de la Generalidad de Cataluña expresó su opinión contraria.

TERCERO.- En la fundamentación del Auto de planteamiento, el órgano judicial proponente realiza las consideraciones que seguidamente se extractan:

a) En primer lugar, pone de manifiesto que el contenido del fallo que debe dictar depende de la validez de la norma legal cuestionada (art. 35.2 LOTC), puesto que, careciendo los actos administrativos impugnados de cobertura en las normas reglamentarias de referencia por haber sido éstas previamente anuladas por la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, la conformidad a Derecho de los referidos actos únicamente puede sostenerse a partir de la aplicación retroactiva -conforme a sus propios términos- de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987, dado que de otro modo la antes dicha declaración de nulidad habría de conllevar la estimación del recurso interpuesto.

b) Seguidamente se afirma la naturaleza tributaria del suplemento de tarifas y del canon de saneamiento a los que se refiere la Disposición adicional de cuya constitucionalidad duda el órgano judicial promotor de la cuestión. Identifica como núcleo del problema la segunda parte de dicha Disposición adicional, donde se establece la eficacia retroactiva de la integración en el texto legal de las normas de carácter sustantivo afectadas. Sin perjuicio de hacer notar que, ante la falta de indicación alguna acerca del alcance de dicha retroactividad, ésta no podrá proyectarse más allá de los cinco años del plazo de prescripción en materia tributaria, el órgano judicial entiende que los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) impiden que se otorgue una retroactividad tan amplia.

c) Para concluir, se afirma que, en el presente supuesto, se trata de examinar la conformidad con la Constitución de una norma de rango legal que establece una retroactividad de las que este Tribunal denomina "auténticas", puesto que se refiere a todas las situaciones jurídicas producidas o desarrolladas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley. De esta misma caracterización habría de deducirse, de acuerdo con la opinión defendida por el órgano judicial promotor, la inconstitucionalidad del precepto, que no puede elevar el rango normativo de disposiciones anteriores para, mediante este expediente, subsanar los vicios en que pudieran haber incurrido aquéllas y los actos de aplicación subsiguientes. Expresamente indica el órgano judicial en su Auto de planteamiento que queda al margen de la misma la posible inconstitucionalidad por vulneración del art. 24.1 CE en su momento apuntada por la parte actora, puesto que dicho precepto no impide al legislador regular situaciones "sub iudice", a salvo el principio de seguridad jurídica, lo que traslada el problema al art. 9.3 CE.

CUARTO.- Mediante providencia de 15 de marzo de 1994, la Sección Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y al Fiscal General del Estado, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.2 LOTC, y publicar la incoación de la cuestión en el "Boletín Oficial del Estado". En su núm. 72, de 25 de marzo de 1994, se hizo pública la admisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad con el núm. 565/94.

QUINTO.- Por escrito registrado en este Tribunal el día 24 de marzo de 1994, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de no personarse ni formular alegaciones en el actual proceso. Ese mismo día se registró otro escrito del Presidente del Senado comunicando la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

SEXTO.- Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 6 de abril de 1994, el Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, se personó en el presente proceso constitucional, manifestando que, siguiendo instrucciones recibidas, se abstiene de formular alegaciones.

SEPTIMO.- El día 11 de abril de 1994 se presentó en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña interesando se dicte Sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad suscitada con fundamento en los argumentos que a continuación se extractan:

a) Primeramente se expone la evolución del tratamiento normativo que el canon de saneamiento y el incremento de tarifa por consumo de agua han recibido por parte de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Cataluña. A este respecto se recuerda que los acuíferos de dicha Comunidad Autónoma presentan unos elevados índices de contaminación, lo que en gran medida se explica por la fuerte concentración de su población y por su evidente desarrollo industrial.

Conscientes de la situación, las instituciones catalanas han acometido, prácticamente desde el instante mismo de la recuperación de la autonomía, los problemas que suscita el adecuado tratamiento de las aguas residuales. Entre dichos problemas ha de reseñarse el de la falta de una financiación adecuada para las obras necesarias, toda vez que las inversiones destinadas a este fin no fueron valoradas en la definición del sistema de financiación autonómica. Dicho de otro modo, Cataluña se veía en la necesidad de acometer unas obras cuyo costo no podía sufragar con los recursos de que disponía.

Entre las soluciones ideadas para afrontar dicho problema destaca la Ley 5/1981, de 4 de junio, de evacuación y tratamiento de aguas residuales, con la que se articula un sistema de saneamiento para cuya financiación se integran en las tarifas de suministro de agua las partidas precisas para atender a la construcción de colectores y estaciones depuradoras, así como para el mantenimiento de las instalaciones. Paralelamente, se crea un canon que grava el aprovechamiento de las aguas subterráneas y pluviales. Dicho de otro modo, cuando el suministro se efectúa a través de la red, se aplica un incremento de la tarifa de aprovisionamiento y cuando el consumo tiene

otro origen, un canon de saneamiento. Ambas exacciones tienen carácter finalista, pues sus rendimientos se destinan a la financiación de las obras y servicios de evacuación, tratamiento y recuperación de las aguas residuales.

Por otra parte, la mencionada Ley 5/1981 habilitaba al Consejo Ejecutivo de la Generalidad para que dictase las normas reglamentarias de aplicación y desarrollo del texto legal. En ejercicio de esta habilitación, dicho Consejo aprobó el Decreto 305/1982, de 13 de julio, de desarrollo parcial de la mencionada ley, estableciendo las modalidades de intervención a partir de la figura de los Planes Territoriales de Saneamiento correspondientes a las diferentes zonas en que se divide el territorio de Cataluña.

El Plan Territorial de Saneamiento correspondiente a la zona quinta fue aprobado mediante el Decreto 11/1983, de 21 de enero. Frente a dicho Decreto se interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Territorial de Barcelona, cuya Sala Primera dictó Sentencia el 20 de febrero de 1986 anulando la mencionada norma reglamentaria por falta del informe previo de la Secretaría General Técnica u órgano equivalente de la Administración autonómica. Dicha Sentencia fue recurrida en apelación por la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, recurso que fue admitido en ambos efectos, de tal suerte que el Decreto seguía siendo aplicable durante la sustanciación del recurso.

Paralelamente, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 17/1987, de la Administración Hidráulica de Cataluña, en cuya Disposición adicional segunda, apartado primero, se contienen dos previsiones distintas. De una parte, se establece la integración en el texto de la propia Ley de las normas sustantivas reguladoras del incremento de tarifa y del canon de saneamiento. De otra, se dispone que esas normas serán aplicables, con rango de ley formal, a los supuestos producidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 17/1987. Partiendo de esta dualidad, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad sostiene que las normas sustantivas a que se ha hecho referencia pasaron a formar parte del texto de la citada Ley 17/1987 sólo desde el momento en el que ésta entró en vigor, por lo que no cabría hablar, en propiedad, de retroactividad.

Al margen de todo ello, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad expresa su discrepancia con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por la que se resolvió el recurso de apelación entablado frente a la Sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona de 20 de febrero de 1986. A juicio del órgano autonómico, la Sala actuante nunca debió entrar a conocer de un recurso que versaba sobre una norma reproductora del texto contenido en una ley, sosteniendo la irrelevancia de la sucesión temporal de ambas normas.

b) A continuación se defiende el pleno respeto del principio de legalidad en el establecimiento del incremento de tarifa y el canon de saneamiento. En este sentido, señala el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que la Ley 5/1981 contenía los elementos esenciales del tributo -en el caso, exacción parafiscal-, puesto que determinaba el hecho imponible (consumo de agua), los sujetos pasivos (usuarios del servicio de abastecimiento de aguas o de aguas pluviales y subterráneas) y las pautas para concretar la base imponible y el tipo de gravamen. La remisión de estos dos aspectos a la norma reglamentaria se justifica por el carácter finalista de las exacciones. A este respecto se señala que, siendo su objetivo la financiación de obras de evacuación, saneamiento y depuración, parece indudable que las actividades a realizar varían en función de las diversas cuencas, por lo que era necesaria la previa zonificación del territorio. Este hecho explica que la individualización de la deuda tributaria no pudiera hacerse directamente en la propia Ley.

Destaca el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que el sistema utilizado por el legislador autonómico ha sido posteriormente reproducido en el art. 105 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que remite al reglamento la cuantificación de la cuota tributaria. Partiendo de este paralelismo, se sostiene la plena constitucionalidad de la regulación contenida en la Ley de Cataluña 5/1981, pues el precepto de la ley estatal ha sido considerado acorde con el texto constitucional por la STC 227/1988. Ciertamente, apunta el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, el problema entonces planteado era de orden estrictamente competencial, pero este hecho no impedía al Tribunal Constitucional hacer uso de la facultad que le reconoce el art. 39.2 de su Ley Orgánica, si apreciaba la posible concurrencia de otro motivo de inconstitucionalidad. Si no ejerció esa facultad fue justamente porque estimó que en el precepto indicado no concurría vicio alguno de inconstitucionalidad.

c) Seguidamente se expone la sucesión temporal de las normas, con el fin de precisar que el precepto cuestionado integra normas vigentes y aplicables en el momento de aprobarse la Ley. El Consejo Ejecutivo apunta que en el Auto de planteamiento de la cuestión parece dar a entender que el Decreto 11/1983 había sido anulado antes de la aprobación de la referida Ley, cuando no fue así, puesto que la anulación se llevó a cabo casi tres años después, por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 1990.

Consecuentemente, el precepto cuya constitucionalidad ahora se cuestiona no incorporó una norma nula, sino que se limitó a integrar en el texto de la ley una disposición vigente y aplicable. De donde resulta que los sometidos al pago de las exacciones conocieron en todo momento su obligación tributaria, la cual no se vio alterada por la promulgación de la citada Ley 17/1987.

d) Tras señalar que de las dos previsiones recogidas en el precepto cuestionado únicamente la segunda, que determina la aplicabilidad de las normas sustantivas reguladoras de las exacciones, con rango de Ley formal, a los supuestos producidos antes de la entrada en vigor de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña, es objeto del presente proceso constitucional, el Consejo Ejecutivo rechaza que -frente a lo apuntado en el Auto de planteamiento de la cuestión- esa previsión permita la revisión de hechos y efectos jurídicos ya consolidados. Concretamente, sostiene que el apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 se ha limitado a elevar el rango normativo de las disposiciones de carácter general afectadas, pero que no ha establecido un régimen de retroactividad auténtica.

La falta de precisión acerca del alcance de la retroactividad se explica, siempre según el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por ser varias las normas reglamentarias afectadas. De tal suerte que la retroacción de la elevación de rango normativo ha de entenderse limitada a la entrada en vigor de cada una de ellas, lo que no permite una revisión de las situaciones jurídicas, como en efecto

no se ha llevado a cabo por la Administración autonómica. No cabe hablar, por tanto, de retroactividad auténtica, debiendo primar en todo caso la interpretación conforme a la Constitución de la norma cuestionada.

e) Defiende el Consejo Ejecutivo la adecuación del precepto legal cuestionado a los principios constitucionales de irretroactividad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Respecto del primero de ellos se apunta que la Disposición adicional segunda de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña no opera en ninguno de los dos ámbitos en los que puede existir retroactividad: sustantivo y adjetivo o procedimental. Y ello porque dicha Disposición adicional no supone la aplicación retroactiva de una nueva regulación sustantiva ni modifica las normas procedimentales aplicables al caso. Antes bien, al limitarse a elevar el rango de las normas integradas, no altera en absoluto el contenido material de los preceptos concernidos, por lo que los actos de aplicación de dichos preceptos, en concreto las liquidaciones practicadas, tampoco resultan afectados. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña admite que la elevación de rango tiene unos efectos retroactivos, pero niega que tales efectos resulten contrarios a la Constitución. Después de recordar sucintamente el iter legislativo del art. 9.3 CE y la doctrina de este Tribunal que se entiende de aplicación al caso (en especial, las SSTC 6/1983, 126/1987 y 197/1992), se subraya que el principio de irretroactividad no resulta de aplicación autónoma a las normas fiscales, debiendo conectarse con otros principios plasmados en el propio texto constitucional. Entre ellos se menciona el de capacidad contributiva que, según ha declarado la STC 126/1987, se vería afectado si una norma retroactiva gravara una capacidad económica que hubiese desaparecido o se hallara disminuida en el momento en que dicha norma entrase en vigor. Pues bien, para el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, como la Disposición adicional objeto de la presente cuestión no establece ex novo norma tributaria alguna ni altera sus elementos esenciales, mal puede hablarse de incidencia sobre el mencionado principio.

Por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica, se señala que no hay imprevisibilidad alguna, toda vez que los sujetos obligados al pago de los tributos pudieron adecuar su conducta económica a unas previsiones normativas vigentes al momento de producirse las exacciones. Respecto de la arbitrariedad de los poderes públicos, se niega la existencia de desigualdad en el precepto, lo que descarta la concurrencia de ese vicio.

f) Para el Consejo Ejecutivo el punto de partida para analizar la constitucionalidad del reiterado precepto ha de situarse en la Ley 5/1981, donde se definía un programa de saneamiento de las aguas de dicha Comunidad Autónoma, para cuya realización el incremento de tarifas y el canon de saneamiento revestían el carácter de instrumento financiero, conteniéndose ya en la referida Ley los elementos esenciales definitorios de dichas exacciones. Pues bien, el Parlamento de Cataluña, mediante la aprobación, por unanimidad del pleno de la Cámara, de la Disposición adicional ahora cuestionada pretendió evitar que una posible anulación por el Tribunal Supremo de las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de la Ley 5/1981 pusiera en peligro la realización de dicho programa.

Planteado el problema en estos términos, habría de elucidarse en primer lugar si la tramitación parlamentaria de una norma del Ejecutivo que no haya respetado alguno de los requisitos esenciales del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general puede sanar los vicios que la norma infralegal padezca y no impide su sanción como ley. Para el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña la respuesta debe ser indudablemente positiva a la luz de lo dispuesto en los arts. 88 CE y 92 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que someten los proyectos de ley tan solo a la aprobación previa del poder ejecutivo, sin que sea necesario ningún otro trámite administrativo previo.

En el presente caso, y como quiera que la retroactividad del precepto no es inconstitucional, puesto que las normas integradas no tienen un contenido sancionador, el Consejo Ejecutivo cree oportuno expresar las razones que pueden explicar la sucesión de normas y la convalidación legislativa de las disposiciones reglamentarias. Así, se indica que dicha solución era la única posible para la conservación de unos reglamentos aprobados en los primeros años de andadura autonómica, cuando todavía no existía una doctrina jurisprudencial acerca de los requisitos procedimentales de elaboración de este tipo de disposiciones generales. A mayor abundamiento, se destaca que en el propio Auto de planteamiento se reconoce que las normas reglamentarias integradas no habrían conculcado ninguna reserva de ley, habida cuenta que la regulación básica de los elementos esenciales de los tributos se contenía ya en la Ley 5/1981. Igualmente, se contraponen el relevante interés público, atinente a la realización de unos proyectos ya en marcha destinados a la depuración y saneamiento de aguas residuales que trata de preservarse con la Disposición adicional objeto de este proceso constitucional con los intereses económicos de los contribuyentes hipotéticamente afectados, significándose la escasa incidencia sobre estos últimos, puesto que las normas reglamentarias integradas se hallaban plenamente en vigor en el momento de aprobarse la Ley 17/1987. A este respecto, el Consejo Ejecutivo recuerda que la STC 111/1983 admitió, siquiera implícitamente, que la Ley 7/1983, de expropiación de empresas del grupo "R., S.A." subsanó y convalidó, con efectos retroactivos, los vicios formales del Real Decreto-ley 2/1983, por el que se había acordado dicha expropiación.

Finalmente, y partiendo de la doctrina contenida en la STC 197/1992, se afirma que tampoco el principio de seguridad jurídica se habría visto afectado en este caso. Al respecto, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sostiene que no cabe hablar tanto de mandato retroactivo cuanto de reiteración del contenido de unas normas vigentes al momento de producirse los hechos sujetos a tributación.

g) Para el supuesto de que este Tribunal declare la inconstitucionalidad del precepto cuestionado, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad realiza una serie de reflexiones en torno a las posibles consecuencias y efectos de dicha declaración. En este sentido, se apunta que tanto el principio de seguridad jurídica como el de igualdad impedirían, en línea con la doctrina de la STC 45/1989, la revisión de las situaciones consolidadas durante la vigencia del precepto. Desde otra perspectiva, se destaca la efectividad que las obras financiadas mediante las exacciones a que se refiere la Disposición adicional segunda de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña han revestido para la recuperación del medio ambiente en dicha Comunidad Autónoma.

OCTAVO.- El Parlamento de Cataluña solicita asimismo que se dicte Sentencia desestimatoria de la cuestión. En su escrito de alegaciones, registrado en este Tribunal el día 11 de abril de 1994, comienza identificando como objeto único de la presente cuestión de inconstitucionalidad la eficacia retroactiva de la integración llevada a cabo por el precepto cuestionado. En consecuencia, éste es el único aspecto examinado por el Parlamento de Cataluña en sus alegaciones.

Destaca que no cabe deducir del texto constitucional una interdicción general y absoluta de la retroactividad de las normas de contenido fiscal o tributario. Tal afirmación se realiza a partir del iter parlamentario del art. 9.3 CE y de la doctrina constitucional elaborada por este Tribunal, en particular en las SSTC 126/1987 y 150/1990, en torno a la prohibición de retroactividad de las normas sancionadoras o restrictivas de derechos individuales.

Por lo que hace al contenido y alcance de la Disposición adicional en cuestión, el Parlamento de Cataluña señala que las normas a las que aquélla se remite no son otras que los Decretos del Consejo Ejecutivo de la Generalidad 11/1983, 128/1984 y 150/1984, todos ellos anulados por Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1990 y 23 de abril de 1993, pero que se hallaban plenamente vigentes en el momento de aprobarse la Ley 17/1987, de la Administración Hidráulica de Cataluña. Dichos Decretos no contenían elementos esenciales y básicos de la regulación de los tributos afectados, puesto que tales elementos se encuentran en los arts. 11 a 15 de la Ley 5/1981, como expresamente se reconoce en el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad. Concretamente, en el Decreto 128/1984 se regula únicamente el procedimiento de aprobación por la Comisión de Precios de Cataluña del incremento de la tarifa de saneamiento, en tanto que el Decreto 150/1984 tiene por objeto el establecimiento de las normas generales a que debe someterse la tramitación de los expedientes de determinación del importe correspondiente a cada sujeto pasivo de las exacciones parafiscales.

De este modo, únicamente el Decreto 11/1983, de 21 de enero, contiene aspectos que merezcan el calificativo de complemento de la regulación básica del incremento de tarifa por consumo de agua y del canon de saneamiento. Ahora bien, esa complementariedad no afecta al desarrollo y delimitación de las exacciones, pues tales previsiones figuran en una norma reglamentaria distinta, como es el Decreto 305/1982, de 13 de julio, de desarrollo parcial de la Ley 5/1981, y que no ha sido anulada. Por consiguiente, los efectos retroactivos de la Disposición adicional afectan a elementos no esenciales ni de desarrollo necesario para la efectividad de los tributos.

Seguidamente, se examina el contenido del precepto cuestionado, acotado en los términos ahora expuestos, a la luz de la doctrina contenida en la STC 126/1987. En primer lugar, se rechaza que la retroactividad resulte contraria a la Constitución por limitar derechos individuales, tomando esta expresión como sinónimo de los derechos consagrados en la Sección primera del Capítulo segundo del Título primero de la Constitución, lo que excluye la afección tanto a los derechos de contenido patrimonial, en particular la propiedad, proclamados en la Sección segunda del indicado Capítulo, como a los derechos adquiridos. Tampoco parece que el precepto afecte a la seguridad jurídica, toda vez que en virtud de la Ley 5/1981, objeto de desarrollo parcial por el Decreto 305/1982, no cabe hablar de incertidumbre sobre la efectividad de las exacciones, cuyos elementos esenciales habían quedado firmemente establecidos por las referidas normas. A mayor abundamiento, se recuerda el contenido esencialmente adjetivo y procedimental de las disposiciones reglamentarias integradas, por lo que no puede sostenerse que aportasen nada nuevo, como tampoco lo haría la Disposición adicional cuestionada, a la efectividad de las exacciones. El Parlamento de Cataluña concluye su escrito de alegaciones declarando que no es posible hablar, en la presente ocasión, de retroactividad absoluta o auténtica y sólo de grado medio, por estar referida a situaciones no agotadas y que persisten en la fecha de entrada en vigor de la Ley 17/1987. Igualmente, descarta la incidencia negativa sobre los derechos individuales, en el sentido estricto que viene dando a esta expresión este Tribunal Constitucional, así como la pretendida incidencia en el principio de seguridad jurídica.

NOVENO.- El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 13 de abril de 1994 interesando se dicte Sentencia por la que se declare que el apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987, en cuanto consagra una retroactividad completa de normas tributarias, es contraria al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE.

En defensa de dicha solicitud señala el Fiscal General del Estado que el precepto legal cuestionado lleva a efecto una retroacción completa de unas normas reglamentarias que han sido anuladas, lo que representa, conforme a la doctrina de las SSTC 150/1990 y 197/1992, una transgresión del principio constitucional de seguridad jurídica. Igualmente, afirma que el hecho de que los reglamentos integrados se hallasen vigentes en el momento de aprobación de la Ley 17/1987, de la Administración Hidráulica de Cataluña, es de todo punto indiferente, puesto que la anulación se produjo "ex tunc", quedando únicamente subsistente la Disposición adicional indicada, que dotó de eficacia retroactiva a las normas integradas.

DECIMO.- Por providencia de 13 de noviembre de 2000, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Plantea la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo la inconstitucionalidad del apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987, de 13 de julio, de la Administración Hidráulica de Cataluña por ser contrario al art. 9.3 CE, en cuanto consagra el principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales y el de seguridad jurídica. La indicada Disposición adicional, en el concreto apartado objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, establece lo siguiente: "Quedarán integradas en el texto de la Ley las normas de carácter sustantivo reguladoras del incremento de la tarifa y del canon de saneamiento aprobadas con anterioridad, que tendrán carácter supletorio de las reglas de los artículos 29 al 33 y serán aplicables con rango de Ley formal a los supuestos producidos antes de la entrada en vigor de la presente Ley".

La duda sobre la constitucionalidad de la Disposición adicional ahora reproducida se ha suscitado en el curso del recurso de apelación núm. 1307/88 interpuesto por la entidad "Compañía de Laminación E., S.A.", contra la Sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona

de 10 de mayo de 1988, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de la Junta Superior de Finanzas de la Generalidad de Cataluña de 8 de julio de 1986. Esta última había desestimado la reclamación formulada contra la Resolución del Director de Saneamiento de 19 de diciembre de 1985 que aplicaba a la entidad antes mencionada el canon de saneamiento establecido por la Ley de Cataluña 5/1981, de 4 de julio, sobre evacuación y tratamiento de aguas residuales.

SEGUNDO.- Antes de seguir adelante, procede recordar, en primer lugar, el contexto en que se enmarca la aprobación de la Disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1987.

a) La Ley de Cataluña 5/1981, de 4 de junio, de Evacuación y Tratamiento de Aguas Residuales, trataba de velar por la utilización del agua como recurso natural escaso a fin de mejorar la calidad de vida de la población y de preservar el medio ambiente. Para ello, el texto legislativo hacía hincapié en el aseguramiento de la coordinación y eficacia de las obras y servicios de evacuación, tratamiento y recuperación de las aguas residuales en el territorio de Cataluña, al tiempo que establecía un régimen económico-financiero específicamente destinado a la financiación de dichas obras y servicios. Piezas centrales de dicho régimen eran el incremento de las tarifas abonadas por los usuarios de las redes de abastecimiento de agua y el establecimiento de un canon de saneamiento para los consumos de aguas procedentes de acuíferos subterráneos o de la recogida de las pluviales. La aplicación de este régimen económico-financiero se condicionaba, entre otros extremos, a la formulación de los correspondientes Planes de Saneamiento o de un proyecto de obra o instalación del servicio y su ámbito de aplicación había de coincidir con la cuenca del río de la zona vertiente o del área geográfica concernida directa o indirectamente por el saneamiento. Finalmente, cumple significar que la Ley 5/1981 configura ambos tributos como exacciones parafiscales afectas a la financiación de los costes de infraestructura y de explotación de las obras e instalaciones aprobadas.

La Disposición final de la Ley 5/1981 autorizaba al Consejo Ejecutivo de la Generalidad para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para la aplicación y desarrollo de la Ley. En uso de esta autorización se aprobó el Decreto 305/1982, de 13 de julio, que desarrollaba las determinaciones básicas del régimen económico financiero contenidas en la Ley, especificando, entre otros aspectos, los caudales objeto de aplicación, el método para la determinación de los incrementos de las tarifas y del canon de saneamiento y el destino de los recursos obtenidos de estas exacciones parafiscales. Con vistas a la aplicación del régimen económico-financiero de la Ley objeto de desarrollo, el territorio de Cataluña se estructura en trece zonas geográficas, a cada una de las cuales corresponde un Plan Zonal, definido como "un plan de saneamiento detallado que comprende la totalidad de las actuaciones dentro de un ámbito territorial completo" (art. 32.1 del Decreto 305/1982). Por su parte, el Decreto de la Generalidad 128/1984, de 5 de abril, procedió al desarrollo del art. 13.3 de la Ley 5/1981, al determinar el procedimiento para la aprobación del incremento de tarifas por la Comisión de Precios de Cataluña. A su vez, en el Decreto 150/1984, de 15 de marzo, se contienen las normas relativas a la percepción del canon de saneamiento.

El Plan correspondiente a la zona quinta se aprobó por Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad 11/1983, de 21 de enero, desarrollado por la Orden del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de 21 de abril de 1983 (conforme al art. 31.2 del Decreto 305/1982 la indicada zona comprende las cuencas de los ríos Llobregat, Besós, Anoia y Fox, además de las rieras costeras desde Caldetes al río Besós, así como del macizo de Garraf). Este Plan fue objeto, durante la vigencia de la Ley 5/1981, de sucesivas revisiones por los Decretos 20/1985, de 18 de enero, y 349/1985, de 13 de diciembre.

b) La Sentencia de la Sala Primera de la Audiencia Territorial de Barcelona de 20 de febrero de 1986 estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente al Decreto 11/1983 y la Orden del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de 21 de abril de 1983 dictada en desarrollo de aquél. La anulación de la primera de las disposiciones referidas se fundó en la concurrencia de un vicio esencial del procedimiento. Concretamente, la infracción del art. 130.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, toda vez que en el procedimiento de elaboración del Decreto no se había emitido el informe previo por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña. Ello determinó, por otra parte, la anulación de la Orden de 21 de abril de 1983 al carecer ésta de norma habilitante. Esta resolución judicial fue recurrida en apelación por la Generalidad de Cataluña, recurso que fue admitido en ambos efectos y finalmente desestimado por la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 1990.

Por idénticas razones, la Sentencia de la Sala Primera de la Audiencia Territorial de Barcelona de 3 de febrero de 1987 anuló los Decretos del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 128/1984 y 150/1984 y la Orden del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de 29 de diciembre de 1983 por la que se hizo pública la tabla de valores resultantes del incremento de tarifa y del canon de saneamiento para usos domésticos del agua correspondientes al ejercicio de 1984. Asimismo, esta resolución judicial fue confirmada en apelación por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1993.

c) Paralelamente, el Parlamento de Cataluña tramitó la Ley 17/1987, de la Administración Hidráulica de Cataluña. En el proyecto remitido por el Consejo Ejecutivo, la Disposición adicional precisaba los valores base del incremento de tarifa y canon de saneamiento para los usos domésticos e industriales, así como los parámetros de contaminación que habían de regir para el año 1986 en varias de las zonas creadas por el Decreto 305/1982. El texto definitivo de la mencionada Disposición adicional fue introducido por la Comisión de Política Territorial del Parlamento de Cataluña al acoger una enmienda transaccional. La modificación fue ratificada por unanimidad del Pleno de la Cámara.

Finalmente, y conforme ya se ha reseñado con anterioridad, el apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 se convirtió posteriormente en la Disposición adicional segunda del Texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero, ahora derogado por la Ley 6/1999, de 12 de julio.

TERCERO.- Por lo que hace ya a la norma cuestionada, antes de abordar el fondo del problema y a la vista de los avatares experimentados por dicha norma, debemos señalar que la derogación del apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 no implica la pérdida sobrevenida de objeto del presente proceso constitucional. En los supuestos de derogación de la norma sobre cuya constitucionalidad se trava el debate procesal, este Tribunal ha declarado que la pervivencia del proceso dependerá de la

incidencia real de la derogación y no de criterios abstractos (SSTC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 3; 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 1), distinguiendo a estos efectos entre el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, como manifestaciones procesales distintas, aun cuando con un sustrato común. Así, hemos señalado en la STC 111/1983, de 2 de diciembre, que "mientras en el recurso directo la derogación, por lo común, extinguirá el objeto, en la cuestión de constitucionalidad la solución puede ser otra por cuanto la validez de la norma -aun derogada- puede requerir un juicio de constitucionalidad" (FJ 2), toda vez que éste puede condicionar la decisión judicial en un proceso pendiente, como un problema vivo y la supervivencia de la norma cuestionada.

La derogación de la norma, por tanto, no determina por sí sola que no se aplique al proceso a quo, por lo que una eventual declaración de inconstitucionalidad conllevaría la inaplicabilidad del precepto concretamente cuestionado tanto en el supuesto enjuiciado como incluso en futuros casos análogos (entre otras, SSTC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2; 174/1998, de 23 de julio, FJ 1, y 234/1999, de 16 de diciembre, FJ 2). En efecto, no cabe descartar de antemano esta hipótesis toda vez que, a tenor de lo establecido en el apartado segundo de la Disposición derogatoria de la Ley 6/1999, no obstante la derogación de los preceptos subsistentes del Decreto Legislativo 1/1988, mientras no se apruebe el reglamento de desarrollo del régimen económico financiero previsto en la mencionada Ley, conservan su vigencia los preceptos reguladores del canon de infraestructuras hidráulicas, el incremento de la tarifa de saneamiento y el canon de saneamiento.

A la vista de lo expuesto debemos concluir que el presente proceso constitucional no ha perdido su objeto como consecuencia de la derogación del precepto cuya constitucionalidad se cuestiona.

CUARTO.- Resumiendo ahora el debate trabado en este proceso constitucional, cumple señalar que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo cuestiona la constitucionalidad del apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 por entender que el mismo infringe los principios de seguridad jurídica e irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales.

Partiendo de la innegable naturaleza tributaria que tienen tanto el incremento de tarifas como el canon de saneamiento, dicha Sección identifica como núcleo del problema planteado la eficacia retroactiva otorgada por el legislador autonómico a la elevación del rango normativo de las disposiciones afectadas por el precepto discutido. Concretamente, apunta que, al no precisarse el alcance temporal de esa retroactividad, ésta deberá fijarse en cinco años, que era el plazo de prescripción en materia tributaria. Sentado esto, apunta la referida Sección Tercera que quedarían afectadas todas las situaciones producidas o desarrolladas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley en los términos propios de lo que la doctrina de este Tribunal ha calificado como retroactividad "auténtica". Siempre según la opinión del indicado órgano judicial, una retroactividad tan manifiesta e ilimitada no resulta conforme con el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, toda vez que una ley no puede, elevando el rango de normas tributarias anteriores que son nulas y haciéndolo con efectos retroactivos tan desmesurados, subsanar y convalidar los actos de aplicación de aquéllas que, por derivación, también son inválidos.

En cuanto al principio de seguridad jurídica, en el Auto de planteamiento merece la consideración de límite a la facultad de regulación por el legislador de situaciones que se hallen "sub iudice". Límite que en esta ocasión el órgano judicial promotor de la cuestión parece entender traspasado, excluyéndose expresamente la posible contradicción de la Disposición adicional cuestionada con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

El Fiscal General del Estado se adhiere en lo fundamental a las tesis expuestas en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, mientras que tanto la Generalidad como el Parlamento de Cataluña defienden la plena constitucionalidad del precepto. Sustancialmente, destacan que el apartado primero de la Disposición adicional segunda del Ley 17/1987 no elevó de rango norma alguna que hubiera sido previamente anulada, sino que se limitó a integrar en su texto unos reglamentos que entonces se hallaban plenamente vigentes. Mediante esta alteración del rango normativo se habría tratado de evitar que la posible anulación de los reglamentos dictados en desarrollo de la Ley 5/1981 pudiera afectar a la realización de las obras y servicios previstos en dicho texto legal y, a su través, se pusiera en peligro el fin concretamente perseguido, que era la mejora de las condiciones ambientales de las aguas en Cataluña. De este modo se sostiene que el Parlamento de Cataluña, en el ámbito propio de sus competencias, trató de garantizar la realización de un objetivo de relevancia constitucional, como es la protección del medio ambiente.

Igualmente, se apunta que la eficacia retroactiva de la elevación del rango normativo de los reglamentos afectados ha de entenderse referida al momento de entrada en vigor de cada uno de ellos. Este sería, para la Generalidad de Cataluña, el único alcance de la retroactividad, dado que la elevación de rango no ha implicado una nueva regulación de los aspectos sustantivos ni procedimentales de las exacciones parafiscales afectadas, puesto que dicha elevación de rango no altera por sí misma el contenido de los textos reglamentarios a los que alcanza. Finalmente, se rechaza que esa elevación de rango permita una revisión de las situaciones desarrolladas y concluidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña.

QUINTO.- Abordando ya el primero de los argumentos, relativo a la interdicción de retroactividad de las disposiciones "restrictivas de derechos individuales", baste declarar a fin de desestimar este argumento, y sin necesidad de abordar en esta ocasión la cuestión relativa a la proyección de la expresión "derechos individuales" contenida en el art. 9.3 CE sobre los diferentes derechos proclamados en el Título I de la Constitución, que las normas que imponen cargas tributarias con base en lo dispuesto en el art. 31.1 del propio Título no son por definición disposiciones "restrictivas de derechos individuales" en el sentido del referido art. 9.3 CE. En efecto, como ya afirmáramos en la STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 6, en el mencionado art. 31.1 CE se consagra un auténtico mandato jurídico, del que se deriva un deber constitucional para los ciudadanos de contribuir, a través de los impuestos, al sostenimiento o financiación de los gastos públicos, un deber que, por otro lado, enlaza sin tensión dialéctica alguna con la función social de la propiedad (art. 33.2 CE). Todo ello, como es lógico, dejando de lado el supuesto, aquí no concurrente, de las normas sancionadoras tributarias, que encuentran su propio reflejo en el mismo art. 9.3 CE.

SEXTO.- Sin embargo, afirmar que las normas tributarias no se hallan limitadas en cuanto tales por la prohibición de retroactividad establecida en el art. 9.3 CE, y con esto entramos en el segundo de los argumentos, no significa que su legitimidad constitucional no pueda ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva entre en colisión con otros principios constitucionales -SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 9 b), y 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 4-, señaladamente, en lo que aquí interesa, el de seguridad jurídica, recogido en el mismo precepto constitucional -SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11 b)-. Este principio no puede erigirse en valor absoluto, pues ello daría lugar a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico existente -por todas, STC 182/1997, FJ 11 b)-, ni debe entenderse tampoco como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen jurídico-tributario (entre otras, SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 2, y 134/1996, de 22 de julio, FJ 3). Por el contrario, dicho principio sí protege la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad posible de las normas tributarias no puede afectar a la interdicción de la arbitrariedad (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8). En fin, la tarea de determinar cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera el principio de seguridad jurídica sólo puede realizarse caso por caso, teniendo en cuenta, por una parte, el grado de retroactividad de la norma cuestionada y, por otra, las circunstancias específicas que concurren en el supuesto examinado -SSTC 173/1996, FJ 3, y 182/1997, FJ 11 c)-.

SEPTIMO.- De acuerdo con la doctrina expuesta, es preciso examinar en primer lugar el alcance de la retroactividad del apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1987, cuya constitucionalidad se discute. Esta tarea previa resulta inexcusable ya desde el momento en que el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad sostiene que, en este caso, nos hallamos ante un supuesto de retroactividad auténtica, puesto que, no determinándose el alcance temporal de la retroactividad, ésta se extendería hasta el límite legal del plazo de prescripción de los derechos de la Hacienda Pública; consecuentemente con esta interpretación del precepto cuestionado, se señala que la retroactividad afecta a todos los consumos de agua ya realizados y pagados en los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la Ley de la Administración Hidráulica de Cataluña.

Pues bien, el examen de esta cuestión debemos comenzar señalando que el apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 presenta un doble contenido. De una parte, integra en el texto de la propia Ley las "normas de carácter sustantivo reguladoras del incremento de la tarifa y del canon de saneamiento" aprobadas con anterioridad. De otra, establece la aplicación de dichas normas "con rango de Ley formal a los supuestos producidos antes de la entrada en vigor de la presente Ley". Esta dualidad de contenidos se reconduce a la unidad en su objeto. Las normas que se integran en el texto de la Ley 17/1987 son exactamente las mismas que las elevadas al rango de Ley formal y aplicadas como tales a los supuestos producidos con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley.

Sentado esto, interesa hacer hincapié en que si bien la literalidad del precepto adolece de cierta imprecisión, nada hay en la Disposición adicional cuestionada que permita extender el ámbito temporal de aplicación de las normas reglamentarias elevadas de rango hasta un momento anterior al de su propia entrada en vigor. En la medida en que el legislador se ha limitado a asumir el contenido de las normas reglamentarias, disponiendo su aplicación "con rango de Ley formal", esa misma asunción del contenido incluye la determinación del momento de su entrada en vigor. Consecuentemente, hemos de convenir con la Generalidad de Cataluña en que la retroactividad de la elevación de rango de las normas reglamentarias llevada a cabo por el precepto cuestionado no puede hacerse coincidir con el plazo de prescripción de las deudas tributarias y sí con la vigencia de las normas que se integran en el texto de la Ley.

OCTAVO.- Esta limitación del alcance temporal del apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1987 no supone, frente a lo que sostiene la Generalidad de Cataluña en su escrito de alegaciones, rechazar la existencia misma de retroactividad. Antes bien, sólo admitida ésta pueden precisarse adecuadamente sus límites. En efecto, los actos administrativos de liquidación del incremento de tarifa por consumo de agua y canon de saneamiento dictados en el período comprendido entre la entrada en vigor de los reglamentos reguladores de estas exacciones parafiscales y la publicación de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1987 venían amparados en unas normas que gozaban de presunción de validez y que les servían de cobertura. Sin embargo, dichos reglamentos fueron definitivamente anulados por las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 1990 y 23 de abril de 1993. De tal modo que la conformidad a Derecho de estos actos de aplicación sólo puede afirmarse a partir de la integración del contenido de esos reglamentos en la Ley 17/1987 y la elevación de su rango formal desde el mismo momento de su aprobación.

NOVENO.- Acotada la eficacia retroactiva del precepto cuestionado, es llegado el momento de abordar la duda central suscitada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) en su Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad. A saber, si esa retroactividad quebranta la seguridad jurídica garantizada por el art. 9.3 CE.

Pues bien, sin que ello represente minusvaloración alguna de los restantes componentes de este principio (mencionados de manera constante en nuestra doctrina desde la temprana STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10), en el presente caso son los aspectos relativos a la certeza de la norma (STC 130/1999, de 1 de julio, FJ 8, en aquella ocasión por referencia a los límites materiales de las Leyes de Presupuestos) y la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos (al respecto, STC 35/1991, de 14 de febrero, FJ 5) los que reclaman nuestra atención. Comenzaremos analizando la primera de estas vertientes, que podemos denominar objetiva, del principio de seguridad, para abordar posteriormente el examen de la conformidad del precepto legal cuestionado con la vertiente subjetiva.

DECIMO.- Contemplada desde la perspectiva que proporciona la garantía de certeza de la norma, la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 suscita el problema de la identificación de los concretos preceptos reglamentarios que quedan integrados en el texto de la mencionada Ley y que resultan de aplicación con rango de Ley formal desde que entraron en vigor.

A este respecto, debemos reconocer que en la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 se observa una cierta deficiencia al no precisar con claridad cuáles son las normas integradas en el texto de la Ley y elevadas de rango con carácter retroactivo. Sin embargo, y sin perjuicio de recordar que este Tribunal ha indicado en diversas ocasiones que las omisiones o deficiencias técnicas no

representan en sí mismas tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 CE) que las leyes puedan resultar tan acertadas y oportunas para unos como desacertadas e inoportunas para otros (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8, y 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8), no es menos cierto que, en el presente supuesto, la posible indefinición del alcance de la elevación de rango normativo no ha sido óbice para que, tanto en el Auto de planteamiento de la cuestión como en las alegaciones formuladas por las partes personadas se convenga en que se incluyen en el ámbito de aplicación del precepto las normas reglamentarias que regulan elementos relevantes de la relación jurídico-tributaria, entre las que se incluyen los reglamentos que han de ser tomados en consideración para la resolución del recurso contencioso-administrativo de que trae causa este proceso constitucional y, en particular, el Decreto de la Generalidad de Cataluña 11/1983, por el que se aprobó el Plan de Saneamiento de la zona quinta. En consecuencia, no puede afirmarse que los defectos de técnica legislativa en que haya podido incurrir el precepto hayan redundado, en la presente ocasión, en una merma de la vertiente objetiva de la seguridad jurídica o certeza del Derecho.

UNDECIMO.- Por lo que hace a las dudas que suscita la conformidad del precepto cuestionado a la que hemos denominado vertiente subjetiva de la seguridad jurídica, reconducible a la idea de previsibilidad, es preciso ponderar los diferentes elementos en presencia, pues sólo tras dicha ponderación será posible concluir si el art. 9.3 CE ha resultado vulnerado o si, por el contrario, la seguridad jurídica, que no es un valor absoluto, ha de ceder ante otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos (STC 182/1997, FJ 13). En los términos de la misma Sentencia, se trata de "un interrogante al que solo puede responderse después de analizar las circunstancias específicas que concurren en el caso, especialmente la previsibilidad de la medida adoptada" (ibid. FJ 13). En consecuencia, resulta oportuno recordar, una vez más, sumariamente, determinados aspectos concernientes a la génesis de la norma.

Así, en la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1981, de 4 de junio, de Evacuación y Tratamiento de Aguas Residuales, se procedió a la creación de dos exacciones parafiscales, el canon de saneamiento y el incremento de tarifa, destinadas a la realización de las obras e instalaciones previstas en los planes de saneamiento. La percepción de estas exacciones, y por tanto la realización de las obras e instalaciones a que estaban afectas, requería del desarrollo reglamentario de las previsiones legales.

Ese desarrollo reglamentario se plasmó, entre otros, en los Decretos del Consejo Ejecutivo de la Generalidad 11/1983, de 21 de enero, 128/1984, de 5 de abril, y 150/1984, de 15 de marzo, que fueron anulados en primera instancia por Sentencias de la Sala Primera de la Audiencia Territorial de Barcelona de 20 de febrero de 1986 y 3 de febrero de 1987, al apreciarse que en su elaboración se había omitido el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica. Pendientes de resolución los recursos de apelación entablados por la Generalidad contra dichas Sentencias, que habían sido admitidos en ambos efectos por dicha Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 17/1987. Debemos subrayar que en el momento de procederse a la elevación retroactiva de rango de los reglamentos, éstos conservaban enteramente su vigencia, pues la desestimación de los recursos de apelación antecitados tuvo lugar por Sentencias de 7 de marzo de 1990 y 23 de abril de 1993, cuando el contenido de la Ley 17/1987 había pasado a formar parte del Texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/1988.

DUODECIMO.- A la vista de las circunstancias del caso, interesa destacar el hecho de que la anulación de las normas reglamentarias mencionadas tuvo por causa exclusiva la concurrencia de un defecto de procedimiento, sin que en ningún momento las resoluciones judiciales apreciaran la existencia de un vicio de carácter sustantivo. En particular, en el propio Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo rechaza que dichas normas reglamentarias vulneraran el principio de reserva de Ley en materia tributaria, afirmando expresamente que en los arts. 11 a 15 de la Ley 5/1981 se contenía la regulación básica y suficiente de los elementos fundamentales de las nuevas figuras tributarias (fundamento noveno).

Sin variar en ningún momento la perspectiva desde la cual debemos enfrentarnos con el problema, debemos convenir con el órgano judicial promotor de esta cuestión de inconstitucionalidad en que el deber de contribuir se hallaba ya suficientemente perfilado desde la Ley 5/1981. Ese deber no se vio alterado ni por las resoluciones judiciales anulatorias de las normas reglamentarias posteriormente integradas en el texto de la Ley 17/1987, que no contienen ningún reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas al respecto, ni por la elevación del rango de estas normas, puesto que al producirse ésta durante la vigencia de las mismas, según hemos destacado con anterioridad, ello no incidió negativamente en la confianza de los ciudadanos, quienes pudieron ajustar su conducta a la legislación vigente. Como ya dijimos en la citada STC 182/1997 (FJ 12), en un supuesto que guarda semejanza con el presente, el precepto cuestionado carece de efectos constitutivos, en el sentido de que no introduce retroactivamente una modificación respecto de una situación que ya venía regida por la reiterada norma.

Ciertamente, de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, puede deducirse un deber de los poderes públicos de observar los trámites esenciales para la elaboración de las normas jurídicas, como correlato del interés legítimo de los ciudadanos en que la Administración Pública observe dichos trámites. Ahora bien, tales principios constitucionales, no cubren una eventual expectativa de que los poderes públicos permanezcan pasivos ante la concurrencia de un vicio procedimental que afecte a una norma cuya aplicación pueda favorecer la consecución de un interés general.

Pues bien, en el presente caso resulta indudable la concurrencia de claras exigencias de interés público que fundamentan la medida adoptada por la Ley 17/1987, en los términos de la STC 182/1997, FJ 13. Concretamente, el legislador autonómico, ha tratado de garantizar la efectiva consecución de un interés de relevancia constitucional, como es la mejora de la calidad ambiental de las aguas (art. 45 CE), que podría verse seriamente quebrantado en la hipótesis de que no se hubiesen podido realizar las obras de saneamiento y depuración necesarias, sin que quepa apreciar en la solución finalmente adoptada vulneración alguna del principio de seguridad jurídica en su vertiente de previsibilidad del actuar acomodado a Derecho de los poderes públicos.

DECIMOTERCERO.- Por lo demás, y como es obvio, la decisión del legislador autonómico no merece reproche alguno desde la óptica del sistema de fuentes. Como hemos señalado reiteradamente, no resulta contrario a la Constitución que el legislador asuma una tarea que anteriormente había encomendado al poder reglamentario, pues nuestro sistema constitucional desconoce algo parecido a una

reserva reglamentaria inaccesible al legislativo -SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 b), y 18/1982, de 4 de mayo, FJ 3-. De tal suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro ordenamiento jurídico cualquier contenido, no estándole en modo alguno vedada la regulación de materias antes atribuida al poder reglamentario (por todas, STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15).

Consecuentemente, debemos desestimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Supremo en relación con el apartado primero de la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987, de 13 de julio, de Administración Hidráulica de Cataluña, por cuanto la misma no ha infringido los invocados principios de seguridad jurídica e irretroactividad de las disposiciones no favorables de los derechos individuales (art. 9.3 CE).

FALLO

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a quince de noviembre de dos mil. Pedro Cruz Villalón, Presidente. Carles Viver Pi-Sunyer.- Rafael de Mendizábal Allende.- Julio Diego González Campos.- Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.- Tomás S. Vives Antón.- Pablo García Manzano.- Pablo Cachón Villar.- Fernando Garrido Falla.- Vicente Conde Martín de Hijas.- Guillermo Jiménez Sánchez.- María Emilia Casas Baamonde, Magistrados.