

STC 176/2011, de 8 de noviembre de 2011, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1827/2000.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados

ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1827-2000, interpuesto por 60 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al considerar que vulnera tanto los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, como los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y los Letrados de las Cortes Generales don Fernando Sainz Moreno y don Manuel Fernández-Fontecha Torres, en representación, respectivamente, del Congreso de los Diputados y del Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El día 29 de marzo de 2000 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de 60 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, al considerar que vulnera los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, así como los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado.

Subsidiariamente, el recurso se dirige también contra determinados preceptos de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, concretamente, contra los arts. 1 (apartados 2, 3 y 5), 3 (apartados 1, 2, 5 y 7), 6 (apartados 8 y 10), 7, 9 (apartados 3, 6, 8, 9, 10, 15 y 16), 13, 14, 16 (apartados 3 y 4), 18, disposiciones adicionales tercera, novena, vigesimoquinta y trigésima cuarta, disposiciones transitorias primera, segunda, octava, décima y duodécima, y disposición derogatoria segunda, al considerar que vulneran el art. 134.7 CE; contra los arts. 15, 19, 20, 22 (con excepción de lo dispuesto en su apartado 7), 23, 25, 26, 29 a 32, 34, 35, 37 a 44, 46, 47, 49 a 57, 59, 60, 63 a 69, 71, 72, 76 a 78, 81, y disposiciones

adicionales séptima, octava, decimotercera, decimosexta a decimonovena, vigesimocuarta, vigesimoséptima, vigesimooctava, trigésima a trigésima segunda, por infringir el art. 134.2 CE; y contra la disposición transitoria duodécima, al entender que contradice el art. 9.3 CE.

Tras concretar los Diputados recurrentes algunos datos sobre el procedimiento de aprobación de la Ley 55/1999, describir su contenido, precisar la que consideran como opinión contraria de los órganos consultivos al uso de este tipo de normas (con referencia al dictamen del Consejo Económico y Social de 29 de septiembre de 1999 y el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 30 de septiembre de 1999), citar un documento de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda de fecha 3 de marzo de 1999 y concretar la doctrina del Tribunal Constitucional con relación al contenido de las leyes de presupuestos generales del Estado, así como la opinión del Voto particular formulado en la STC 32/2000, de 3 de febrero, proceden, en primer lugar, a dar "por reproducidas todas y cada una de las argumentaciones contenidas en el apartado IV del recurso 1390/99" (las relativas a "la Ley 50/1998 como complementaria del ordenamiento jurídico" y a su inconstitucionalidad por infracción del sistema de fuentes), asumiéndolas frente a la ahora impugnada, para insistir en el hecho de que la "Ley 55/1999 como complementaria de la Ley 54/1999 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000", está sometida a iguales límites que ésta y, por tanto, incurre en inconstitucionalidad por infracción del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento al vulnerar los principios democrático y de pluralismo político (art. 1.1 CE), el principio de separación de poderes y los derechos de las minorías (art. 66 CE), el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como los arts. 23.2 y 88 CE, 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado.

A lo anterior añaden los Diputados recurrentes varias reflexiones sobre la Ley 55/1999 como complementaria del ordenamiento jurídico. A este respecto, destacan que en la tramitación de esta Ley se han dado dos circunstancias que no se dieron en la tramitación de la Ley 50/1998 y que han coartado la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE). La primera de ellas es que, habiendo solicitado el Grupo Parlamentario al que pertenecen los recurrentes, a la Mesa de la Cámara con fecha de "18 de octubre de 1998" [sic], la reconsideración del acuerdo tomado por ésta el 5 de octubre de 1999 de encomendar en exclusiva a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, el estudio del proyecto de ley, dicha petición les fue denegada por acuerdo de la Mesa de la Cámara de "25 de octubre de 1998" [sic]. Además, y por si no se admitía su anterior solicitud, por escrito con fecha de "18 de octubre de 1998" [sic], se instó a la Mesa la aplicación del art. 43.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en el sentido de pedir informe previo a las comisiones competentes en razón de las materias afectadas por el proyecto de ley, lo que fue rechazado por acuerdo de la Mesa de fecha de "25 de octubre de 1998" [sic]. De esta manera, la mayoría de la Mesa de la Cámara es la que ha decidido "el calendario de tramitación de la Ley de Acompañamiento 'acompañada' a la Ley de Presupuestos", acompañamiento que hace que se impida el ejercicio del debate tal y como el Reglamento establece y al que tiene derecho la minoría parlamentaria.

La otra circunstancia a la que hacen referencia los recurrentes es que en el debate de totalidad, que debía producirse ante las enmiendas de devolución presentadas por el Grupo Parlamentario al que pertenecen, tanto al proyecto de ley de presupuestos como al proyecto de ley de medidas, se inscribió en el orden del día de la sesión plenaria núm. 257 del lunes 25 de octubre de 1999 bajo un solo epígrafe ("debates de totalidad de iniciativas legislativas") cuando se refería a dos iniciativas [el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado (número de expediente 121/000186) y el proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social (número de expediente 121/000187)], iniciándose el debate por el Presidente del Congreso bajo un "punto único

del orden del día" cuando lo cierto es que se estaba en presencia de dos puntos distintos del orden del día, acumulándose en un solo debate las enmiendas de totalidad, lo que supuso la anulación e inexistencia del debate de totalidad del proyecto de ley de medidas que tenía tres enmiendas de esa naturaleza, con incumplimiento del art. 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

A continuación subrayan los Diputados recurrentes lo que denominan como "algunos casos particularmente llamativos que afectan al principio de seguridad jurídica" (artículo 9.3 CE)", como son "la desorganización de las fuentes del Derecho", "los intereses de los lobbies o sectores influyentes", "la fungibilidad entre Ley de Presupuestos y Ley de Acompañamiento" y su finalidad de "deshacer entuertos" de anteriores leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Sostienen a este respecto que en la ley impugnada se pone de manifiesto con claridad la desorganización de las fuentes del Derecho a que se puede llegar sólo debida a que el órgano encargado de elaborar los proyectos -el Gobierno- y el órgano encargado de convertirlos en mandatos legales -las Cortes Generales- "no son cuidadosos", al ser impensable "calificarlo de ignorancia" [así sucede, a su juicio, cuando la ley de medidas modifica el régimen del "oro de inversión" de la Ley del impuesto sobre el valor añadido para adaptarlo al Derecho comunitario, estando autorizada la ley de presupuestos por la disposición final primera de la Ley del impuesto sobre el valor añadido para acometer dicha modificación]. Señalan a renglón seguido que los sectores influyentes "han descubierto que es mejor esperar al trámite de presupuestos para lograr reformas coyunturales que desnaturalizan la acción legislativa", agravando "una permanente inseguridad jurídica" y generando "el vicio de la improvisación legislativa". Añaden, después, que leyes como la impugnada están creando inseguridad y confusión, incluso en el propio ámbito de la Administración, al incluir la regulación de materias que debían integrarse en las leyes de presupuestos por guardar una conexión básica y esencial con los ingresos del Estado (esto pasa, a su parecer, con la inclusión de una medida en materia de régimen general de la seguridad social de determinados trabajadores hortofrutícolas, que la memoria del proyecto justificaba en su relación directa con las previsiones de ingresos). Y concluyen precisando que la técnica de regular aspectos generales por la ley de medidas implica una falta de valoración de los efectos y consecuencias de las normas que precipitadamente se elaboran y aprueban (y citan como ejemplo la modificación que el art. 65 de la Ley 55/1999 hace de los arts. 87, 88 y 90 de la Ley 50/1998, al tratarse la regulación de estos últimos, según señalaba la memoria del proyecto, de una regulación de imposible cumplimiento).

Una vez concretada la inconstitucionalidad total de la norma impugnada, pasan a continuación los recurrentes a analizar la concreta inconstitucionalidad de algunos preceptos de la citada Ley 55/1999, en primer lugar, por vulnerar la prohibición de modificar tributos sin la existencia de una previa ley tributaria sustantiva que así lo prevea (art. 134.7 CE). A este respecto, tras sintetizar la doctrina de este Tribunal Constitucional contenida fundamentalmente en la STC 27/1981 -a saber, que el art. 134.7 CE prohíbe en todo caso la creación de tributos y también su modificación, salvo que esté prevista en una ley tributaria- consideran los demandantes que infringen esa disposición constitucional los siguientes preceptos: a) art. 1, apartados 2, 3 y 5, y disposiciones transitorias primera, segunda y duodécima (impuesto sobre la renta de las personas físicas), por contener, en primer lugar, una modificación en los arts. 14 y 24 de la Ley 40/1998 (la regulación de los seguros denominados como *unit linked*) que no se encuentra amparada en la habilitación prevista en la disposición final quinta de esa Ley 40/1998; en segundo lugar, porque la nueva redacción dada al art. 17.2 a) de la Ley 40/1998 (rendimientos irregulares del trabajo) tiene una eficacia retroactiva plena o auténtica vulneradora no sólo del art. 134.7 CE, sino también del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE; y, en fin, porque la adición de un nuevo párrafo a la disposición transitoria novena de la Ley 40/1998 (ganancias patrimoniales

derivadas de elementos adquiridos con anterioridad a 31 de diciembre de 1994) contiene una regla de determinación de la base imponible; b) art. 3, apartados 1, 2, 5 y 7, y disposición transitoria décima (impuesto sobre sociedades), al contener todos ellos normas de determinación de la base imponible (integración en la base imponible del impuesto de los seguros de vida en los que se asuma el riesgo de la inversión, cuantificación de las rentas derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales y condiciones para la inclusión en el régimen de transparencia fiscal) que no se corresponden con la habilitación prevista en la disposición final novena de la Ley 43/1995; c) art. 6, apartados 8 y 10, y disposición derogatoria segunda (impuesto sobre el valor añadido), al regular aspectos relacionados con la determinación de la cuota y de la base imponible sin contar con una habilitación suficiente en la Ley 37/1992; d) art. 7 (impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados), por modificar las tarifas y las exenciones del impuesto, sin que tal posibilidad esté prevista en la disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 1/1993; e) art. 9, apartados 3, 6, 8, 9, 10, 15 y 16, y disposición transitoria octava (régimen económico fiscal de Canarias), por regular exenciones, cuotas deducibles y aspectos relacionados con la determinación de la base imponible del impuesto general indirecto canario sin contar con una habilitación suficiente de la Ley 20/1991 y sin que tales modificaciones vengan exigidas por la aplicación de Directivas comunitarias; f) art. 13 (tasa por publicación de anuncios en el "Boletín Oficial del Estado"), al modificarse las exenciones sin tener cobertura en la habilitación previa de la disposición final segunda de la Ley 25/1998; g) art. 14 (tasa por derechos de examen), pues ni la Ley 66/1997 ni la Ley 25/1998 habilitan para el establecimiento de exenciones; h) art. 16, apartados 3 y 4 (fundaciones e incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general), pues la previsión contenida no encuentra cobertura en las habilitaciones previstas en la disposición final cuarta de la Ley 30/1994; i) art. 18 y disposición adicional vigesimoquinta (impuesto sobre bienes inmuebles), al exceder la regulación realizada la habilitación prevista en el art. 69.2 de la Ley 39/1988; j) disposición adicional tercera (organización internacional de comisiones de valores), al afectar a figuras tributarias excediendo de las habilitaciones contenidas en las distintas leyes reguladoras; k) disposición adicional novena (beneficios fiscales aplicables a "Salamanca Capital Europea de la Cultura 2002"), por contener una amplitud de beneficios que afectan al régimen tributario de los distintos impuestos a que hace referencia el régimen fiscal, sin una habilitación específica en las leyes reguladoras de los tributos a los que afecta; y l) disposición adicional trigésima cuarta (tarifas portuarias), al ser las tarifas una prestación patrimonial pública de carácter coactivo que forman parte del concepto constitucional de tributo a que se refiere el art. 134.7 CE.

En segundo lugar, concretan los Diputados recurrentes aquellos otros preceptos de la Ley 55/1999 que, a su juicio, infringen el art. 134.2 CE por no guardar una relación directa con el presupuesto ni con los criterios de política económica general del Gobierno de la que ese presupuesto es instrumento. Estos preceptos son los siguientes: a) art. 15 (Ley general tributaria), que modifica las consultas vinculantes; b) art. 19 (Estatuto de los trabajadores), que reforma el contrato fijo discontinuo alterando el régimen de las relaciones laborales; c) art. 22 (Seguridad Social), que incorpora una modificación de Derecho codificado en su régimen jurídico; d) art. 23 (enfermeros subinspectores e inspectores médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social), relativo a la consideración o no de agente de la autoridad de los citados colectivos; e) arts. 25 y 26 (régimen especiales de la Seguridad Social), que recogen normas generales relativas a la cotización y atribución de competencias a los inspectores médicos del Instituto Social de la Marina; f) arts. 29, 30, 31, 32, 34 y 35 (personal al servicio de las Administraciones públicas), que regulan criterios generales de organización y derechos de los funcionarios públicos; g) art. 37 (acceso a la función pública), que acoge una norma de carácter general; h) arts. 38 y 39 (provisión de puestos de trabajo), que regulan las condiciones de acceso, desempeño de puestos de trabajo y situaciones de

determinados funcionarios; i) art. 40 (protección social), que fija los criterios de cobertura de accidentes y asistencia sanitaria del personal desplazado en el exterior; j) art. 41 (derechos pasivos), que incorpora una modificación de carácter general en la definición del hecho causante de las pensiones; k) art. 42 (aplicación de la disposición transitoria sexta de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo), que establece una excepción atinente a las condiciones de acceso a la función pública; l) art. 43 (Ley general presupuestaria), que modifica con carácter general el régimen jurídico aplicable al sector público estatal; m) art. 44 (responsabilidad financiera derivada de la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea), que prevé una regulación general sobre la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en la gestión de las subvenciones comunitarias y de los procedimientos para hacerla efectiva; n) arts. 46, 47 y 49 (gestión de las haciendas locales), que incluyen modificaciones generales o básicas del régimen jurídico de las corporaciones locales; ñ) arts. 50, 51 y 52 (organización administrativa), al efectuar modificaciones en el régimen, atribuciones y competencias de las entidades a que se refieren; o) art. 53 (acción administrativa en el exterior), que contiene previsiones indefinidas y generales en relación con los destinos del fondo de ayuda al desarrollo; p) art. 56 (comercio minorista), que introduce modificaciones en los pagos a proveedores del comercio, facturas e infracciones y sanciones; q) art. 57 (competencia desleal), que contiene una habilitación en blanco al Gobierno en orden a la adopción de medidas en relación con los nacionales de otro Estado; r) art. 59 (autopistas en régimen de concesión), que dispone una serie de modificaciones generales sobre construcción, conservación y explotación de las autopistas en régimen de concesión; s) art. 60 (contrato de servicios de gestión de autovías), que incluye una norma que tiene la consideración de legislación básica sobre contratos administrativos; t) art. 64 (disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido), que contiene medidas con una conexión secundaria o accidental con los ingresos del Estado; u) art. 65 (modificación de la Ley de ordenación de los transportes terrestres), que regula un régimen de infracciones y sanciones; v) arts. 77 y 78 (sanidad), que constituyen una alteración de la ordenación general y permanente de la materia; x) disposición adicional decimoctava (médicos de asistencia médico-farmacéutica y de accidentes de trabajo), que declara la extinción del régimen de previsión del citado colectivo; e y) disposición adicional vigesimocuarta (integración de Notarios y Corredores de Comercio), que no sólo acoge una medida de notable trascendencia e importancia sino que no entra en vigor hasta el 1 de octubre de 2000.

Si antes identificaban los Diputados recurrentes los preceptos de la Ley 55/1999 que, a su juicio, no guardaban "una relación directa" con el presupuesto ni con los criterios de política económica general del Gobierno de la que ese presupuesto es instrumento, a continuación pasan a concretar aquellos otros preceptos que, también a su juicio, no mantienen ninguna clase de relación con esos ingresos y gastos del Estado o con los criterios de política económica, esto es, no guardan siquiera una relación indirecta. Esos preceptos son: art. 20 (personal extracomunitario en buques), art. 54 (modificación de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas), art. 55 (modificación de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de mediación en seguros privados), art. 63 (modificación de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre navegación aérea), art. 66 (modificación de la Ley 11/1998, de 24 de abril, general de telecomunicaciones), art. 67 (modificación de la Ley 10/1998, de 3 de mayo, de televisión privada), art. 68 (modificación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones), art. 69 (modificación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo), art. 71 (modificación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos), art. 72 (Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del estatuto de la viña, el vino y los alcoholes), art. 76 (modificación de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad), art. 81 (modificación de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente) y disposiciones adicionales séptima (reclamaciones económico-

administrativas), octava (modificación de la Ley 26/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos), decimotercera (mancomunidad de canales del Taibilla), decimosexta (operaciones de comercio exterior), decimoséptima (modificación de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores), decimonovena (modificación del Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de sociedades anónimas), vigesimoséptima (participaciones en el sector energético), vigesimooctava (modificación del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial), trigésima (modificación de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), trigésima primera (modificación de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones) y trigésima segunda (modificación de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión).

Finalmente, suplican los Diputados recurrentes a este Tribunal que, teniendo en cuenta la conexión existente entre el objeto y fundamento del presente recurso con el interpuesto contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (recurso núm. 1390-1999), se proceda a la acumulación de ambos procesos constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

2. La Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 11 de abril de 2000, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Igualmente, acordó oír a las partes en el mismo plazo del traslado para que expusiesen lo que considerasen oportuno acerca de la acumulación de este recurso con el núm. 1390-1999 -contra la Ley 50/1988, de 30 de diciembre-, promovidos ambos por los mismos recurrentes. Todo ello con publicación en el "Boletín Oficial del Estado" (lo que se cumplimentó en el "BOE" núm. 103, de 29 de abril de 2000).

3. El día 26 de abril de 2000 presentó un escrito en el Registro General de este Tribunal el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, solicitando se le tuviese por personado y se le concediese una prórroga del plazo conferido para formular alegaciones por ocho días más.

4. Mediante providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal con fecha de 3 de mayo de 2000, se acordó tener por personado y parte al Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones, a partir del día siguiente al de expiración del ordinario.

5. Por escrito registrado el día 5 de mayo de 2000 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal la decisión de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento a los solos efectos de formular alegaciones en relación con la violación de las normas reguladoras del procedimiento legislativo que se denuncia en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados, encomendando la representación y defensa al Letrado de las Cortes Generales, don Fernando Sainz Moreno, jefe de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara, con remisión del recurso a la dirección de estudios y documentación de la Secretaría General. Posteriormente, mediante escrito registrado el día 6 de mayo siguiente, el Letrado de las Cortes Generales, en representación de esta Cámara, suplicó que se le tuviese por personado, dando

por reproducidas en su integridad las alegaciones presentadas en el recurso núm. 1390-1999, asumiéndolas plenamente en el presente recurso.

No obstante lo dicho, el representante del Congreso de los Diputados opone algunas consideraciones a las alegaciones complementarias efectuadas por los Diputados recurrentes, en el sentido de precisar los siguientes extremos:

a) Que los acuerdos de la Mesa de "18 de octubre de 1998" y de "25 de octubre de 1998" [sic] no son más que la consecuencia de haber adoptado la decisión de que ambos proyectos, el de la ley de presupuestos y el de la ley de medidas, se tramitaran por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda.

b) Que el acuerdo de que en la sesión plenaria de 25 de octubre de 1999 se presentaran ambos proyectos de manera conjunta y se debatieran luego las enmiendas a la totalidad de devolución, presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida y Mixto, fue sometido a la Junta de Portavoces sin que los representantes del grupo al que pertenecen los diputados recurrentes opusieran objeción alguna a tal forma de ordenar el debate.

c) El hecho de que se hayan incluido en la Ley de medidas 55/1999 algunas normas que pudieran haberse introducido en la Ley de presupuestos no entraña vicio de inconstitucionalidad alguno, pues su ubicación en una u otra ley es opcional.

d) El argumento de cómo operan "los intereses de los lobbies o sectores influyentes en la tramitación de las leyes" es un tema cuya contestación exige examinar cómo actúan los sectores influyentes "en todos los procedimientos parlamentarios", cuestión que claramente excede el contenido del presente recurso.

Según lo que antecede, concluye el Letrado de las Cortes Generales suplicando se dicte Sentencia por la que se declare que no se han producido las infracciones del procedimiento legislativo invocadas en la demanda.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 10 de mayo de 2000, la Presidenta del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de dar por personada a esta Cámara, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. Por escrito registrado en este Tribunal el día 18 de mayo de 2000, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó sus alegaciones solicitando que se dictase Sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad, declarándose la constitucionalidad de la Ley 55/1999.

Parte el Abogado del Estado precisando que puesto que el presente recurso es muy similar al que se promovió en su día contra la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, se va a referir exclusivamente a las cuestiones nuevas que plantea el recurso dirigido contra la Ley 55/1999, para evitar reiteraciones innecesarias. A este respecto señala, antes de nada, que los Diputados insisten en defender la inconstitucionalidad de la ley apoyándose en las posiciones de algunos autores y órganos consultivos del Estado, que no tienen virtualidad alguna en el procedimiento constitucional, al tratarse de consideraciones sobre los efectos que produce este modo de modificación del ordenamiento jurídico en el ejercicio de las profesiones relacionadas con el Derecho, pero sin que supongan un riguroso análisis jurídico-constitucional dirigido a demostrar la inconstitucionalidad de este tipo de leyes. De esta manera, las únicas alegaciones que tienen interés en este procedimiento constitucional, a juicio del Abogado del Estado, son las que se dirigen directamente a defender la vulneración de preceptos de la Constitución.

Por otra parte, pasa el Abogado del Estado a hacer una breve referencia al Voto particular de la STC 32/2000, citado por los recurrentes, precisando que si se quiere valorar adecuadamente el

contenido de un Voto particular en términos de prosperabilidad de una pretensión constitucional, hay que tener presente que un voto de esta naturaleza no es sino la opinión contraria a la de la mayoría de los miembros del Tribunal. Dicho esto, señala a renglón seguido que en el citado voto particular sólo se afirma que si las que llama "leyes de acompañamiento" fuesen aprobadas en la forma prevista para las leyes de presupuestos, por su contenido, no respetarían "la doctrina más flexible y permisiva" de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional en relación con el contenido de estas leyes en virtud de lo previsto en el art. 134 CE. Sin embargo, precisa el Abogado del Estado, no se puede olvidar que la ley que se enjuicia en este procedimiento no se aprobó al amparo de ese régimen procedimental especial, por lo que difícilmente cabe la aplicación de esa doctrina restrictiva aun cuando sea en su versión más flexible y permisiva.

Pasa a continuación el Abogado del Estado a analizar aquellas circunstancias que, según los recurrentes, se dieron en el debate de la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social para 2000, que no se dieron en la tramitación de la Ley 50/1998. En primer lugar, en relación con las resoluciones dictadas por la Mesa del Congreso que habrían coartado la potestad legislativa de las Cortes Generales con vulneración del art. 66.2 CE, ante sus solicitudes de emisión de informe previo por distintas comisiones, sin encomendarse en exclusiva el informe a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, a su juicio, tales decisiones negativas lo fueron en aplicación del Reglamento del Congreso de los Diputados que no sólo atribuye a la Mesa la facultad de encomendar a una u otra comisión el conocimiento de los distintos proyectos, proposiciones y asuntos (art. 43.1), sino también la de acordar el sometimiento a una comisión el informe previo (art. 43.3), por iniciativa de la propia Mesa o a petición de una comisión interesada (lo que excluye la legitimación de los grupos parlamentarios para hacer esta petición).

En segundo lugar, por lo que se refiere a la forma en que se produjo el debate de totalidad bajo un solo punto del día, en lugar de dos como consideraban los recurrentes, considera el Abogado del Estado que se trata de una cuestión formal que no vulnera ningún precepto constitucional o del Reglamento del Congreso de los Diputados, pues aquella forma de producirse el debate no impide que cada enmienda dé lugar a un turno a favor y otro en contra, en los términos que prevé el art. 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (único citado en su demanda por los Diputados recurrentes).

En tercer lugar, respecto de las objeciones procedimentales que hacen los recurrentes, insiste el Abogado del Estado en lo mismo que dijo en el recurso 1390-1999 al contestar la alegación sobre la vulneración del derecho de enmienda, a saber, que la participación de los Diputados en dicha tramitación (en este caso, en el debate de totalidad), fue suficiente para tener aplicado y cumplido el principio del art. 1.1 CE.

Por último, señala el Abogado del Estado con relación a la pretendida aplicación a las leyes de medidas de los límites previstos en el art. 134.2 y 7 de la Constitución para las leyes de presupuestos, que dicha extensión no es viable dado que la potestad legislativa de las Cortes Generales no tiene esos límites en la Constitución, por lo que en su ejercicio no sólo puede legislar lo que considere oportuno, sino que también tiene la facultad, dentro del cauce procedimental establecido, de aprobar los productos normativos en los plazos y en el modo que decida a través de sus órganos constitucionales.

Por medio de otrosí, el Abogado del Estado manifestó que no se oponía a la acumulación del presente recurso con el que el tramitado bajo el número 1390-1999 (promovido contra la Ley 50/1999), al considerar que se dan las condiciones previstas en el art. 83 LOTC.

8. El día 19 de mayo de 2000 el Letrado de las Cortes Generales, don Manuel Fernández-Fontecha Torres, en nombre y representación del Senado, presentó un escrito solicitando la

acumulación de los procedimientos del recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999, contra la Ley 50/1998, y del núm. 1827-2000, contra la Ley 55/1999, al tener objetos conexos, lo que justifica la solicitud de acumulación que prevé el art. 83 LOTC.

9. Por providencia de 7 de noviembre de 2011 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto analizar, en primer lugar, la constitucionalidad de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Subsidiariamente, el recurso se dirige también, en segundo lugar, contra determinados preceptos de esa misma norma legal, concretamente, contra los arts. 1 (apartados 2, 3 y 5), 3 (apartados 1, 2, 5 y 7), 6 (apartados 8 y 10), 7, 9 (apartados 3, 6, 8, 9, 10, 15 y 16), 13, 14, 15, 16 (apartados 3 y 4), 18, 19, 20, 22 (con excepción de lo dispuesto en su apartado 7), 23, 25, 26, 29 a 32, 34, 35, 37 a 44, 46, 47, 49 a 57, 59, 60, 63 a 69, 71, 72, 76 a 78, 81, disposiciones adicionales tercera, séptima, octava, novena, decimotercera, decimosexta a decimonovena, vigesimocuarta, vigesimoquinta, vigesimoséptima, vigesimooctava, trigésima a trigésima segunda y trigésima cuarta, disposiciones transitorias primera, segunda, octava, décima y duodécima, y disposición derogatoria segunda.

Antes de entrar a dar respuesta a las cuestiones planteadas por los Diputados recurrentes conviene precisar que los problemas de constitucionalidad que suscitan en el presente recurso contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, son, tal y como ponen de manifiesto las partes, prácticamente los mismos que plantearon en el recurso núm. 1390-1999 seguido contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que han sido recientemente resueltas en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, a cuyos razonamientos y conclusiones hemos de remitirnos ahora, sin perjuicio de efectuar alguna precisión adicional sobre las cuestiones nuevas planteadas por los recurrentes.

2. Consideran los Diputados recurrentes, con carácter general, que la Ley 55/1999 es inconstitucional y nula por ser contraria a los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la CE, así como a los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y a los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado, por los mismos motivos que fueron esgrimidos en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999 (interpuesto contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social). Esos motivos a los que hacían referencia entonces y que, a su juicio, convertían en inconstitucionales a las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) La imposibilidad constitucional de la existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, opere sobre la totalidad del ordenamiento jurídico, respecto de lo que concluimos que "ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo" (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3).

b) La alteración del sistema de fuentes, con relación a la cual señalamos que su contenido heterogéneo "no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las

demás normas que integran el Ordenamiento jurídico" por lo que no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 4).

c) La infracción del principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías, sobre la que concluimos que el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1) impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule "a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional" y en el que opera el "principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes" (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5).

d) La violación del derecho de enmienda por haberse añadido, en ambas Cámaras, importantes enmiendas aprobadas con el apoyo del grupo mayoritario, con referencia a la que señalamos que, siendo cierto que en el ejercicio del derecho de enmienda al articulado debe respetarse una "conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado", so pena de afectar, de modo contrario a la Constitución, tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámara, sin embargo, los Diputados recurrentes no habían impugnado precepto alguno de la ley controvertida que eventualmente pudiera haber adolecido del defecto denunciado. Esa misma carencia de impugnación concurre en este caso, no siendo función de este Tribunal Constitucional la de investigar el contenido de la ley impugnada a la búsqueda de los concretos preceptos respecto de los cuales se hubiese podido producir la situación denunciada en la demanda (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8).

e) La infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) al tratarse de una ley de contenido indefinido y sin objeto predeterminado, respecto de la que afirmamos que la norma impugnada tenía un objeto que, "aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el 'Diario Oficial de las Cortes Generales', como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el 'Boletín Oficial del Estado'" (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9), tal y como sucede en este caso.

f) Y, en fin, la infracción de una serie de reglas del procedimiento parlamentario, como que los antecedentes que se acompañaron al proyecto de ley no podían calificarse como tales, que se había delegado en una comisión legislativa permanente la aprobación del proyecto de ley cuando ello no era obligatorio, que la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, del Congreso de los Diputados, no había solicitado informes sobre cuestiones que eran competencia principal de otras comisiones, que habían intervenido Diputados de los distintos grupos parlamentarios que no eran miembros de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda sin que constase su sustitución formal o informal, y, en fin, que se había tramitado el proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Pues bien, estos vicios fueron rechazados no sólo por no haberse denunciado algunos de ellos ante la correspondiente Cámara sino, lo que es más importante, por no haberse acreditado que su alcance era de tal magnitud que hubiese alterado, "no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario" (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10), acreditación tampoco realizada ahora.

En consecuencia, por los mismos motivos que fueron expuestos en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, procede ahora también rechazar este primer bloque de motivos de inconstitucionalidad de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

3. Los Diputados recurrentes solicitan de forma subsidiaria que se declare la inconstitucionalidad de una serie de preceptos de la misma Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, concretamente, de los arts. 1 (apartados 2, 3 y 5), 3 (apartados 1, 2, 5 y 7), 6 (apartados 8 y 10), 7, 9 (apartados 3, 6, 8, 9, 10, 15 y 16), 13, 14, 16 (apartados 3 y 4), 18, disposiciones adicionales tercera, novena, vigesimoquinta y trigésima cuarta, disposiciones transitorias primera, segunda, octava, décima y duodécima, y disposición derogatoria segunda, al considerar que vulneran el art. 134.7 CE; contra los arts. 15, 19, 20, 22 (con excepción de lo dispuesto en su apartado 7), 23, 25, 26, 29 a 32, 34, 35, 37 a 44, 46, 47, 49 a 57, 59, 60, 63 a 69, 71, 72, 76 a 78, 81, y disposiciones adicionales séptima, octava, decimotercera, decimosexta a decimonovena, vigesimocuarta, vigesimoséptima, vigesimooctava, trigésima a trigésima segunda, por infringir el art. 134.2 CE.

La pretensión de aplicar a las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social los límites que la Constitución prevé para las leyes de presupuestos generales del Estado, concretamente en los apartados 2 y 7 del art. 134, ya ha sido rechazada en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, en la que hemos señalado que "debe afirmarse taxativamente que las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa (art. 66.2 CE)" (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11).

Deben rechazarse también, pues, los vicios denunciados a este respecto al no poder vulnerar la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, ninguno de los límites que la Constitución consagra para la ley de presupuestos generales del Estado, respecto de los que sólo a ésta son específicamente predicables.

4. El primer bloque de cuestiones nuevas planteadas por los recurrentes en el presente proceso constitucional y que afectarían a la totalidad de la ley impugnada por vulneración de los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la Constitución, así como de los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y de los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado, derivan, en primer lugar, de la no reconsideración por la Mesa del Congreso, dada la heterogeneidad de los contenidos abarcados por el proyecto de ley, del acuerdo de 5 de octubre de 1999 por el que se encomendaba a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, el estudio del proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social; en segundo lugar, de la negativa de la Mesa de la Cámara a solicitar informe previo a otras comisiones competentes en razón de las materias afectadas por el proyecto de ley; y, en tercer lugar, de la ordenación bajo un solo punto del día y por la realización de un debate conjunto de las enmiendas de totalidad con devolución tanto al proyecto de ley de presupuestos generales del Estado como al proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Debe insistirse antes de nada en que "la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras" [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10]. No basta, pues, con cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las

normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo, siendo necesario a tales efectos que el vicio o inobservancia denunciada afecte "esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que sólo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad" (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10).

Hecha la precisión que antecede, no cabe sino señalar, también ahora, que estamos en presencia de unos actos de trámite insertos en un procedimiento parlamentario cuya eventual inobservancia sólo podría alcanzar relevancia constitucional y, por tanto, viciar de inconstitucionalidad la ley resultante cuando, como hemos señalado anteriormente y debemos reiterar ahora, esas inobservancias alterasen de modo sustancial el proceso de formación de voluntad de una Cámara, extremo éste que ni se dedujo de las pretendidas irregularidades denunciadas y ni siquiera se alegaron [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 d)]. Pues bien, en este caso, no sólo los vicios citados no fueron denunciados ante la misma Cámara (salvo el de la decisión de atribuir a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, el estudio del proyecto de ley, decisión ésta respecto de la que solicitó su reconsideración), sino que, una vez más, los Diputados recurrentes se limitan a cuestionar de forma genérica determinadas decisiones de la Mesa del Congreso, sin un mínimo de argumentación que permita poner en cuestión sobre esta base la constitucionalidad de la totalidad de la ley impugnada. Todo ello sin olvidar, como ya hemos tenido ocasión de señalar, "que no se puede confundir el ejercicio de una facultad con el cumplimiento de una obligación, para colegir del no ejercicio de aquélla por quien tiene la opción de acordar su cumplimiento, la inconstitucionalidad de la norma resultante del procedimiento legislativo" [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 c)].

5. La última cuestión planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad se dirige a denunciar la vulneración del art. 9.3 CE por la disposición transitoria duodécima de la Ley impugnada, la cual, a juicio de los recurrentes, otorga una eficacia retroactiva plena o auténtica a la nueva redacción dada al art. 17.2 a) de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

La Ley 55/1999, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, fue aprobada el día 29 de diciembre, publicada en el "Boletín Oficial del Estado" del día 30 de diciembre de 1999, y fijada su entrada en vigor, según su disposición final segunda, para "el día 1 de enero del año 2000". No obstante lo anterior, la disposición transitoria duodécima, bajo el título de "régimen transitorio de la modificación introducida en el artículo 17.2 a) de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias", establecía, en su primer párrafo, que "[l]a modificación introducida en el artículo 17.2 a) de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, por el artículo 1 de esta Ley, será aplicable a los rendimientos devengados desde el día 1 de octubre de 1999". Por su parte, el art. 1 de la citada Ley 55/1999, en su apartado 5, da nueva redacción al art. 17.2 a), modificando la reducción aplicable a los rendimientos irregulares del trabajo personal por cuenta ajena.

Para determinar cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera la seguridad jurídica de los ciudadanos hay que analizar, de un lado, el grado de retroactividad de la norma cuestionada y, de otro, las circunstancias específicas que concurren en cada supuesto [SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3; y 182/1997, de 20 de octubre, FJ 11 c)]. Con relación al grado de retroactividad, hemos de señalar que, como correctamente apuntan los recurrentes, la que se imputa al precepto impugnado no es

"impropia" o aquella que anuda efectos jurídicos a situaciones de hecho aún no concluidas, sino "auténtica", por afectar a situaciones jurídicas ya consumadas (SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11; 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 4; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11). En efecto, aún tratándose el impuesto sobre la renta de las personas físicas de un tributo con un hecho imponible duradero o de período, en el que el devengo se sitúa al final del período impositivo y, por tanto, de un tributo en el que el legislador puede, en principio, modificar "algunos aspectos del mismo por medio de disposiciones legales dictadas precisamente durante el período impositivo en el que deben surtir efectos" (STC 182/1997, de 19 de noviembre, FJ 13), dado que con ello estaría afectando a un hecho imponible aún no consumado (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 12), sin embargo, en el caso que nos ocupa la norma impugnada entró en vigor el día 1 de enero de 2000, esto es, con posterioridad al devengo del impuesto sobre la renta de las personas físicas correspondiente al ejercicio 1999 (que se producía, con carácter general, el día 31 de diciembre de cada ejercicio de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.2 de la Ley 40/1998). Se trata, pues, de un supuesto de retroactividad "auténtica" en la medida que la retroactividad incorporada a la disposición transitoria impugnada afectó, en el ámbito de un hecho imponible que estaba totalmente consumado, a situaciones jurídicas surgidas y concluidas durante el ejercicio de 1999.

El juicio de constitucionalidad sobre este extremo ha de partir de que, según tenemos dicho, aunque la mera constatación de que la mencionada Ley 55/1999 tuvo carácter retroactivo lleva necesariamente a la conclusión de que la seguridad jurídica de los sujetos pasivos del impuesto sobre la renta de las personas físicas ha quedado afectada, sin embargo, ello no es razón suficiente para declarar que esa afectación se ha hecho de modo contrario a la Constitución. En efecto, partiendo de que "no cabe considerar, con carácter general, subsumidas las normas fiscales en aquellas a las que expresamente se refiere el art. 9.3 de la Constitución, por cuanto tales normas tienen un fundamento autónomo en la medida en que son consecuencia obligada del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, impuesto a todos los ciudadanos por el art. 31.1 de la Norma fundamental" [STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 9 A)]. Ahora bien, también hemos afirmado que "la admisibilidad de la retroactividad de las normas fiscales no supone mantener, siempre y en cualquier circunstancia, su legitimidad constitucional, que puede ser cuestionada cuando su eficacia retroactiva entre en colisión con otros principios consagrados en la Constitución" [STC 126/1987, FJ 9 B)] y muy especialmente los principios de capacidad económica y seguridad jurídica.

En particular, en los supuestos de retroactividad "auténtica" la doctrina de este Tribunal ha venido afirmando que "sólo cualificadas excepciones" podrían oponerse al principio de seguridad jurídica (STC 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 4), por lo que la licitud o ilicitud de la disposición y, por tanto, el sacrificio de ese principio, dependerá de la concurrencia o no de exigencias cualificadas "del bien común" [STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11) o de "interés general" (STC 182/1997, de 20 de octubre, FJ 11 d)], razón por la cual, pueden reputarse conformes con la Constitución modificaciones con cualquier grado de retroactividad cuando "existieran claras exigencias de interés general" [STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 5 C)]. En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entre otras en su Sentencia de 26 de abril de 2005 (C-376/02), caso *Stichting Goed Wonen* contra *Staatssecretaris van Financiën*, donde precisamente se afirmaba que la finalidad de evitar las operaciones dirigidas a eludir las obligaciones tributarias puede constituir una justificación suficiente para una norma retroactiva (párr. 45: "Los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica no se oponen a que un Estado miembro, con carácter excepcional y con el fin de evitar que durante el procedimiento legislativo se incrementen considerablemente las operaciones financieras destinadas a minimizar la carga del IVA contra las que pretende luchar precisamente una ley de modificación,

atribuya a esta ley un efecto retroactivo, cuando, en circunstancias como las del asunto principal, se ha advertido de la próxima adopción de la ley y de su efecto retroactivo a los operadores económicos que realizan operaciones económicas como las contempladas por la ley, de modo que puedan comprender las consecuencias de la modificación legislativa prevista para las operaciones que realizan)". Finalmente, hemos afirmado que las citadas exigencias de interés general "deben ser especialmente nítidas cuando la norma retroactiva de que se trate incide en un tributo como el impuesto sobre la renta de las personas físicas" [STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13 A)].

Pues bien, en primer lugar podría entenderse que la modificación operada en el impuesto sobre la renta de las personas físicas respondía "a la finalidad, constitucionalmente respaldada, de una mayor justicia tributaria" (STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 13), al dirigirse a corregir la forma de tributación de los rendimientos irregulares del trabajo personal por cuenta ajena, que se estaba utilizando como un instrumento de planificación fiscal por contribuyentes de elevado nivel de rentas que tenían la posibilidad de arbitrar sus relaciones económicas, provocando la generación de rendimientos dinerarios o en especie de forma irregular. Concretamente, son las enmiendas núms. 69 y 70 presentadas por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida al art. 1 del proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que pretendían, de un lado, evitar "[l]a búsqueda de ingeniería fiscal para no contribuir fiscalmente en la misma proporción", y, de otro, "[e]vitar interpretaciones torticeras de la ley que eludan la progresividad fiscal, haciendo creer que determinadas remuneraciones en metálico o en especie son rentas irregulares o plusvalías" ("Boletín Oficial de las Cortes Generales", Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A Proyectos de Ley, 5 de noviembre de 1999, núm. 187-3, págs. 77 y 78), las que provocaron que el Grupo Parlamentario mayoritario presentase una enmienda transaccional para limitar la reducción citada al 30 por 100 y, lo que es más importante, para evitar que "cuando esa renta salarial irregular exced[iese] de unas cantidades normales, no [tuviese] la consideración de renta irregular y sí la de renta regular", tanto más cuando "algún grupo de trabajadores o de directivos, en su caso -que es lo que hemos visto en estos últimos días-, reciben remuneraciones irregulares que son excesivamente elevadas", siendo conveniente "que esas personas que reciben una renta irregular, muy superior a lo que sería razonable", tributasen "en el tipo marginal máximo" (Cortes Generales, "Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados", Comisiones, Economía, Comercio y Hacienda, VI Legislatura, núm. 794, sesión núm. 81, 10 de noviembre de 1999, pág. 23653).

Según lo que antecede, aunque pudieran haber existido razones que hicieran conveniente la modificación, sin embargo, en la medida en que dicha modificación afecta por igual a todas las rentas irregulares del trabajo, sin establecer distinciones de ningún tipo para aquellas rentas que pretendidamente serían el objeto de la medida porque con ellas se propiciaban operaciones de planificación fiscal, se produce un tratamiento indiscriminado. Este tratamiento indiscriminado implica que el efecto retroactivo se proyecte por igual sobre todas las rentas irregulares del trabajo, lo que no sólo pone en duda la existencia misma de un cualificado fin de interés general sino que tiene como consecuencia que la medida tenga un alcance más general que el que pudiera estar reflejado en la tramitación parlamentaria.

Cabe por tanto concluir que la norma cuestionada ha llevado a cabo, retroactivamente, una alteración en la determinación de la deuda tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas sin la concurrencia de nítidas y cualificadas exigencias de interés general que justificasen el efecto retroactivo otorgado, lo que conduce a estimar que se ha producido la vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 de la Constitución y, en su consecuencia, a declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo primero de la disposición transitoria duodécima de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

6. Llegados al fin de nuestro enjuiciamiento y antes de pronunciar el fallo sólo nos queda precisar cuál es el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de inconstitucionalidad que lo integra. A tal fin, debe señalarse antes que nada que la inconstitucionalidad que se declara afecta sólo a la aplicación retroactiva de la medida adoptada, que no a la medida misma, la cual no ha sido impugnada en este proceso constitucional. Y debe añadirse a continuación, que por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), procede declarar que únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía una resolución administrativa o judicial firme sobre las mismas (art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

FALLO

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

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar que es inconstitucional y nulo, con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 6, el primer párrafo de la disposición transitoria duodécima de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a ocho de noviembre de dos mil once.