

## Sección del Tribunal Constitucional

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**3871** *Sala Segunda. Sentencia 30/2017, de 27 de febrero de 2017. Recurso de amparo 22-2015. Promovido por don Rafael Aznal Navarro en relación con las resoluciones dictadas por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en proceso por sanción impuesta en materia de transportes terrestres. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación) en relación con el derecho a la legalidad sancionadora: autos dictados en incidente de ejecución de sentencia que no dan adecuada respuesta a la alegación relativa a la aplicación de un precepto legal posteriormente declarado inconstitucional (STC 13/2013).*

ECLI:ES:TC:2017:30

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 22-2015, promovido por don Rafael Aznal Navarro, representado por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Batlló Ripol y asistido por el Letrado don José Andrés Díez Herrera, contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de 17 de mayo de 2014, por el que se deniega la nulidad de la Sentencia de 18 de julio de 2011, recaída en el procedimiento abreviado núm. 376-2008, y contra el Auto de 5 de noviembre de 2014, que desestima el recurso de reposición interpuesto frente al anterior. Ha sido parte el Ayuntamiento de Madrid, representado por su Letrado, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 2 de enero de 2015, el Procurador de los Tribunales don Ignacio Batlló Ripoll, actuando en nombre y representación de don Rafael Aznal Navarro, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para el examen de la pretensión de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Por decreto de 24 de enero de 2008, del Delegado del área de gobierno de seguridad y movilidad del Ayuntamiento de Madrid se impuso al recurrente, titular de una licencia de taxi, la sanción de 2.000 € de multa como responsable de la infracción prevista en el art. 16.2 b).7 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, por haber recogido a un viajero en el aeropuerto de Barajas fuera de las paradas establecidas.

b) Frente a la anterior resolución interpuso el demandante recurso contencioso-administrativo (procedimiento abreviado núm. 376-2008), que fue desestimado por

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid de 18 de julio de 2011, confirmatoria del decreto impugnado. Una vez firme la resolución sancionadora como consecuencia del pronunciamiento judicial, el actor comenzó a abonar fraccionadamente la sanción.

c) En virtud de la STC 13/2013, de 28 de enero, se declaró inconstitucional y nulo el apartado 7 del art. 16.2 b) de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, porque los elementos esenciales de la conducta antijurídica no estaban identificados en la Ley y por ello su entera definición se encomendaba al poder reglamentario, en contra del art. 25.1 CE. La Sentencia fue publicada en el «BOE» núm. 49, de 26 de febrero de 2013.

d) El actor presentó escrito el 18 de marzo de 2014 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid instando bien la inejecución de la Sentencia dictada, bien incidente de nulidad de actuaciones de la misma, conforme al art. 53.2 CE, en relación con los arts. 238.6, 240 y 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), por aplicación del art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), como consecuencia de haberse dictado la STC 13/2013, que declaró la nulidad del precepto en cuya virtud fue sancionado. Para fundamentar su solicitud de nulidad de la Sentencia argumentó que el art. 40.1 LOTC autoriza a revisar las sentencias con efectos de cosa juzgada únicamente en procesos penales y contencioso-administrativos en los que se hayan aplicado disposiciones declaradas inconstitucionales, siempre que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad. Adujo que, en este caso, la resolución administrativa sancionadora, confirmada por la Sentencia del Juzgado, impuso una sanción económica de 2.000 € en aplicación del art. 16.2 b).7 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, precepto que fue declarado nulo por la STC 13/2013, de 28 de enero. Añadía, finalmente, que la solicitud de revisión por nulidad de la Sentencia dictada por el Juzgado se efectuaba dentro del plazo de cinco años establecido en el precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al no haber sido parte el recurrente en el proceso constitucional que motivó la declaración de inconstitucionalidad de la norma legal que fundamentaba su sanción administrativa. Concluía solicitando que se instara el reintegro del importe de la sanción económica abonada, con los intereses correspondientes.

e) Una vez formuladas alegaciones por parte del Letrado del Ayuntamiento de Madrid oponiéndose a la petición del recurrente, el Juzgado dictó Auto con fecha 16 de mayo de 2014 en el que se acuerda no acceder a lo solicitado. En su único razonamiento jurídico, argumenta el Auto lo siguiente:

«El artículo 238 de la LOPJ regula a [sic] nulidad de los actos procesales, tasando los motivos para ello, entre los que no encuentra cabida la solicitud objeto del presente procedimiento.

Por otra parte, tampoco la situación es reconducible a un recurso de revisión contra la Sentencia, previsto en el artículo 102 de la LJCA.

Es de resaltar que la sentencia objeto del presente procedimiento era meramente declarativa, limitándose a confirmar una resolución sancionadora de la Administración, por lo que, al no ser de condena, no implicaba actuación material alguna de ejecución, por lo que no hay hada [sic] que ejecutar.

La resolución de la problemática se encuentra en el artículo 40.1 de la LOTC, que prevé que únicamente podrá revisarse lo resuelto en un proceso contencioso-administrativo contra resoluciones sancionadoras en los que se haya hecho aplicación de la Ley declarada inconstitucional posteriormente, si no se ha ejecutado la sanción. Por lo tanto, al haberse ejecutado la sanción, puesto que el actor reconoce que la ha abonado con anterioridad a la publicación de la sentencia del TC, no es factible revisar su legalidad. Atender la solicitud del recurrente supondría que habría que revisar todas las sanciones que fueron impuestas y pagadas por aplicación del precepto declarado nulo por el TC desde la promulgación de aquel; lo que no está previsto en la normativa del TC.

Incluso, la propia LJCA, respecto de los preceptos reglamentarios -disposiciones generales- en su artículo 73 dispone expresamente que los efectos de las sentencias

firmes que anulen una disposición general no afectarán a los actos administrativos que se hayan dictado antes de la fecha en que dicha anulación alcance efectos generales, salvo que se trate de la exclusión o reducción de la responsabilidad de sanciones no ejecutadas completamente.»

f) Frente a la anterior resolución interpuso el demandante de amparo recurso de reposición, denunciando la falta de tutela judicial efectiva causante de indefensión, insistiendo en los términos del art. 40.1 LOTC, que permite que la declaración de inconstitucionalidad de normas legales afecte a lo resuelto en procesos penales y contencioso-administrativos referentes a procedimientos sancionadores, como es el caso. Señala que el magistrado ha resuelto la denegación sobre un criterio personal y no jurídico, ya que no la ha basado en doctrina constitucional que diga lo contrario, afirmando dos cuestiones —que ya se ha ejecutado la sanción y que supondría revisar todas la sanciones impuestas— que conducirían a situaciones absurdas, siendo así que el art. 40.1 LOTC establece la revisión de procesos contenciosos en materia de derecho administrativo sancionador, por lo que cabe la revisión al haber sido sancionado el recurrente con una norma declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional.

g) El recurso de reposición fue desestimado por Auto de 5 de noviembre de 2014, en el que se dan por reproducidos los razonamientos del Auto atacado en reposición al no alegarse hechos nuevos o distintos de los analizados en el mismo. Asimismo, y con cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989, concluye que el Tribunal «no declaró en su sentencia, por mucho que se refiere a una norma sancionadora, que la declaración de inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad de aquélla, afectara a los procedimientos administrativos en los que se hubiera hecho aplicación del tipo declarado nulo, pero que están archivados por haberse ejecutado totalmente la sanción, como acontece en el caso de autos, en que se ha pagado la multa con anterioridad a la publicación en el “BOE” de la Sentencia del TC, que es el momento en que alcanza eficacia general frente a todos».

h) Según certificación expedida por la Subdirectora general de recaudación de la Agencia Tributaria Madrid, el actor tiene pendiente de pago a 21 de enero de 2016, en relación con la sanción impuesta, la cantidad de 531,95 €, de los cuales, 104,19 € corresponden a cuota y el resto a apremio, costas e intereses.

3. En la demanda de amparo se denuncia la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías (arts. 24.1 y 2 CE), en relación con el art. 40.1 LOTC, toda vez que el juzgador desestima la revisión o nulidad de la Sentencia que confirmaba una resolución administrativa sancionadora en materia de transportes tras haber sido declarado inconstitucional el precepto legal que la amparaba, siendo así que el art. 40.1 LOTC permite la revisión y declaración de nulidad de aquellas sentencias recaídas en procesos penales y contencioso-administrativos sobre sanciones para el supuesto de declaración de inconstitucionalidad del precepto legal aplicado, como es nuestro caso. Por otra parte, denuncia la infracción del art. 25 CE, producida al denegar el magistrado la revisión de la Sentencia que confirmaba la sanción administrativa impuesta al recurrente cuando la legislación lo permite, efectuando una interpretación fuera de ley e irracional de la Sentencia del propio Tribunal Constitucional, siendo así que de la conjunción de dicho precepto con el art. 40.1 LOTC queda claro que se pueden revisar sentencias firmes en procesos penales y contenciosos sancionadores, de modo que al haberse expulsado del ordenamiento jurídico el precepto legal en virtud del cual fue sancionado por la STC 13/2013, procedía la admisión de la revisión de la Sentencia ya que se le sancionó en contra del tenor del art. 25 CE.

En cuanto a la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso, apunta el demandante la novedad de la cuestión que se plantea, puesto que no existe sentencia alguna del Tribunal Constitucional que aplique el art. 40.1 LOTC en supuestos similares, siendo así que el órgano judicial no ha amparado al interesado en su petición basada en el hecho de que se le había sancionado administrativamente en virtud de una norma declarada inconstitucional posteriormente por la STC 13/2013, estableciendo para

ello el juzgador, incluso, un criterio que no fija el art. 40.1 LOTC, pues se niega a la revisión de la Sentencia por el hecho de haberse abonado la sanción, que es algo que no se recoge en el mencionado precepto, y para concretar ese presupuesto cita la resolución judicial una Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional que nada tiene que ver con el presente recurso de amparo, ya que se refiere al art. 38.1 LOTC.

4. Una vez subsanada la acreditación de la representación del Procurador don Ignacio Batlló Ripoll, por providencia de 6 de octubre de 2015 la Sección Tercera de este Tribunal acordó la admisión a trámite del presente recurso de amparo, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]. Asimismo, en aplicación de lo previsto en el art. 51 LOTC, resolvió dirigir atenta comunicación a la delegación de gobierno de seguridad y movilidad del Ayuntamiento de Madrid, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adwerada de las actuaciones correspondientes al expediente relativo al decreto de 24 de enero de 2008. Igual comunicación se acordó dirigir al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid para que, en el plazo de máximo de diez días, remitiera certificación o fotocopia adwerada de las actuaciones correspondientes al procedimiento abreviado núm. 376-2008, debiendo emplazarse previamente a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado el 18 de noviembre de 2015, se personó en el presente recurso de amparo el Letrado del Ayuntamiento de Madrid.

6. Por diligencia de ordenación de 19 de noviembre de 2015 se tuvo por personados y parte en el procedimiento al Letrado del Ayuntamiento de Madrid, y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para la presentación de las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

7. En escrito presentado el 21 de diciembre de 2015, el Fiscal expuso que, en función de la cuestión suscitada en el proceso, y siendo relevante para poder enjuiciar y razonar sobre la lesión del derecho fundamental que ha sido invocado conocer si la sanción que se trata de revisar en aplicación del art. 40.1 LOTC está totalmente ejecutada, interesaba que, con suspensión del trámite de alegaciones, se solicitara de la delegación del área de gobierno de seguridad y movilidad del Ayuntamiento de Madrid, que certificara si la sanción de 2.000 € que fue impuesta al recurrente por decreto de 24 de enero de 2008 fue totalmente abonada, estando archivado el expediente por su total ejecución. Asimismo, solicitaba que, una vez obtenida la referida certificación, se volviera a dar vista de las actuaciones para formular alegaciones.

8. Mediante diligencia de ordenación de 22 de diciembre de 2015 se acordó atender lo solicitado por el Ministerio Fiscal, y, con suspensión del trámite de alegaciones, requerir a la Delegación del área de gobierno de seguridad y movilidad del Ayuntamiento de Madrid la certificación interesada.

9. A través de escrito presentado el 29 de diciembre de 2015, al Letrada del Ayuntamiento de Madrid formuló sus alegaciones solicitando la denegación del amparo. A partir de la exégesis del art. 40.1 LOTC en relación con los diversos supuestos que pueden presentarse como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de una norma penal o sancionadora, concluye la representante del Ayuntamiento que, mientras que los pronunciamientos de inconstitucionalidad que comporten una eliminación o reducción de la pena deberán contener no sólo una previsión de aplicación del art. 40.1 LOTC, sino también una precisión de su concreto alcance eliminatorio o reductor de sanciones, en aquellos otros en los que la aplicación del citado precepto no represente sino una mera

posibilidad de futuro, deberá limitarse la invocación del mismo a una mera previsión genérica al objeto hacer posible a los órganos administrativos o jurisdiccionales una acción revisora de las situaciones firmes, que no sería posible de no existir el mecanismo precitado el art. 40.1 LOTC. En tales casos, a su juicio, la revisión de las situaciones firmes estará condicionada a un examen posterior por los órganos de aplicación ordinaria del derecho, para quienes la firmeza dejará de ser una condición negativa de la posibilidad de revisión, invirtiéndose los términos. En suma, la aplicación del art. 40.1 LOTC constituye un contenido eventual de los pronunciamientos de inconstitucionalidad, pero en aquellos casos en los que de antemano no pueda determinarse de manera general en qué supuestos habrá reducción o eliminación de penas o sanciones, se podrán beneficiar sólo aquellos sancionados o penados para quienes resulten, en el marco de la legalidad ordinaria, una reducción o una eliminación definitiva de la penalidad inicialmente impuesta. Finalmente, apoya la Letrada del Ayuntamiento de Madrid sus alegaciones con la cita de la STC 45/1989, de 20 de febrero.

10. Una vez recibida la certificación solicitada al Ayuntamiento de Madrid, por diligencia de ordenación de 29 de enero de 2016 se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme al art. 52.1 LOTC.

11. Con fecha 29 de febrero de 2016 presentó sus alegaciones la Fiscal ante el Tribunal Constitucional, interesando que se dictara Sentencia estimando el recurso de amparo interpuesto por el actor, con declaración de que las resoluciones impugnadas han lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, y la consiguiente declaración de nulidad y retroacción de actuaciones hasta el momento anterior a resolver el incidente planteado por el recurrente para que por el órgano judicial se dicte nueva resolución que, respetando el derecho vulnerado, acuerde la revisión y nulidad de la Sentencia que confirmó el acuerdo administrativo sancionador aplicador de la norma declarada inconstitucional.

Tras exponer los antecedentes del caso y las pretensiones del recurrente, se plantea, en primer lugar, el Ministerio público la posibilidad de que el incidente de nulidad de actuaciones hubiese sido formulado extemporáneamente, al haberse presentado cuando ya había transcurrido en exceso el plazo de 20 días desde la publicación de la STC 13/2013. En este punto, señala, sin embargo, que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, en el Auto desestimatorio del incidente, no cuestionó que se hubiese planteado extemporáneamente, sino que rechazó la solicitud del recurrente por no darse los supuestos de nulidad del art. 238 LOPJ ni estarse ante un supuesto de revisión de sentencia del art. 102 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), considerando, además, que tampoco era de aplicación directa lo dispuesto en el art. 40.1 LOTC ya que se había ejecutado totalmente la sanción impuesta. No obstante, entiende que este Tribunal podría apreciar la extemporaneidad del incidente de nulidad, en cuyo caso habría que considerar que no se agotaron debidamente los medios de impugnación en vía judicial. A pesar de ello, considera que la posible concurrencia de la causa de inadmisibilidad quedaría descartada si se entiende que no existe en la legislación ordinaria un mecanismo específico para hacer valer los efectos de las sentencias declarativas de inconstitucionalidad que establece el art. 40.1 LOTC cuando se trate de normas aplicadas en procedimientos sancionadores y que, en cualquier caso, la posibilidad de revisión de los procedimientos terminados por sentencia firme no está sometida a un plazo legal si la declaración de inconstitucionalidad del precepto legal aplicado en el proceso sancionador da lugar a una exención o limitación de la responsabilidad en el proceso en el que la norma declarada inconstitucional ha sido aplicada. Por otra parte, cabría entender que, por analogía con la previsión del art. 5 bis LOPJ, el mecanismo más adecuado para hacer valer los efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional sería el recurso de revisión, en cuyo caso habría que tomar en consideración el plazo de un año desde la Sentencia dictada por este Tribunal.

En cuanto al fondo del asunto, se refiere la Fiscal, en primer lugar, a la regla general del art. 40.1 LOTC de prohibir las revisiones de los procesos terminados por sentencias firmes con valor de cosa juzgada en los que se hubiese aplicado la norma legal declarada inconstitucional, citando la doctrina de este Tribunal al respecto. Pero precisa, a continuación, que existe en el inciso final del mismo precepto una excepción cuando se trata de leyes aplicadas en procesos penales o contencioso-administrativos sancionadores, si la nulidad de la norma aplicada conlleva reducción de la pena o sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad, supuestos en los que, a su juicio, se prioriza el principio de retroactividad de las normas favorables en materia sancionadora frente al principio de seguridad jurídica. Se plantea, asimismo, el Ministerio público si la eficacia retroactiva en tales supuestos se produce incluso si la sanción se encuentra totalmente ejecutada, concluyendo que, aunque el art. 40.1 LOTC no lo excluye expresamente, hay que entender que el cumplimiento total de la sanción impide atribuir los efectos retroactivos que establece el precepto en orden a posibilitar la revisión de los procesos en los que se aplicó la norma declarada inconstitucional. En este sentido, se cita la STC 39/2011, FJ 5, en la que se puso de manifiesto que los efectos retroactivos que establece el art. 40.1 LOTC, respecto de procesos terminados por sentencia firme, tienen como finalidad evitar que una norma declarada nula pueda seguir teniendo efectos en los procesos, lo que sería contraria al mandato del art. 25 CE, y ello deja de tener virtualidad si la sanción impuesta ha sido totalmente ejecutada. En la misma línea se efectúa un paralelismo con lo previsto en los arts. 73 LJCA y 5 bis LOPJ, de los que se desprende explícita o implícitamente dicha limitación.

A partir de la anterior doctrina, examina los antecedentes del caso concreto, afirmando la evidencia de que la declaración de nulidad del art. 16.2 b).7 de la Ley 20/1998 suponía una exención de responsabilidad por la conducta por la que el recurrente fue sancionado, con lo que se cumplía el presupuesto del art. 40.1 LOTC. Sin embargo, los Autos del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid justifican la denegación de la revisión en que no se dan los presupuestos procesales necesarios para poder revisar el proceso terminado por sentencia firme, y en que la resolución de la problemática se encuentra en el art. 40.1 LOTC, que no era aplicable porque se había ejecutado la sanción de multa. Empleando el canon de control de constitucionalidad procedente en relación con el derecho a tutela judicial efectiva sin indefensión, estima la Fiscal que la fundamentación de las resoluciones judiciales no puede considerarse razonada y razonable por lo siguiente: a) en cuanto a la no concurrencia de los supuestos de nulidad del art. 238 LOPJ, el recurrente había solicitado la nulidad de actuaciones con invocación de la STC 13/2013, lo que suponía que estaba alegando la vulneración de un derecho fundamental susceptible de amparo, al ser sancionado por un precepto legal que infringía el art. 25 CE. b) Se limita a afirmar que no se dan los supuestos del recurso de revisión sin expresar las razones que impiden reconducir la declaración de inconstitucionalidad realizada con posterioridad a la sentencia firme dictada en el proceso contencioso-administrativo a alguno de los supuestos para recurrir en revisión, particularmente el relativo a la aparición de un hecho nuevo no conocido cuando se dictó la Sentencia. c) Por último, razona el órgano judicial que no era aplicable lo previsto en el art. 40.1 LOTC porque la sanción estaba totalmente ejecutada, basándose en lo declarado por el actor (que sólo pedía que se le restituyera al importe de la sanción económica abonada, pero sin manifestar que la hubiera satisfecho en su totalidad), habiendo quedado acreditado, por contra, que queda pendiente de abonar una parte de la sanción, de manera que las resoluciones judiciales han incurrido en un manifiesto error de hecho sobre el presupuesto en el que fundan la imposibilidad de revisión de la Sentencia dictada.

De lo expuesto deduce el Ministerio público que las resoluciones impugnadas no se encuentran fundadas en derecho, por falta de razonabilidad y manifiesto error, de suerte que han lesionado el derecho a tutela judicial efectiva sin indefensión del recurrente. En cambio, considera que no cabe apreciar lesión del principio de legalidad del art. 25 CE, pues, aparte de que en la demanda se reconduce a la propia lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, el principio de aplicación retroactiva de los efectos de la norma más

favorable no otorga un derecho fundamental con base en el art. 25 CE, sino que la no aplicación del mismo puede ser reconducida, como se ha hecho, a una posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (STC 99/2000, FJ 5).

12. La representación del demandante de amparo presentó escrito de alegaciones el 1 de marzo de 2016 ratificándose en lo argumentado en la demanda, y añadiendo que el órgano judicial no tuvo en cuenta a la hora de denegar su petición los siguientes factores: a) Que el art. 40.1 LOTC es claro sobre la posibilidad de revisión en supuestos de procesos judiciales sancionadores, y que mantener lo contrario genera inseguridad jurídica al ciudadano. b) El acto administrativo motivó el abono de la sanción y la creación de antecedentes administrativos en materia de autotaxi a efectos de posible reincidencia. c) Mantener la eficacia de la Sentencia condenatoria vulnera claramente los derechos constitucionales alegados en la demanda, ya que perpetuaría una sanción injusta en el tiempo por habersele aplicado una norma que fue expulsada del ordenamiento jurídico. d) Existen antecedentes administrativos por la infracción imputada como grave a efectos de reiteración.

13. Por providencia de 23 de febrero de 2017 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El recurrente en amparo dirige su queja contra dos Autos dictados por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid. El primero de ellos, de 17 de mayo de 2014, denegó la solicitud de nulidad o la revisión de la Sentencia dictada en el procedimiento abreviado núm. 376-2008 (relativo a la imposición de una sanción de multa por parte del Ayuntamiento de Madrid al recurrente), que el actor había fundamentado en el art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), por la declaración de inconstitucionalidad del precepto legal en cuya virtud había sido sancionado, efectuada por la STC 13/2013, de 28 de enero. El segundo, de 5 de noviembre de 2014, desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el anterior. El demandante de amparo denuncia que las reseñadas resoluciones han vulnerado, por una parte, su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE), al haberse rechazado la solicitud de revisión o nulidad de la Sentencia que confirmaba una resolución administrativa sancionadora fundada en un precepto declarado posteriormente inconstitucional, a pesar de los precisos términos del art. 40.1 LOTC. Por otra, habrían incurrido en infracción del art. 25 CE, al denegar la revisión de la Sentencia que confirmaba la sanción administrativa, efectuando una interpretación fuera de la ley e irracional de la Sentencia del propio Tribunal Constitucional.

El Ministerio Fiscal ha solicitado el otorgamiento del amparo, por entender producida la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del actor, al resultar las resoluciones judiciales impugnadas irrazonables e incursas en error patente, mientras que se ha opuesto al mismo la representación del Ayuntamiento de Madrid, que ha solicitado una sentencia desestimatoria del amparo.

2. Antes de proceder al análisis de las quejas constitucionales planteadas, es preciso hacer referencia a la existencia de especial transcendencia constitucional en este recurso de amparo. A pesar de que ninguna de las partes comparecidas ha puesto en duda la concurrencia de dicho presupuesto, que es requisito para su admisión de conformidad con los arts. 49.1 y 50.1 b) LOTC, y, por consiguiente, de orden público procesal (entre otras, STC 44/2016, de 14 de marzo, FJ 2), exigencias de certeza y buena administración de justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, asunto *Arribas Antón c. España*, § 46) obligan a explicitar el cumplimiento del mismo a fin de hacer así reconocibles los criterios empleados al efecto por este Tribunal.

Como este Tribunal ha declarado, entre otras muchas, en la STC 54/2015, de 16 de marzo, FJ 4, corresponde únicamente al mismo apreciar en cada caso la existencia o

inexistencia de esa «especial trascendencia constitucional», esto es, si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, atendiendo, conforme al art. 50.1 b) LOTC, a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

Pues bien, en el presente caso, este Tribunal ha apreciado en la providencia de admisión a trámite del recurso que el mismo cuenta con especial trascendencia constitucional ya que el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]. En efecto, la cuestión que se suscita en el presente recurso de amparo, referida al alcance que debe tener, de acuerdo con el art. 40.1 LOTC, un pronunciamiento de inconstitucionalidad en relación con un precepto legal de naturaleza sancionadora, que haya sido aplicado previamente en virtud de un acto administrativo confirmado por una sentencia judicial firme, no cuenta con una específica doctrina de este Tribunal, siendo un aspecto que presenta una estrecha relación con los arts. 24.1 y 25.1 CE, más allá de la estricta interpretación del inciso final del citado art. 40.1 LOTC, cuyo sentido, en último término, debe quedar establecido por este Tribunal, para garantizar una aplicación uniforme, en la medida en que se refiere a los efectos de sus sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de una norma legal penal o sancionadora.

3. Todavía con carácter previo al examen del fondo del recurso de amparo, es preciso aclarar dos cuestiones que el mismo proyecta.

a) En primer lugar, aunque el demandante de amparo haya articulado dos quejas diferenciadas, invocando, por un lado, el art. 24 CE y, por otro el 25 CE, lo cierto es que, como advierte el Ministerio Fiscal, la argumentación en la que se fundamentan las dos quejas es la misma: la irrazonabilidad de la decisión judicial de denegar la revisión o anulación de la Sentencia firme dictada en su día, a pesar de que el precepto en el que se basó la imposición de la sanción confirmada fue posteriormente declarado inconstitucional por la STC 13/2013, declaración que habría de producir efectos sobre aquella Sentencia por determinación del art. 40.1 LOTC. Este planteamiento de la cuestión, por consiguiente, debería conducir al examen conjunto de las dos quejas desde la perspectiva del art. 24 CE, ya que realmente no se articula una queja en la que se argumente la existencia de una vulneración sustantiva del art. 25.1 CE. Bien es verdad que, como declaró este Tribunal en la STC 150/1997, de 29 de septiembre, FJ 5, el fundamento inequívoco de la retroactividad establecida en el art. 40.1 *in fine* LOTC se encuentra en el art. 25.1 CE, «que impide, entre otras determinaciones, que nadie pueda sufrir condena penal o sanción administrativa en aplicación de normas legales cuya inconstitucionalidad se haya proclamado por este Tribunal Constitucional». Ello implica que la denegación de la anulación o la revisión de la Sentencia firme pueda suponer una afeción de ese derecho sustantivo, lo que determina que el control de las resoluciones judiciales impugnadas deba llevarse a cabo bajo un canon de motivación reforzada, ya que «las exigencias de justificación y motivación de la medida se ven reforzadas cuando se está limitando el contenido de un derecho fundamental, exigencias que no se satisfacen con cualquier forma de motivación que permita conocer la *ratio decidendi* de la resolución judicial» (STC 96/2012, de 7 de mayo, FJ 9).

b) Por otra parte, el Ministerio Fiscal pone de relieve la posibilidad de que el actor hubiese promovido extemporáneamente la nulidad o revisión de la Sentencia firme, teniendo en cuenta el plazo transcurrido desde la publicación de la STC 13/2013 («BOE» núm. 49, de 26 de febrero de 2013) hasta la presentación de su escrito por el demandante el 18 de marzo de 2014. Ante todo, es de señalar que, como la propia Fiscal reconoce, el órgano judicial, en ninguna de sus resoluciones, llegó a la conclusión de que la solicitud del demandante de amparo fuera inadmisibile por haberse presentado extemporáneamente, siendo así que la apreciación de la concurrencia o no de los presupuestos y requisitos materiales y procesales, constituyen cuestiones de estricta legalidad ordinaria, cuya resolución compete a los órganos judiciales en el ejercicio de la potestad que privativamente les confiere el art. 117.3 CE (STC 39/2015, de 2 de marzo, FJ 5), y que este Tribunal no

puede corregir salvo que concurren las notas de arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente. No cabe negar que el incidente de nulidad de actuaciones se promovió cuando había transcurrido en exceso el plazo de veinte días desde que se tuvo conocimiento del defecto causante de indefensión (esto es, desde la publicación de la STC 13/2013), lo que, de acuerdo con la regulación contenida en el art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), convertiría ese incidente en extemporáneo. Pero tampoco cabe soslayar que no existe en nuestro ordenamiento un procedimiento *ad hoc* para hacer efectiva la declaración de inconstitucionalidad de un precepto sancionador al amparo de la previsión del art. 40.1 *in fine* LOTC, a diferencia de lo que ocurre actualmente con las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para las que sí se ha establecido un cauce específico en virtud de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que ha introducido el art. 5 *bis* LOPJ, que reconoce la posibilidad de solicitar en tal supuesto la revisión de las sentencias firmes, y que ha tenido su plasmación, en el ámbito contencioso-administrativo, en el art. 102.2 LJCA, modificado por la misma Ley. En cualquier caso, lo que es innegable es que el art. 40.1 LOTC no somete a plazo alguno la posibilidad de afectar a sentencias firmes que hayan aplicado el precepto sancionador declarado inconstitucional y nulo, y, aun en el caso del art. 102 LJCA, su apartado 2, a la sazón vigente (actual apartado 3), se remitía en cuanto a plazos a lo dispuesto en la Ley de enjuiciamiento civil, cuyo artículo 512.1 no permite solicitar la revisión después de transcurridos cinco años desde la fecha de la publicación de la sentencia que se pretende impugnar.

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa, el recurrente interesó no sólo la nulidad, sino también la revisión de la Sentencia firme dictada en su día en el procedimiento contencioso-administrativo, con fundamento en la declaración de inconstitucionalidad del precepto sancionador aplicado, e invocando expresamente el art. 40.1 LOTC. La ausencia de un plazo para efectuar tal solicitud en este último nos conduce inexorablemente a concluir que su petición no fue tardía; conclusión que deberíamos alcanzar incluso si sometiéramos esa solicitud de revisión a las previsiones del art. 102 LJCA, dado que, siendo la Sentencia firme cuya revisión se solicitaba de 18 de julio de 2011, en el momento de presentación de la solicitud (18 de marzo de 2014) no había transcurrido aún el plazo de cinco años desde la publicación de aquella.

En suma, no puede apreciarse que la petición promovida en su día por el recurrente ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid resultara extemporánea a los efectos de entender indebidamente agotada la vía judicial previa al presente recurso de amparo.

4. Una vez aclarados los anteriores aspectos, podemos entrar ya en el análisis de la queja que se plantea en la misma, que se refiere, como ya ha quedado expuesto, a la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del demandante de amparo como consecuencia de la respuesta recibida en los Autos del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid de 17 de mayo y 5 de noviembre de 2014, que rechazaron que hubiera lugar a la declaración de nulidad o a la revisión de la Sentencia de 18 de julio de 2011 interesadas por el actor.

Sin perjuicio de que, como se ha señalado anteriormente, por estar afectado el derecho a la legalidad penal y sancionadora del art. 25.1 CE —en cuanto fundamento de la previsión del art. 40.1 *in fine* LOTC— se requiera, como se verá a continuación, una motivación reforzada en la respuesta judicial, el canon de enjuiciamiento, en la medida en que se denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión como consecuencia de la respuesta judicial recibida, será, según consolidada doctrina de este Tribunal, el atinente a este derecho, que, como nos recuerda la STC 50/2014, de 7 de abril, FJ 2, comprende el derecho de los justiciables a obtener de órganos judiciales una respuesta congruente, motivada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas en el proceso. Ello significa, en primer lugar, que la resolución judicial ha de estar motivada, es decir, contener los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión (SSTC 58/1997, de 18 de marzo, FJ 2, y 25/2000, de 31 de enero, FJ 2). En segundo lugar, que la motivación esté fundada en Derecho (SSTC 276/2006, de 25 de septiembre,

FJ 2, y 64/2010, de 18 de octubre, FJ 3) o, lo que es lo mismo, que sea consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento y no fruto de un error patente o de la arbitrariedad (por todas, STC 146/2005, de 6 de junio, FJ 7). Lo anterior conlleva la garantía de que el fundamento de la decisión sea la aplicación no arbitraria de las normas que se consideren adecuadas al caso. Tanto si la aplicación de la legalidad es fruto de un error patente, como si fuere arbitraria, manifiestamente irrazonada o irrazonable no podría considerarse fundada en Derecho, dado que la aplicación de la legalidad sería tan sólo una mera apariencia (SSTC 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3; 25/2000, de 31 de enero, FJ 2; 221/2001, de 31 de octubre, FJ 6, y 308/2006, de 23 de octubre, por todas).

Junto a ello, este Tribunal tiene declarado reiteradamente que el canon de constitucionalidad aplicable es un canon reforzado cuando el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho sustantivo fundamental (entre otras muchas, SSTC 196/2005, de 18 de julio, FJ 3; 293/2006, de 10 de octubre, FJ 3; 120/2008, de 23 de octubre, FJ 2, y 191/2009, de 28 de septiembre, FJ 4). Así sucede en este caso, en el que la pretensión articulada en la vía judicial previa se encontraba estrechamente unida a las previsiones del art. 25.1 CE, en cuanto fundamento último de la regla establecida en el art. 40.1 *in fine* LOTC, en la medida en que el demandante fue sancionado en virtud de un precepto posteriormente declarado inconstitucional y nulo, que es tanto como haber sido sancionado por una acción u omisión que no constituya infracción administrativa. Por consiguiente, las decisiones judiciales como las que aquí se impugnan están especialmente cualificadas en función de los derechos fundamentales sustantivos sobre los que recaen, sin que a este Tribunal, garante último de los derechos fundamentales a través del recurso de amparo, pueda resultarle indiferente aquella cualificación cuando se impugnan ante él resoluciones judiciales de esta naturaleza. No sólo se encuentra en juego el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), sino que puede producirse un efecto derivado o reflejo sobre el derecho fundamental sustantivo que sostenía la pretensión deducida ante el órgano judicial (SSTC 10/2001, de 29 de enero, FJ 5; 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3, y 142/2004, de 13 de septiembre, FJ 3, por todas).

5. A partir del canon expuesto, debemos examinar si los Autos impugnados satisfacen o no en debida forma la exigencia de motivación impuesta por nuestra doctrina. Recordemos a tal efecto que el demandante de amparo fue sancionado en su día con una multa de 2.000 € por el Ayuntamiento de Madrid por incurrir en la infracción prevista en el art. 16.2 b).7 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, sanción que fue confirmada por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid de 18 de julio de 2011. Posteriormente, la STC 13/2013, de 28 de enero, declaró inconstitucional y nulo el citado apartado 7 del art. 16.2 b) de la Ley 20/1998, porque los elementos esenciales de la conducta antijurídica no estaban identificados en la Ley y por ello su entera definición se encomendaba al poder reglamentario, en contra de lo dispuesto en el art. 25.1 CE. A la vista de tal pronunciamiento, el recurrente presentó escrito el 18 de marzo de 2014 ante el Juzgado instando bien la inexecución de la Sentencia dictada, bien incidente de nulidad de actuaciones frente a la misma, con fundamento en que el art. 40.1 LOTC autoriza a revisar las sentencias con efectos de cosa juzgada en procesos contencioso-administrativos en los que se hayan aplicado disposiciones declaradas inconstitucionales, siempre que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad. Sus pretensiones fueron rechazadas por Auto de 16 de mayo de 2014, en el que se razonaba, por una parte, que la solicitud del actor no tenía cabida entre los motivos tasados de nulidad del art. 238 LOPJ, por otra, que tampoco la situación era reconducible a un recurso de revisión contra la Sentencia, previsto en el art. 102 LJCA, y, finalmente, que la resolución de la problemática «se encuentra en el artículo 40.1 de la LOTC, que prevé que únicamente podrá revisarse lo resuelto en un proceso contencioso-administrativo contra resoluciones sancionadoras en los que se haya hecho aplicación de la Ley declarada inconstitucional posteriormente, si no se ha ejecutado la sanción. Por lo tanto, al haberse ejecutado la sanción, puesto que el actor reconoce que la ha abonado con anterioridad a la publicación de la sentencia del

TC, no es factible revisar su legalidad». A lo que se añade que atender esa solicitud «supondría que habría que revisar todas las sanciones que fueron impuestas y pagadas por aplicación del precepto declarado nulo por el TC desde la promulgación de aquel; lo que no está previsto en la normativa del TC». En apoyo de este argumento, el órgano judicial invoca la limitación que el art. 73 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) establece en los casos de anulación de disposiciones generales cuando supongan la exclusión o reducción de sanciones aún no ejecutadas completamente. El subsiguiente recurso de reposición fue desestimado por Auto de 5 de noviembre de 2014, que se remite a los razonamientos del Auto anterior, a los que agrega el argumento de que el Tribunal Constitucional no precisó en su Sentencia que la declaración de inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad de la norma afectara a los procedimientos administrativos en los que se hubiera hecho aplicación del tipo declarado nulo, pero que están archivados por haberse ejecutado totalmente la sanción antes de la publicación en el «BOE» de la Sentencia. Consta en las actuaciones, en virtud de certificación expedida por el Ayuntamiento de Madrid, que a 21 de enero de 2016 el actor aún no había pagado completamente la multa.

La anterior exposición de los antecedentes del caso permite concluir que el órgano judicial ha adoptado una decisión carente de sustento legal y, por ello, vulneradora del derecho a la tutela judicial efectiva del demandante de amparo. En primer lugar, por negar que se dieran los presupuestos tasados para la promoción del incidente de nulidad de actuaciones. Como bien señala el Ministerio Fiscal, el actor promovió la nulidad de actuaciones con invocación de los arts. 238, 240 y 241 LOPJ aduciendo que la STC 13/2013 había declarado inconstitucional y nulo el precepto legal en virtud del cual se le había sancionado, declaración que se había fundamentado en la infracción por parte del mismo del principio de legalidad del art. 25.1 CE, lo que implicaba que el demandante estaba denunciando que se le había vulnerado un derecho fundamental susceptible de amparo en la medida en que la sanción se produjo en aplicación de un precepto que no satisfacía las exigencias del art. 25 CE. Y el art. 241.1 LOPJ permite fundar la solicitud de nulidad de actuaciones en cualquier vulneración de un derecho fundamental de los referidos en el art. 53.2 CE, previsión que el órgano judicial soslayó por completo.

En segundo lugar, el Auto de 17 de mayo de 2014 niega que haya lugar a reconducir la cuestión a la revisión del art. 102 LJCA, pero omite todo razonamiento que justifique tal aseveración; esto es, carece de fundamentación sobre los motivos que impedirían la inclusión de la petición del actor en alguno de los supuestos de aquel precepto, a pesar de la terminante previsión del art. 40.1 *in fine* LOTC, a la que el órgano judicial se ha limitado a cerrar cauces sin intentar encontrar posibles vías que permitan dar satisfacción a sus claras determinaciones.

Mas donde el razonamiento del órgano judicial quiebra de manera patente y no satisface ni la motivación reforzada ni el canon mínimo exigible a una resolución fundada en Derecho es en la interpretación que efectúa del art. 40.1 *in fine* LOTC, cuando afirma que este precepto sólo permite la revisión de sentencias firmes en materia sancionadora en las que se haya aplicado una ley posteriormente declarada inconstitucional «si no se ha ejecutado la sanción», para llegar a la conclusión de que, como en este caso se había ejecutado la sanción, no había lugar a aplicar la excepción del art. 40.1 LOTC. Tiene razón la Fiscal cuando afirma que este razonamiento, que es la base de la decisión judicial, incurre en un manifiesto error de hecho, porque el actor no había satisfecho aún la totalidad de la multa. Pero comoquiera que no hay constancia de que ese error sea inmediatamente verificable de forma incontrovertible a partir de las actuaciones judiciales, según exige nuestra doctrina (por todas, STC 178/2014, de 3 de noviembre, FJ 3), ya que el mismo se ha constatado a partir de la certificación del Ayuntamiento de Madrid incorporada a este recurso de amparo a instancias del Ministerio Fiscal, y, no siendo dicho error objeto de la queja formulada por el demandante de amparo, no podemos fundamentar en su presunta existencia la apreciación de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente. Pero sí podemos fundamentarla en la irrazonabilidad en la que incurre el órgano judicial al afirmar que la sanción estaba totalmente satisfecha, sin realizar

comprobación previa alguna, por el sólo hecho de que el actor pedía que se le restituyera el importe de la sanción económica abonada (pero sin manifestar en ningún momento que la hubiera pagado en su totalidad). Y, sobre todo, podemos basarla en la exégesis que el órgano judicial realiza del art. 40.1 LOTC, atribuyéndole previsiones limitativas que el precepto no contiene en modo alguno.

El art. 40.1 LOTC regula el alcance de las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de algún precepto legal en los siguientes términos: «Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o Contencioso-Administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad». La doctrina de este Tribunal en relación con dicho precepto, establecida precisamente con ocasión de fijar el alcance temporal de la declaración de inconstitucionalidad de una norma, establece que la revisabilidad de los actos administrativos nulos debe ser modulada por las exigencias del principio de seguridad jurídica, siendo pertinente, por tanto, excluir de esa posibilidad las situaciones consolidadas, tanto aquellas decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) como, en su caso, las establecidas mediante las actuaciones administrativas firmes. Ya lo estableció tempranamente en la STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, al afirmar que «[I]a segunda de las mencionadas precisiones es la de que entre las “situaciones consolidadas que han de considerarse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos figuran no sólo aquellas decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), sino también por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), las establecidas mediante las actuaciones administrativas firmes”. Esta doctrina también quedó recogida en la STC 159/1997, de 2 de octubre, FJ 7, refiriéndose a ambas las SSTC 46/2008, de 10 de marzo, FJ 2, y 84/2008, de 21 de julio, declarando esta última en su FJ 4 que “en la STC 159/1997, de 2 de octubre, hemos dicho que “resulta indudable que un proceso judicial concluido por Sentencia firme [art. 245.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: LOPJ] es, a los fines de lo dispuesto en el art. 40.1 LOTC, un “proceso fenecido mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada”, aun cuando dicha Sentencia haya sido objeto de un ulterior recurso de amparo”, y que sostener la interpretación opuesta resultaría contrario a lo establecido en el segundo inciso del art. 161.1 a) CE, “pues este precepto claramente excluye que mediante una declaración de inconstitucionalidad de una norma con rango de Ley pierdan el valor de cosa juzgada la Sentencia o las Sentencias recaídas, mientras que, en cambio, extiende los efectos de esa declaración a la jurisprudencia que ha interpretado la norma” (FJ 7)».

Ahora bien, esta regla general admite ciertas excepciones, vinculadas con una posible revisión *in bonum*, que son las que de modo tasado se comprenden en el indicado art. 40.1 *in fine* LOTC (STC 159/1997, de 2 de octubre, FJ 7), y que afectan a «los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad», de manera que, cuando —como sucede en el supuesto que enjuicamos— está en juego la exclusión de una pena o de una sanción administrativa, la Sentencia de este Tribunal tiene efectos incluso sobre las situaciones jurídicas declaradas por Sentencia con fuerza de cosa juzgada. Así lo declaró, respecto del ámbito penal, la STC 150/1997, de 29 de septiembre, afirmando en su fundamento jurídico 5 que «[I]a retroactividad establecida en el art. 40.1, *in fine*, de la LOTC supone una excepción *in bonum* a lo prevenido, en términos aparentemente absolutos, por el art. 161.1 a) CE (“la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada”). Sin embargo, semejante excepción tiene su fundamento inequívoco, como no podía ser de otro modo, en la misma Constitución y, precisamente, en el art. 25.1 que impide, entre otras determinaciones, que nadie pueda sufrir condena penal o sanción administrativa en aplicación de normas legales cuya

inconstitucionalidad se haya proclamado por este Tribunal Constitucional». Y, en aplicación de esta doctrina, la STC 39/2011, de 31 de marzo, que declaró inconstitucional el recargo del 100 por 100 establecido en el art. 61.2, párrafo segundo, de la Ley general tributaria (LGT), por considerar que tenía naturaleza sancionadora y vulneraba el derecho a un proceso con todas las garantías, concluyó en su fundamento jurídico 5 que «el art. 40.1 LOTC, en relación con el art. 25.1 CE, no sólo permite la revisión de los recargos del 100 por 100 exigidos en su día al amparo del párrafo segundo del art. 61.2 LGT, incluso en los casos en los que su imposición hubiera sido confirmada mediante una Sentencia firme –“lo que presupone la existencia de cauces de revisión ... para lograr eliminar, en atención a lo querido por el art. 25.1 CE, todo efecto de la Sentencia” (STC 150/1997, FJ 5)–, sino que, además, impide a la Administración tributaria volver a imponer dicho recargo de naturaleza sancionadora al estar previsto en una disposición legal que ya habría sido expulsada del Ordenamiento jurídico». De igual forma, la STC 276/2000, de 16 de noviembre, declaró inconstitucional, por vulneración del art. 24.2 CE, la previsión de un recargo del 50 por 100 establecida por el art. 61.2 LGT, en aquellos casos en los que los contribuyentes ingresen la deuda tributaria fuera de plazo, a la que atribuyó consecuencias punitivas, declaración de inconstitucionalidad a la que aparejó en su fundamento jurídico 7 «los efectos previstos en el inciso final del art. 40.1 LOTC».

Esto es, frente a lo que afirma el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, nuestra doctrina no sujeta la aplicación del último inciso del art. 40.1 LOTC al hecho de que no se haya ejecutado totalmente la sanción, limitándose a imponer una imposibilidad *pro futuro* del establecimiento de nuevos recargos de naturaleza sancionadora. Ni el art. 40.1 LOTC establece dicha limitación, ni nuestra doctrina sobre el particular autoriza a extraer semejante conclusión. Antes al contrario, las continuas referencias al art. 25.1 CE como inequívoco fundamento de la previsión del art. 40.1 *in fine* LOTC permiten defender que no existe ese límite no explicitado legal ni doctrinalmente a las posibilidades de revisión de un acto sancionador producido en aplicación de una norma posteriormente declarada inconstitucional, presuponiendo la existencia de cauces de revisión, sea en vía administrativa, sea en vía judicial, para eliminar, por mandato del reiterado art. 25 CE, todo efecto de la sentencia o del acto administrativo, por más que hayan adquirido firmeza, ya que admitir otra posibilidad chocaría frontalmente con el propio art. 25.1 CE, del que es corolario el inciso final del art. 40.1 LOTC. Es más, este Tribunal ha avanzado incluso otro paso, declarando que el principio de alcance general implícito en el art. 25.1 CE «no agota su concreción en lo dispuesto en el art. 40.1 LOTC, tan sólo aplicable, como hemos reiterado, a los procesos de declaración de inconstitucionalidad», sino que «ha de proyectarse, con su alcance propio, para medir los efectos de cualesquiera procesos constitucionales lo que presupone la existencia de cauces de revisión penal para lograr eliminar, en atención a lo querido por el art. 25.1 C.E., todo efecto de la Sentencia de condena dictada, en su día, conforme a una interpretación de la ley penal que ha sido desautorizada, por inconstitucional, en Sentencia dictada en recurso de amparo» (STC 150/1997, de 29 de septiembre, FJ 5).

La única precisión que nuestra doctrina permite deducir es que la regla del inciso final del art. 40.1 LOTC tiene un alcance material, en el sentido de que ha de referirse estrictamente a la declaración de inconstitucionalidad de la ley en aquellos aspectos que específicamente afecten a la tipificación de las infracciones o a la determinación de las sanciones, que son los que pueden determinar una reducción de la pena o de la sanción, o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad, excluyendo, en cambio, los aspectos adjetivos. Así se desprende de la STC 55/1990, de 28 de marzo, en cuyo fundamento jurídico 8, al fijar el alcance de la declaración de inconstitucionalidad, se tuvo en cuenta el carácter procesal de la disposición que se anulaba, por lo que se resolvió que «[l]a declaración de nulidad resultante de la presente Sentencia no permitirá revisar procesos fenecidos, mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada, pues no está en juego una reducción de la pena o una reducción de sanción administrativa o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad, únicos supuestos en que según el artículo 40.1 LOTC, la Sentencia tendría efectos sobre los procesos terminados por Sentencia firme».

A mayor abundamiento, no se puede soslayar, por otra parte, que la aplicación de un precepto posteriormente declarado inconstitucional no se limita al cumplimiento de la pena o a la ejecución de la sanción, sino que produce otros efectos anejos, como son la constancia en el correspondiente registro de los antecedentes penales o de los antecedentes infractores derivados de la pena o sanción impuestas; antecedentes que, debido a su subsistencia, pueden traducirse en futuros efectos negativos sobre los sujetos, como son la agravación de otras hipotéticas penas o sanciones en caso de reincidencia o reiteración por otras infracciones administrativas del mismo orden. La ecuación no podría quedar reducida, por tanto, a los simples términos de si la pena o la sanción han sido ya ejecutadas o no, porque, aun después de ejecutadas, sus efectos se siguen extendiendo en el tiempo, con lo que se perpetúa la vigencia del precepto legal sancionador declarado inconstitucional y nulo.

Frente a estas consideraciones, la resolución del Juzgado se limita a afirmar, sin más razonamiento que justifique cómo se alcanza esa conclusión, que de acuerdo con el art. 40.1 LOTC era preciso que la sanción no hubiere sido ejecutada, y a ofrecer el ejemplo del art. 73 LJCA respecto de las disposiciones generales anuladas. Aseveración que no se acompaña de la necesaria motivación, por lo que no soporta su confrontación con la exigencia del canon reforzado de motivación que imponía la presencia del art. 25.1 CE como fundamento inequívoco de la previsión del art. 40.1 *in fine* LOTC, según se ha ocupado de recordar nuestra doctrina. El Juzgado se ha limitado a añadir un presupuesto que no viene establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y que no cabe deducir hermenéuticamente de su artículo 40.1, por más que se realice una interpretación extensiva de sus términos. En el presente caso, tampoco cabe derivar tal exigencia a partir del pronunciamiento contenido en la STC 13/2013, y, mucho menos, de lo dispuesto en el art. 73 LJCA para la anulación de una disposición reglamentaria, supuesto que no es parangonable con el regulado en el art. 40.1 *in fine* LOTC, que se refiere, ni más ni menos, a la declaración de inconstitucionalidad de una Ley que, por exigencia del art. 25.1 CE, debe satisfacer la necesaria predeterminación normativa de las infracciones y sanciones. Por el contrario, la conexión de este último precepto constitucional con la previsión del art. 40.1 *in fine* LOTC conduce a concluir que no puede darse a éste otro sentido que el que se desprende de sus términos literales.

En suma, el órgano judicial ha adoptado una decisión carente de sustento legal o doctrinal, por lo que resulta irrazonable, de acuerdo con la definición que de estos conceptos ha dado este Tribunal, al afirmar que «la arbitrariedad e irrazonabilidad se producen cuando la motivación es una mera apariencia. Son arbitrarias o irrazonables las resoluciones carentes de razón, dictadas por puro capricho, huérfanas de razones formales o materiales y que, por tanto, resultan mera expresión de voluntad (STC 215/2006, de 3 de julio), o, cuando, aún constatada la existencia formal de la argumentación, el resultado resulte fruto del mero voluntarismo judicial, o exponente de un proceso deductivo irracional o absurdo» (STC 101/2015, de 25 de mayo, FJ 4). Asimismo, ha señalado este Tribunal que «no pueden considerarse razonadas ni motivadas aquellas resoluciones judiciales que, a primera vista y sin necesidad de mayor esfuerzo intelectual y argumental, se comprueba que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas o siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas» (STC 164/2002, de 17 de septiembre, FJ 4). Y esto es, precisamente, lo que ocurre en el presente caso, en el que el razonamiento del órgano judicial parte de una premisa no contemplada en el art. 40.1 LOTC en relación a la revisión de procesos penales o de carácter sancionatorio, como es la supuesta exigencia de que las sanciones impuestas no hayan sido totalmente ejecutadas.

6. En atención a lo hasta aquí expuesto, resulta procedente la estimación del recurso de amparo, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del demandante de amparo en relación al art. 25.1 CE, con anulación de los Autos del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid de 17 de mayo de 2014 y 5 de noviembre de 2014, y la retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior

al dictado del primero, para que el órgano judicial dicte una nueva resolución que resulte respetuosa con el derecho fundamental reconocido y dé cumplimiento a lo previsto en el art. 40.1 *in fine* LOTC.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don Rafael Aznal Navarro y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental del demandante de amparo a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE en relación al art. 25.1 CE.

2.º Restablecerlo en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los Autos del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid de 17 de mayo de 2014 y 5 de noviembre de 2014, dictados en el procedimiento abreviado núm. 376-2008.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la primera de dichas resoluciones, para que se dicte una nueva que sea respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de febrero de dos mil diecisiete.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.