

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7141** *Pleno. Sentencia 45/2018, de 26 de abril de 2018. Cuestión de inconstitucionalidad 818-2017. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional respecto de la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011. Principio de seguridad jurídica y garantías de la propiedad y expropiatorias: expropiación por ley singular y sin identificación de causa de utilidad pública o interés social del derecho a pensión excepcional previamente reconocido por norma con rango de ley.*

ECLI:ES:TC:2018:45

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 818-2017, planteada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional respecto de la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado, el Abogado del Estado y doña Beatriz Monreal Aliaga. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Con fecha 17 de febrero de 2017 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional escrito de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, remitiendo testimonio del Auto de 31 de enero de 2017, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011, por vulneración de los artículos 9.3 y 33.3 CE.

La disposición cuestionada es del siguiente tenor: «Cuadragésima cuarta. Pensión excepcional. En atención a las circunstancias puestas de relieve por la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2010, se anula, con efectos de esa misma fecha, la pensión excepcional reconocida a favor de doña Beatriz Monreal Aliaga por la Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 8/2004, de 5 de noviembre, sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad ('BOE' de 10 de noviembre)».

2. Los antecedentes que presentan relevancia para esta cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) La Sra. Monreal Aliaga mantenía desde 1999 relación de convivencia similar a la matrimonial, y desde fecha anterior, comunidad de bienes mobiliarios e inmobiliarios con el suboficial del ejército de tierra don Sergio López Saz, fallecido en el accidente del YAK-42, en Turquía, el 26 de mayo de 2003.

b) La disposición adicional segunda.1 del Real Decreto-ley 8/2004, de 5 de noviembre, sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad, «[e]n atención a las circunstancias especiales que concurren en el fallecimiento de las personas que a continuación se relacionan, que dieron su vida en acto de servicio por España», reconoció pensión excepcional del régimen de clases pasivas del Estado a la Sra. Monreal Aliaga, como beneficiaria del sargento primero don Sergio López Saz, en la cuantía anual de 25.304,70 €. Con efectos económicos desde 1 de junio de 2003, percibió dicha pensión hasta el 31 de diciembre de 2010.

c) La Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2010 a la que alude la disposición cuestionada condenó a la demandante por un delito continuado de falsedad del que había sido absuelta por la Audiencia Provincial de Zaragoza mediante Sentencia de 22 de abril de 2009. Este órgano judicial había declarado probado que la misma había obtenido una fe de vida y estado de la persona con la que convivió usando el documento nacional de identidad de éste, ya fallecido, y que, empleando dicho documento, obtuvo del Ayuntamiento de Zaragoza un certificado acreditativo de la convivencia entre ambos. Asimismo, la Sentencia declaraba probado que la demandante «realizó los trámites pertinentes en solicitud de indemnización o ayuda económica para lo que presentó la documentación que estimó pertinente, sin que entre ella estuviese comprendida ni la fe de vida y estado ni la certificación del ayuntamiento antes mencionada, o cualquier otro que tuviera por base los mismos, documentación que el Ministerio de Defensa estimó como suficiente».

En cuanto al delito de estafa, del que la demandante quedó absuelta por la citada Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, razona el fundamento de Derecho quinto de la STS de 18 de febrero de 2010:

«El motivo aducido, que sigue el cauce de la infracción de ley, obliga a respetar el *factum* de la sentencia impugnada, y en ésta se dice que [la demandante] realizó los trámites pertinentes en solicitud de indemnización o ayuda económica, para lo que presentó la documentación que estimó pertinente, sin que entre ella estuviera comprendida ni la fe de vida y estado, ni la certificación del Ayuntamiento ni tampoco, al parecer, la relativa a la Diputación General de Aragón antes mencionada.

La acusación particular ni alegó la vía impugnativa del art. 849.2 para modificar el relato de hechos probados de la sentencia de instancia, ni tampoco aportó pruebas que desvirtuaran el hecho negativo relevante del no uso de la documentación espuria ante el Ministerio de Defensa. Debe por tanto quedar incólume el *factum* de la sentencia recurrida en lo que se refiere a ese particular.

Así las cosas, al no haberse valido la acusada de la documentación falsa para obtener la pensión, ni tampoco de otro procedimiento fraudulento acreditativo del comportamiento engañoso generador del error típico del delito de estafa que se le atribuye, es claro que no se dan los elementos nucleares del delito de los arts. 248 y 250 del texto punitivo.

En efecto, no se ha constatado la utilización de un engaño previo bastante por parte de la acusada, apto para generar un riesgo no permitido para el bien jurídico que desencadenara el error del sujeto pasivo de la acción, que llevara a éste a realizar un acto de disposición patrimonial en beneficio de aquélla y en perjuicio del Ministerio de Defensa o de los acusadores particulares.»

d) Al respecto, expone el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad: «Por lo que obra en el expediente administrativo, la concesión de la

pensión de viudedad, como pareja de hecho, se hizo sobre la base de la documentación presentada por la solicitante, consistente, entre otros documentos, en un contrato de préstamo hipotecario firmado por el fallecido y la hoy recurrente, libretas bancarias y cuentas corrientes, cuenta de ahorros, seguro del vehículo a nombre de los dos y otra documentación, que el legislador consideró suficientemente demostrativa de la convivencia 'de forma continuada con relación análoga de afectividad', para la concesión de la pensión excepcional que posteriormente le ha sido suprimida» (fundamento de Derecho séptimo).

e) Como consecuencia de lo establecido en la disposición adicional cuestionada, la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas dictó resolución el 14 de marzo de 2011, fijando la pensión en lo sucesivo en cero euros y reclamando el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, con efectos a partir de 1 de marzo de 2010, por importe total de 20.304,46 €. Desestimados tanto el recurso de reposición con fecha 31 de mayo de 2011 como la reclamación instada ante el Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) por resolución de 29 de enero de 2015, la Sra. Monreal Aliaga interpuso el día 3 de junio de 2015 recurso contencioso-administrativo contra la citada resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central. La demanda concreta el *petitum* en que se anule a todos los efectos el reintegro de 20.304,46 € por violación del artículo 33.3 CE, y se declare que la disposición adicional cuadragésima cuarta objeto de esta cuestión «es confiscatoria (expropiatoria de derechos adquiridos y consolidados, sin indemnización) e inconstitucionalmente retroactiva, previo planteamiento de la correspondiente cuestión ante el Tribunal Constitucional».

f) Concluido el procedimiento litigioso, el órgano promotor, mediante Auto de 16 de diciembre de 2016, acordó conferir un plazo común de diez días a las partes y al Ministerio Fiscal para que, de conformidad con el artículo 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad relativa a la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 39/2010, por infracción de los artículos 9.3 y 33.3 CE. Al evacuar este trámite, la recurrente reitera su posición favorable al planteamiento de la cuestión, al que se opone el Abogado del Estado. El Ministerio Fiscal, sin entrar en el fondo del asunto, considera correctamente planteado el juicio de relevancia.

3. Tras exteriorizar el juicio de aplicabilidad y relevancia, el Auto de planteamiento funda las dudas de constitucionalidad en los términos que se resumen seguidamente.

a) En lo que concierne a la vulneración del artículo 33.3 CE, a partir de la doctrina constitucional (STC 108/1996, de 29 de julio, FJ 20), la duda de constitucionalidad estriba en que la disposición cuestionada, sin más justificación que la referencia a las circunstancias recogidas en la STS de 18 de febrero de 2010, anula una pensión reconocida por el Real Decreto-ley 8/2004, sin que en dicha Sentencia se condenase a la hoy recurrente a perder la pensión reconocida, y sin que las mentadas circunstancias sirvieran para la obtención y concesión de la pensión.

No se razona la concurrencia de causa de utilidad pública o interés social en la privación de la pensión, que pertenecía al patrimonio de la actora desde el 10 de noviembre de 2004, con efectos de 1 de junio de 2003.

No se trata de una mera expectativa de derecho, sino que se deja sin efecto la pensión que había sido adquirida por ministerio de la Ley, que se había consumado e incluso agotado sus efectos, consistentes en el cobro y gasto del importe de la pensión reconocida, desde el 1 de junio de 2003.

b) En cuanto a la vulneración del artículo 9.3 CE, de los distintos niveles o grados de retroactividad señalados por la doctrina constitucional (SSTC 42/1986, de 10 de abril, 99/1987, de 11 de junio, 227/1988, de 29 de noviembre, 210/1990, de 20 de diciembre, y 182/1997, de 28 de octubre, entre otras), la disposición cuestionada, que entró en vigor el 29 de diciembre de 2010, incurre en retroactividad de grado máximo, al anular la pensión con efectos de 18 de febrero de 2010.

La pensión, reconocida con efectos de 1 de junio de 2003, constituye un derecho subjetivo que ya se encuentra incorporado al patrimonio de su titular. Existe, pues, un derecho adquirido a percibir una pensión de viudedad como pareja de hecho del fallecido, hasta que concurra una circunstancia legal que impida seguir cobrándola, pero los efectos de ésta deben proyectarse solo hacia el futuro.

La exigencia de devolución de las cantidades devengadas, cobradas y consumidas desde marzo de 2010, implica no ya sólo que se le priva de la pensión, sino también que tiene que devolver los frutos producidos por el derecho del que era titular. Al extender sus efectos ejecutivos a derechos subjetivos patrimoniales adquiridos que forman parte del patrimonio de la recurrente, incluso consumidos y agotados, se confiere a la disposición cuestionada efectos retroactivos máximos, sin justificación aparente y sin seguir los cauces legales para ello.

4. Por providencia de 25 de abril de 2017, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acuerda admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí su conocimiento [art. 10.1 c) LOTC]; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular alegaciones (art. 37.3 LOTC); comunicar la presente resolución a la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional a fin de que permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente (art. 35.3 LOTC) y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Por sendos escritos registrados con fecha 11 y 12 de mayo de 2017, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron la personación de las respectivas Cámaras en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito registrado el 11 de mayo de 2017, la Sra. Monreal Aliaga, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Miriam López Ocampos, solicitó que se la tuviera por personada como parte interesada, lo que se acordó mediante diligencia de ordenación de 16 de mayo de 2017, concediéndole un plazo de 15 días para la formulación de alegaciones (art. 37.2 LOTC).

7. Con fecha 24 de mayo de 2017, el Abogado del Estado se personó en el procedimiento y formuló sus alegaciones, en las que interesa la desestimación íntegra de la cuestión de inconstitucionalidad en atención a las razones que seguidamente se sintetizan.

a) Como ha expresado el Tribunal Constitucional desde sus primeras Sentencias, existe una interrelación o íntima conexión entre todos los principios constitucionales básicos enumerados en el artículo 9.3 CE (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10, y 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 15).

Teniendo en cuenta la doctrina constitucional sobre el principio de seguridad jurídica (SSTC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4, y 90/2009, de 20 de abril, FJ 4), uno de los elementos para valorar la razonabilidad del cambio normativo es que se pueda apreciar alguna circunstancia fáctica que incida o que motive el cambio normativo en sí mismo. Una vez que se dicta la Sentencia penal del Tribunal Supremo, y aunque en vía administrativa el otorgamiento de la pensión extraordinaria no se produjo con base en los documentos o declaración que luego el Tribunal Supremo declaró falseados, ello supone, en el plano psicológico de la interesada, una situación de condicionamiento o inseguridad en cuanto a su mantenimiento incólume.

Si bien la pensión extraordinaria se obtuvo conforme a otros documentos susceptibles de valoración según la ley, el que hayan sido declarados falsos la fe de vida y estado y el certificado del ayuntamiento de convivencia efectiva hace dudar o pone en sospecha, hace insegura la situación al intérprete externo; es decir, a la propia Administración y al mismo legislador que en su momento fue concedente directo. La

condena penal sujeta la situación personal de la beneficiaria de la pensión a una suerte de incertidumbre, a un condicionamiento, si bien sea sólo desde una perspectiva psicológica, de manera que la ulterior cesación jurídica del derecho, tomando como punto de referencia temporal de efectos la eficacia de la Sentencia, no puede decirse que no fuera posible, siempre dentro de la previsibilidad humana. No hay derogación o supresión sorpresiva del derecho a la pensión, retrotrayendo los efectos de la ley derogatoria al momento de la condena penal. Aunque ésta se basa en documentos distintos de los que luego sirven para otorgar la pensión, en cierto modo dejaba el otorgamiento mismo en entredicho, lo condicionaba implícitamente, y con él la eventual perdurabilidad del derecho subjetivo preexistente. El legislador, por lo demás, tiene un margen discrecional para variar el estado de cosas, en concreto en cuanto a hacer cesar el derecho a la percepción.

No podría decirse que la titular del derecho, a partir del momento de la condena penal, confía, sin ningún tipo de precaución, en que la situación va a seguir siendo la misma en todo momento. No se da, por ello, destrucción de la confianza legítima del titular del derecho en que la normativa va a mantenerse indefinidamente igual, que es lo que se trata de dilucidar en este proceso constitucional. Como ha afirmado la jurisprudencia constitucional, «la seguridad jurídica consiste en la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas de acuerdo con el ordenamiento» (STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 8), y, en aras de ese principio, el legislador debe procurar «huir de provocar situaciones objetivamente confusas» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). No lo es una norma revocatoria de una pensión sobre la base de circunstancias concretas y precisas, acaecidas después, aunque suponga un efecto jurídico desfavorable para quien se ve privado del derecho correspondiente.

Pese a que la condena por falsedad documental se refiere a documentos distintos de los que la interesada presentó en vía administrativa para obtener la pensión, al realizarse respecto de documentos oficiales dirigidos también a acreditar una convivencia de hecho con la persona fallecida, idóneos también para los trámites y gestiones dirigidos a obtener la pensión, de alguna manera pone en entredicho el derecho subjetivo a la pensión misma, y puede servir de base razonable para el cambio normativo operado, con efecto incluso retroactivo a partir de la firmeza de la sentencia.

Por tanto, el principio de confianza legítima, de seguridad jurídica, amparado por el artículo 9.3 CE, no ha sido lesionado. Desde el momento de efectos jurídicos de la Sentencia del Tribunal Supremo, el mismo derecho subjetivo adquirido con anterioridad adolece de cierta prevención; no es ya un derecho subjetivo del todo seguro y firme en cuanto a la posibilidad de actuación del concedente, el Estado legislador, en vista de las circunstancias que se recogen en los hechos probados de la sentencia, que el legislador ha entendido suficientes para extinguir la pensión. El efecto psicológico de la Sentencia condenatoria disipa toda posible alegación de confianza en una ausencia de eventual o futura posible reforma *in peius* de la norma.

b) La alegada vulneración del artículo 33 CE parte asimismo de la existencia de un derecho adquirido, ya incorporado definitivamente al patrimonio del sujeto pretendidamente titular. Una vez que ha quedado argumentada la inexistencia de un derecho de tal condición, la consecuencia es que no ha habido expropiación de derechos propiamente hablando, y por ello dicho precepto constitucional tampoco resulta desconocido por la disposición cuestionada.

8. Mediante escrito registrado el día 7 de junio de 2017, el Fiscal General del Estado comparece y formula las alegaciones que, en modo esquemático, se exponen a continuación.

a) La disposición cuestionada contiene dos previsiones normativas con sus correspondientes consecuencias jurídicas: la anulación del derecho de pensión reconocida a la demandante del proceso *a quo* por el Real Decreto-ley 8/2004 y la cláusula de retroactividad de los efectos de dicha anulación. La queja de la demandante se proyecta sobre la disposición en su totalidad, constituye el objeto directo de la

reclamación de la parte actora en el proceso *a quo*, norma que cuestiona por considerarla inconstitucional. Si bien la anulación de la pensión no es un acto administrativo sino declarado por una ley, las resoluciones administrativas son actos aplicativos de la declaración de anulación del derecho de pensión de la norma legal cuestionada. La efectividad de la cláusula de retroactividad no puede entenderse sin esa declaración; su aplicación es inescindible de la misma, apareciendo dicha declaración como presupuesto y antecedente necesario de las resoluciones administrativas cuestionadas.

Aparece así un nexo de causalidad o dependencia entre el fallo del proceso, dentro de los términos de la pretensión articulada por la parte actora, y la norma cuestionada en su totalidad. Existe una relación lógica entre la eventual anulación de la disposición legal cuestionada y la satisfacción de la pretensión ejercitada en el proceso *a quo*.

b) En la graduación de la retroactividad reconocida por la doctrina constitucional (SSTC 197/1992, de 19 de noviembre, y 216/2015, de 22 de octubre, y las allí citadas), la disposición cuestionada, al anular el derecho de pensión con efectos de la fecha de la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo y, en consecuencia, provocar la reclamación administrativa de reintegro de los haberes percibidos entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2010, está aplicando una retroactividad de grado máximo. Las cantidades económicas reclamadas por la Administración, los haberes pasivos devengados durante dicho periodo temporal, son derechos económicos que se corresponden a mensualidades vencidas, anteriores a la promulgación, publicación y vigencia de la Ley 39/2010 y, por tanto, incorporados de manera definitiva al patrimonio de la titular de la pensión. La previsión normativa de retroactividad se aplica a efectos consumados, agotados o consagrados de una situación jurídica nacida bajo el imperio de la norma antigua, el Real Decreto-ley 8/2004, y tiene como efecto privar de los derechos económicos ya devengados a la hasta entonces titular del derecho de pensión, incidiendo así sobre situaciones que deben tenerse por agotadas.

La disposición cuestionada, en lo relativo a su previsión normativa de retroactividad, concretado en el inciso «con efectos de esa misma fecha», afecta así a derechos consolidados y no a meras expectativas de cobro de mensualidades no vencidas, desconociendo el principio constitucional de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales del artículo 9.3 CE (STC 42/1986, de 10 de abril).

c) El derecho de pensión reconocido a la demandante en el proceso *a quo* por el Real Decreto-ley 8/2004 es un derecho consolidado que integra parte del contenido de su patrimonio, un derecho subjetivo de carácter patrimonial que conlleva la percepción de las cuantías económicas recogidas en el Real Decreto-ley 8/2004, en los términos y requisitos que la misma norma establece, y de carácter vitalicio. Pertenece al acervo jurídico patrimonial de la beneficiaria de dicha pensión mientras no se den los supuestos que hacen decaer este derecho conforme a la legislación de clases pasivas, por lo que no nos hallamos ante una mera expectativa sino que aparece como un verdadero derecho subjetivo efectivo y actual, un verdadero derecho integrado en el patrimonio de una persona.

En consecuencia, su anulación supone una privación expropiatoria de un derecho que exigirá que la ley que la acuerde sea respetuosa con las garantías establecidas en el artículo 33.3 CE.

La anulación del derecho de pensión se ha hecho directamente por una norma de rango legal, al margen del posible procedimiento administrativo destinado a determinar si concurren los supuestos que darían lugar a revocar el derecho concedido por las causas específicamente señaladas en las normas para las clases pasivas del Estado. Al delimitar su aplicación a un supuesto concreto, la anulación del derecho de pensión a una beneficiaria determinada, la disposición cuestionada sería una ley singular o ley de «caso único», en el sentido fijado por el Tribunal, entre otras, en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, que determina que las expropiaciones *ope legis* son, en cuanto leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien requieren, por ser expropiatorias, que respeten las garantías del artículo 33.3 CE (FJ 13).

En el marco de la interpretación de este precepto constitucional llevada a cabo por el Tribunal (SSTC 11/1983, de 11 de febrero, FJ 8; 301/1993, de 21 de octubre, FJ 3, y 48/2015, de 5 de marzo, FJ 4), se observa que la norma legal cuestionada guarda silencio sobre los motivos de utilidad pública o social que aconsejan la privación del derecho de pensión y no contiene referencia alguna a una posible indemnización por la privación de este derecho a su titular. El único motivo que aduce para justificar la anulación de la pensión es la expresa referencia que hace a las circunstancias de una sentencia penal que, por otra parte, no anula la pensión legalmente reconocida, como bien señala el órgano promotor de la cuestión. No puede entenderse que la *causa expropiandi* se halle implícita en esta referencia, pues no es razonable considerar como tal una condena penal por obtener unos documentos oficiales destinados a acreditar la convivencia *more uxorio*. La lectura de las «circunstancias» de la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2010 evidencia que dichos documentos están desconectados del reconocimiento del derecho de pensión a la beneficiaria pues, como indica la Sentencia, no fueron presentados en el expediente administrativo, que tramitó el Ministerio de Defensa, para probar la convivencia *more uxorio* de la beneficiaria con el causante del derecho. La conducta de la titular del derecho de pensión anulada es por tanto ajena al reconocimiento de este derecho por el Real Decreto-ley 8/2004. Por tanto, la *causa expropiandi*, el fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador [STC 166/1986, FJ 13 A)], está ausente en la norma legal cuestionada.

La STC 48/2015 ha declarado que las leyes expropiatorias singulares están constreñidas a supuestos estrictamente excepcionales (FJ 5), no pudiendo tenerse por tal una condena penal por falsedad documental ajena y desconectada de la prueba documental presentada en el expediente administrativo tramitado por el Ministerio de Defensa.

El Real Decreto-ley 8/2004, de 5 de noviembre, que reconoce un derecho de pensión vitalicia a determinados beneficiarios, establece los motivos o causas de privación de la pensión y el procedimiento a seguir para declarar extinguido el derecho. Su disposición adicional segunda señala, como causa de extinción del derecho de pensión, la pérdida de aptitud legal del beneficiario de la pensión en los supuestos previstos en la legislación de clases pasivas, que declara como supletoria en lo que no se oponga al mismo. En atención a las circunstancias de la Sentencia de 18 de febrero de 2010, la Administración bien pudo tramitar un expediente administrativo para pronunciarse sobre la procedencia o no de proceder a la anulación de la pensión excepcional, verificando la concurrencia de alguna de las causas legalmente estatuidas para acordar la extinción de la pensión por pérdida de aptitud legal del beneficiario.

En consecuencia, la disposición que anula el derecho de pensión reconocido a una beneficiaria por el Real Decreto-ley 8/2004, no habría respetado las previsiones constitucionales contenidas en el artículo 33.3 CE, por cuanto no contiene una declaración de la *causa expropiandi*, sin proceder a declarar el interés público o social de la expropiación. Por otra parte, el instrumento utilizado, la ley singular, no es consecuencia de una situación excepcional que haga aconsejable prescindir de los procedimientos legislativos previstos a tal fin.

d) La declaración de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 33.3 CE afectaría a la integridad de la disposición legal cuestionada, haciendo innecesario un pronunciamiento sobre la nulidad de la cláusula de retroactividad contenida en la norma legal por vulneración del artículo 9.3 CE.

9. Con fecha 7 de junio de 2017, la representante procesal de la Sra. Monreal Aliaga presentó sus alegaciones, comenzando por manifestar su conformidad con el Auto de planteamiento, señalando que ya en la demanda se argumentó la inconstitucionalidad de la disposición cuestionada.

Invoca lo establecido en el texto refundido de Ley de clases pasivas del Estado aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, en cuanto a la reserva de ley (art. 5), la imprescriptibilidad de los derechos pasivos (art. 6) y

su carácter supletorio respecto de las prestaciones de derechos pasivos reconocidas en virtud de ley (art. 19).

Según el Real Decreto-ley 5/2004, de concesión de la pensión excepcional a la demandante, estas pensiones se extinguen en los supuestos de pérdida de la aptitud legal del beneficiario previstos en la legislación general de clases pasivas del Estado. La aptitud legal excepcional de la beneficiaria se mantiene incólume, y deriva del fallecimiento en acto de servicio de su pareja de hecho, según el procedimiento legalmente establecido y documentado perfectamente en las actuaciones. Ninguno de los documentos que dieron lugar al reconocimiento de la pensión excepcional ha sido cuestionado por la Justicia. El reconocimiento de la pensión excepcional es un acto declarativo de derechos adquiridos, firmes y consolidados a lo largo de más de siete años, y está amparado por la Sentencia del Tribunal Supremo, en cuanto reconoce que la demandante la obtuvo con documentos auténticos, ratificando la sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza que la absolvió plenamente del presunto delito de estafa. La Administración ha confiscado a la demandante (art. 33.3 CE y STC 108/1986, de 29 de julio), y a partir del 1 de marzo de 2010 la ha privado de la pensión que obtuvo legalmente, con documentos auténticos, con carácter inconstitucionalmente retroactivo (art. 9.3 CE y SSTC 27/1981, de 20 de julio, y 6/1983, de 4 de febrero).

10. Por providencia de 24 de abril de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido esta cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011. Considera que se vulnera el artículo 33.3 CE, al no concurrir causa de utilidad pública o interés social en la privación del derecho a una pensión adquirido por ministerio de la Ley y perteneciente al patrimonio de la actora. Adicionalmente entiende que la disposición cuestionada incurre en retroactividad de grado máximo en contravención del artículo 9.3 CE, pues, al retrotraer sus efectos al 18 de febrero de 2010, comporta la exigencia de devolución de las cantidades devengadas, cobradas y consumidas a la fecha de su entrada en vigor.

El Abogado del Estado insta la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad, alegando que no se vulnera el artículo 9.3. CE (fundamentalmente desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica) ni el artículo 33 CE, por no afectar a un derecho adquirido, ya incorporado definitivamente al patrimonio del sujeto pretendidamente titular.

El Fiscal General del Estado aprecia la doble vulneración constitucional planteada por el órgano judicial. De una parte, la norma sería contraria al artículo 9.3 CE al aplicar una retroactividad de grado máximo sobre derechos económicos que se corresponden a mensualidades vencidas, anteriores a la promulgación, publicación y vigencia de la Ley 39/2010 y, por tanto, incorporados de manera definitiva al patrimonio de la titular de la pensión. De otra parte, la pensión reconocida a la demandante por el Real Decreto-ley 8/2004 es un derecho subjetivo de carácter patrimonial y de carácter vitalicio, cuya anulación por ley singular constituye una privación expropiatoria, que vulnera el artículo 33.3 CE al no declarar los motivos de utilidad pública o social que aconsejan la privación del derecho de pensión y no contener referencia alguna a una posible indemnización por la privación de este derecho a su titular.

La representante procesal de la actora en el proceso *a quo* manifiesta su conformidad con el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad, señalando que ya en la demanda argumentó en el mismo sentido.

2. La pensión excepcional del régimen de clases pasivas del Estado objeto de la norma que suscita la duda de constitucionalidad fue reconocida a la demandante del proceso *a quo* por la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 8/2004, de 5 de noviembre, sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de

paz y seguridad. Según su apartado 6, se rige, en lo que no se oponga a la misma, por la legislación general recogida en el texto refundido de Ley de clases pasivas del Estado aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril.

El marco legal al que, en el momento de su reconocimiento inicial, se acoge esta pensión, instituida con carácter excepcional pero dentro del sistema de derechos pasivos, determina que nazca como imprescriptible (artículo 6.2 del Real Decreto Legislativo 670/1987), y que se extinga únicamente en los supuestos de pérdida de la aptitud legal del beneficiario previstos en la legislación de clases pasivas (disposición adicional segunda.5 del Real Decreto-ley 8/2004). Para las pensiones de viudedad, el derecho se extingue cuando el beneficiario contraiga matrimonio o constituya una pareja de hecho en los términos regulados en el artículo 38.5 del Real Decreto Legislativo 670/1987.

Estos son los rasgos configuradores del derecho a la pensión reconocido por el Real Decreto-ley 8/2004 a la recurrente, que desde el momento de su nacimiento *ex lege* se incorporó al patrimonio jurídico de su titular como el derecho a obtener del Estado una prestación económica periódica de carácter vitalicio, salvo concurrencia de las tasadas causas extintivas legalmente previstas. Es patente que entre ellas no figura causa alguna relacionada con la conducta de la beneficiaria de la pensión, salvo que se trate de decisiones de convivencia basadas en el vínculo matrimonial o en análoga relación de afectividad a la conyugal.

Como razona el Fiscal General del Estado, el derecho a la pensión se ha incorporado al acervo jurídico patrimonial de la beneficiaria mientras no se den los supuestos que hacen decaer este derecho conforme a la legislación de clases pasivas, por lo que no nos hallamos ante una mera expectativa sino que aparece como un verdadero derecho subjetivo efectivo y actual, consolidado, e integrado desde su nacimiento en Derecho en el patrimonio de quien quedó identificada como su titular en el Real Decreto-ley 8/2004.

3. La duda de constitucionalidad que ha dado lugar a este proceso constitucional requiere indagar en la naturaleza jurídica de la medida adoptada por la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 39/2010, en cuanto recae directamente sobre la pensión excepcional de viudedad reconocida a la recurrente por el Real Decreto-ley 8/2004.

a) Pese a la literalidad de la disposición («se anula... la pensión excepcional»), debe descartarse que se trate de una anulación en el sentido dispuesto por el ordenamiento jurídico administrativo, al carecer de los elementos definitorios que la hacen reconocible como tal.

Los actos favorables para los interesados que sean anulables por incurrir en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, requieren una declaración de lesividad para el interés público, previa audiencia de los interesados, y su posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, siempre que no hayan transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo (arts. 48.1 y 107.1 y 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas).

Aun cuando en este caso el reconocimiento de la pensión haya revestido singular forma de ley, para que su supresión por norma del mismo rango pudiera encajar en el concepto jurídico general de anulación sin quiebra de la institución, hubiera sido necesario, al menos, la previa constatación de una infracción del ordenamiento jurídico susceptible de causar este efecto, en un procedimiento contradictorio con audiencia de la interesada.

b) Es evidente que la disposición cuestionada no constituye una regulación dirigida a un colectivo indeterminado, cuyo objeto sea la delimitación con carácter generalizado y sistemático del contenido de un determinado tipo de derecho patrimonial (SSTC 208/1988, de 10 de noviembre, FJ 4).

c) Descartadas las hipótesis antes enunciadas, ha de concluirse que la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 39/2010 comporta la privación singular de un

derecho subjetivo de contenido patrimonial, la substracción o ablación de un derecho impuesta a un solo sujeto, que aparece nominalmente identificado. Encaja de pleno en el concepto de expropiación forzosa acuñado por la doctrina constitucional, que se extiende a toda clase de derechos e intereses patrimoniales (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13; 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5, y 48/2005, de 3 de marzo, FJ 4), y cubre los derechos reconocidos a través de acciones de protección social (STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 4, con cita de las SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 2, y 65/1987, de 21 de febrero, FFJJ 12 y 15).

Así ha sido entendido por la STC 204/2004, de 18 de noviembre, que razona: «debe entenderse por [expropiación forzosa] la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social. De ahí que sea necesario, para que se aplique la garantía del art. 33.3 CE, que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la substracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos, siendo distintas a esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho. Es obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11)» (FJ 5).

4. La duda de constitucionalidad se proyecta por tanto sobre una ley singular que adopta una medida expropiatoria. Las leyes expropiatorias singulares están constreñidas a supuestos estrictamente excepcionales, frente a los que no resulta posible responder mediante el sistema expropiatorio general contenido en las leyes generales (STC 48/2005, FJ 5). Presentan una doble singularidad, «pues son singulares como Leyes y lo son como medidas expropiatorias adoptadas por el legislador» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 12). La Constitución no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración; desde el punto de vista formal, por tanto, las expropiaciones *ope legis* son, en cuanto leyes singulares, constitucionalmente legítimas [SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 12, y 6/1991, de 15 de enero, FJ 6; en el mismo sentido, STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 4], si bien en esa doble singularidad habrán de respetar las exigencias que se desprenden de la doctrina constitucional.

De una parte, como ley expropiatoria autoaplicativa, está sometida a los límites establecidos por la doctrina constitucional para este tipo de leyes singulares: «no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa. En consecuencia, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución. El principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. 'Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular... debe responder a una situación excepcional igualmente singular'. En segundo lugar, 'la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular'. Finalmente no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11). En consecuencia, el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. También hemos señalado, en relación a las leyes expropiatorias autoaplicativas, que el cumplimiento de los anteriores límites no agota el tema de su constitucionalidad, pues el derecho de propiedad privada sacrificado por la

expropiación goza, al igual que todos los derechos e intereses legítimos, de la cobertura de la tutela judicial establecida en el art. 24.1 de la Constitución. Por ello se hace inexcusable determinar en qué medida inciden en este derecho fundamental las leyes expropiatorias y cuáles son las consecuencias constitucionales que se derivan de esa incidencia. Finalmente, hemos afirmado que el análisis de si la ley singular expropiatoria vulnera o no el art. 24 CE no es susceptible de un estudio abstracto, desconectado del contenido que, en cada caso concreto, tenga la ley singular (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 14, y 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6)» (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4).

Por tanto, toda ley singular ha de superar en primer término el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación (SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4; 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 4, y 170/2016, de 6 de octubre, FJ 4). Conforme argumenta la STC 170/2016, FJ 4: «Este Tribunal habrá de comprobar ‘si la excepcionalidad del supuesto de hecho contemplado tiene una justificación objetiva —en caso contrario la ley sería arbitraria— y, si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación’ (SSTC 203/2013, FJ 5; 50/2015, FJ 5, y 231/2015, FJ 3). Y como se ha declarado, ‘para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10, en relación con el control de la actuación administrativa, y STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6, 7, 8 y 9, con respecto a la supervisión de la actividad legislativa)’ (STC 48/2005, FJ 7). A esto debe añadirse que en el caso de las leyes singulares de supuesto de hecho concreto ha de valorarse su incidencia ‘de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva’, en cuanto pueda ‘impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa’ (STC 203/2013, FFJJ 3 y 8)».

De otra parte, tratándose de una ley singular de contenido expropiatorio, en razón de la materia sobre la que recae, está en todo caso sometida a las garantías del artículo 33.3 CE (SSTC 166/1986, FFJJ 12 y 13; 6/1991, FJ 6, y 48/2005, FJ 4). La primera de estas garantías aparece recogida de forma taxativa en el artículo 33.3 CE («[n]adie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa de utilidad pública o interés social»): la *causa expropiandi* que, como primer requisito, como fin legitimador, debe proporcionar el soporte justificativo de cualquier medida de expropiación forzosa. Su definición es en efecto una exigencia inexcusable, derivada del carácter medial de la expropiación como instrumento al servicio de fines públicos sustantivos cuya procura material corresponde a la Administración (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6). Hasta tal punto es así que «el derecho de propiedad garantizado por el art. 33 del texto constitucional es, desde la vertiente individual, un derecho subjetivo que, como ya se ha dicho en la STC 111/1983, fundamento jurídico 8, y reiterado en la STC 37/1987, fundamento jurídico 2, ‘cede para convertirse en un equivalente económico cuando el bien de la comunidad legitima la expropiación’, apareciendo así esa conversión directamente conectada y supeditada al fin mismo de utilidad pública que la justifica» (STC 6/1991, de 15 de enero, FJ 7).

Las leyes singulares de expropiación no son ninguna excepción: «al igual que toda clase de expropiaciones, requieren una específica finalidad de utilidad pública o interés social, si bien es preciso que esta finalidad venga apoyada en un supuesto de hecho singular y excepcional que guarde adecuación con la naturaleza, igualmente singular y

excepcional, que tienen las expropiaciones legislativas y, en tal sentido, su *causa expropriandi* funciona como criterio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida legislativa expropiatoria» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 14).

Confluye así la doble perspectiva doctrinal expuesta, pues el canon de razonabilidad propio de todas las leyes singulares está anclado en primer lugar en su justificación objetiva, que en el caso de las expropiaciones legislativas singulares no puede ser otra que la concurrencia de una causa de utilidad pública o interés social.

5. El Tribunal coincide con el criterio del órgano judicial promotor de esta cuestión de inconstitucionalidad, corroborado por el del Fiscal General del Estado, en apreciar que en la disposición cuestionada no concurre la finalidad de utilidad pública o interés social que ha de legitimar cualquier medida de naturaleza expropiatoria.

La genérica remisión de la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 39/2010 a las «circunstancias puestas de relieve por la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2010» no da cuenta de la finalidad de utilidad pública o interés social; y la exposición de motivos tampoco proporciona explicación alguna que permita vislumbrar su concurrencia. Y no puede entenderse que la *causa expropriandi* se halle implícita en la referencia transcrita: como advierten el órgano promotor y el Ministerio Fiscal, no lo es una sentencia penal que no condenó a la pérdida de la pensión reconocida, y que aprecia una falsedad documental ajena y desconectada de la prueba presentada en el expediente administrativo tramitado por el Ministerio de Defensa a efectos del reconocimiento de la pensión excepcional.

El Tribunal entiende que la alusión a la conducta de la beneficiaria de la pensión excepcional, que como quedó anteriormente expuesto no es causa extintiva de la pensión según el Real Decreto Legislativo 670/1987, no tiene cabida en la diversidad, constitucionalmente legítima, de causas de expropiación (STC 67/1988, de 18 de abril, FJ 6).

En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011, al no exteriorizarse en la medida adoptada una causa constitucionalmente legítima de utilidad pública o interés social. Este pronunciamiento afecta a la disposición en su integridad, por lo que no resulta necesario analizar la concurrencia de los restantes criterios que conforman el control de constitucionalidad propio de las leyes singulares, ni profundizar en el incumplimiento de las restantes garantías constitucionales recogidas en el artículo 33.3 CE, o en la vulneración del principio de irretroactividad consagrado en el artículo 9.3 CE.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 818-2017 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de abril de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.