

# EL «RETORNO» DEL DECRETO-LEY A LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL CONSIDERACIONES SOBRE LA STC 182/1997

Ana M. Carmona Contreras  
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. Referencias contextuales. II. Delimitación del objeto del proceso. III. Los límites formales del decreto-ley; la existencia del presupuesto habilitante. IV. Los límites materiales del decreto-ley. Materias excluidas. 1. El deber de contribuir y el entendimiento de la prohibición constitucional de afectarlo por decreto-ley. 2. Compatibilidad entre reserva de ley y decreto-ley. Su concreta aplicación en materia tributaria. V. El principio de seguridad jurídica. Su compatibilidad con la retroactividad normativa. VI. La modificación de la prestación por Incapacidad Laboral Transitoria. VII. Valoraciones conclusivas.

## I. Referencias contextuales

Tras más de cuatro años sin abordar la siempre problemática cuestión del decreto-ley (1), el Tribunal Constitucional (TC) vuelve de nuevo a enfrentarse a la ardua tarea de señalar los márgenes constitucionales dentro de los cuales dicho instrumento normativo puede actuar. Y aprovecha sobradamente la ocasión para dictar una larga y enjundiosa Sentencia en la que, junto a la sistematización de prácticamente la totalidad de su jurisprudencia en la materia, introduce significativas novedades y matices al respecto.

La decisión objeto de este comentario, la STC 182/1997 (BOE 28/X/1997) viene a resolver simultáneamente dos recursos de inconstitucionalidad acumulados, presentados por un grupo de 50 de diputados del Grupo Popular del Congreso, en los que se impugnan los artículos 2 y 6.1 del RDL 5/1992, de 21 julio, de medidas presupuestarias urgentes, que modificaron las escalas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

---

(1) La última Sentencia en la que se trató directamente el tema de la legislación gubernamental de urgencia se remonta a 1993, concretamente, la STC 225/1993, en la que se debatió la constitucionalidad del RDL 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica.

(IRPF) para 1992 y la prestación por Incapacidad Laboral Transitoria (ILT), respectivamente, así como el artículo 2 de la Ley 28/1992, de 24 denoviembre, que procede a convertir —en términos sustancialmente similares— el contenido de la precedente norma gubernamental, relativo a los tipos de gravamen.

## II. Delimitación del objeto del proceso

Antes de hacer ningún otro tipo de consideración de fondo, hemos de llamar la atención sobre un hecho novedoso que, a nuestro juicio, abre potenciales expectativas de actuación, hasta ahora inexploradas, a nuestra jurisdicción constitucional. Nos referimos a que ésta es la primera vez que el Tribunal Constitucional aborda la cuestión de la constitucionalidad de un decreto-ley y la de su ley de conversión en una misma Sentencia. Hasta ahora, la única ocasión —el caso RUMASA— en la que ambas normas habían sido impugnadas ante dicho órgano, su iter procesal aparecía escindido, fundamentalmente porque los recurrentes no procedieron a cuestionar la constitucionalidad de las dos de modo simultáneo. En dicho supuesto, la norma gubernamental aparecía impugnada únicamente mediante recurso de inconstitucionalidad (2), sin que esta misma modalidad de control abstracto se utilice también para interrogar al Alto Tribunal sobre la constitucionalidad de la sucesiva ley de conversión. Esta, por su parte, llegará a dicho órgano por la vía del control concreto, esto es, a partir de sendas cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por los órganos judiciales pertinentes (3).

La desconocida acumulación procesal producida en este caso se va a resolver por el TC apostando por una clara escisión operativa, que no ocasiona confusión alguna a la hora de delimitar escrupulosamente el que es el ámbito específico del análisis de constitucionalidad del RDL 5/

92 (limitaciones contenidas en el artículo 86.1 CE, aplicables únicamente a la normativa del Gobierno), separándolo netamente de aquel otro en el que se valora la de su homónima ley de conversión (márgenes genéricos a los que está constitucionalmente sometida cualquier manifestación de potestad legislativa). Siendo los parámetros de constitucionalidad aplicados distintos, la argumentación del órgano jurisdiccional, asimismo, también va a serlo, ya que los motivos de inconstitucionalidad formal del decreto-ley no presentan «incidencia alguna sobre la validez de los homólogos preceptos de la ley» (4). No aparece, por tanto, similitud alguna con la discutible práctica de la Corte Constitucional italiana que, de forma constante, ha procedido a extender los efectos del control de la norma gubernamental a la parlamentaria y viceversa, independientemente de la circunstancia de que ambas hayan sido impugnadas, acumulativamente o no,

---

(2) Se trata del recurso de inconstitucionalidad presentado por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra el RDL 2/83, de 23 de febrero, de expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los bancos y otras sociedades que componen el grupo RUMASA, S.A. y que dio lugar a la polémica STC 111/83.

(3) Los siguientes pronunciamientos jurisdiccionales, las SSTC 166/1986 y 6/1991, valoran la constitucionalidad de la Ley 7/83, de conversión del RDL 2/83 sobre la base de su compatibilidad con los artículos 24.1 y 14 y 33.3 CE, respectivamente.

(4) STC 182/97FJ 1 in fine.

ante dicha jurisdicción (5).

Estando ambas normas impugnadas, el Tribunal, a requerimiento de los recurrentes, va a verse en la necesidad de realizar una importante aclaración preliminar: La conversión en ley no impide en modo alguno la fiscalización de un decreto-ley, «en primer lugar, porque, de acuerdo con nuestra doctrina, ni la eventual falta de impugnación de la Ley posterior ni la derogación por ésta del Real Decreto-Ley puede ser nunca óbice para el examen por parte de este Tribunal de los motivos formales de inconstitucionalidad esgrimidos contra el Real Decreto-Ley» (6). La defensa de la Constitución y el correcto funcionamiento del sistema de fuentes establecido así lo justifican. De esta forma, la polémica doctrina de la *eficacia sanatoria* —contenida en la STC 111/1983 y en cuya virtud el control formal del decreto-ley quedaba detenido siempre que implicase la fiscalización material de la ley (7)— parece configurarse expresamente como un caso aislado en el que se desdice la pauta habitual de comportamiento del Tribunal: El mantenimiento de la función de control de las disposiciones del Ejecutivo. Y el propio TC se encarga de ponerlo de manifiesto, procediendo a citar pasajes clave de distintas resoluciones en las que, efectivamente, el control de un decreto-ley no se ha paralizado por causa de su posterior conversión en ley, aun cuando ésta no hubiera sido impugnada ante dicha jurisdicción (8).

Una vez definidos los márgenes que delimitan el ámbito del control, a continuación va a considerarse la constitucionalidad del RDL 5/92, aplicando para ello una sistemática analítica que coincide con la sucesión de prescripciones normativas contenidas en el artículo 86.1 CE. A tal efecto, aclara el Tribunal que «los vicios de inconstitucionalidad formal por infracción del art. 86.1 CE, esgrimidos frente a los preceptos impugnados del Real Decreto-Ley no podrán tener incidencia alguna sobre la validez de los homólogos preceptos de la ley» (9). Dicha norma, por el contrario, vendrá analizada desde la genérica perspectiva de su adecuación al contenido del artículo 9.3 CE, esto es, analizando la compatibilidad posible entre los principios de retroactividad normativa y su incidencia en la seguridad jurídica. Así pues, se reitera la idea de que la normativa gubernamental se controla únicamente desde la consideración a sus limitaciones específicas y exclusivas, sin aplicarle aquellas otras generales y comunes para toda manifestación de voluntad legislativa, las cuales operan solamente como parámetro de control de la ley parlamentaria.

### III. Los límites formales del Decreto-ley; la concurrencia del presupuesto habilitante

El análisis del presupuesto fáctico que legitima el recurso al decreto-ley,

---

(5) Para un análisis de dicha cuestión, vid. A. CARMONA: La configuración constitucional del decreto-ley, CEPC, Madrid, 1997, pp. 292-296.

(6) STC 182/97, FJ 1.

(7) Efecto este que lleva a considerar, vid. P. CRUZ: «Tres sentencias sobre el Decreto-ley. Las SSTC 29/82, 6 y 111/83», AA.VV.: El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, Diputació de Barcelona, 1985, p. 156, a la ley de conversión «cobertura inatacable» o «infalible paraguas protector» respecto a la precedente normativa gubernamental.

(8) Problema que, de todos modos, no se plantea aquí, puesto que «en el presente supuesto se ha extendido la impugnación, por análogas razones de inconstitucionalidad material, al homólogo art. 2 de la Ley 28/1992».

(9) *Idem*

primera de las condiciones a las que la Constitución vincula la producción de este tipo de norma, se inicia llevando a cabo una importante afirmación de principio que viene a recordar la incuestionable evidencia de que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad no es «una cláusula vacía de significado» sino que, dentro del «lógico margen de apreciación política del Gobierno», presenta unos límites jurídicos, cuyo aseguramiento corresponde al TC (10). En este contexto, la competencia de dicho órgano jurisdiccional se dirigirá exclusivamente a verificar, mediante un juicio de contradicción, que en la definición legal sometida a control concurren los elementos que respetan aquel núcleo conceptual mínimo e irreductible asumido por la Constitución, y que actúa como límite jurídicamente vinculante para los órganos políticos (11). Para el desarrollo de tal labor, el TC se reafirma en la que es su habitual pauta de conducta: Acudir a criterios «estrictamente jurídico-constitucionales» y exclusión del recurso a «valoraciones políticas», de «oportunidad y eficacia» o simple «bondad técnica» de las medidas adoptadas en sede política (12).

En esta línea, se procede a ofrecer un sistemático recordatorio general de los criterios aplicados en el desarrollo de tal función: En primer lugar, se han de determinar aquellos casos de uso abusivo o arbitrario, donde aparece una manifiesta ausencia del presupuesto de hecho (13). Para ello, la labor de control siempre aparecerá asociada a las situaciones concretas concurrentes en cada caso específico, desechándose expresamente aproximaciones apriorísticas. A tal efecto, como fundamental elemento de juicio, el TC va a tener muy presente la vinculación de la situación de urgente necesidad planteada con los objetivos gubernamentales que han de satisfacerse (14). Nexos de unión que se ha de hacer constar de modo expreso y patente, exigiéndose al Ejecutivo una definición explícita y razonada. En dicha tarea de verificación, la atención del Alto Tribunal aparece centrada preferentemente en los siguientes elementos: la Exposición de motivos del decreto-ley, el expediente de elaboración del mismo aportado por el Gobierno y, asimismo, el contenido del debate de convalidación (15). Todos los demás informes presentados tendrán, por lo tanto, un valor secundario, no concluyente, considerándose «meras alegaciones» (16).

Ulteriormente, debe existir una *conexión de sentido* o relación de adecuación-congruencia entre la situación definida como urgente y las soluciones normativas producidas para su superación. Al TC le corresponde «examinar la correspondencia de las normas contenidas en el decreto-ley con la situación económica que se trata de afrontar» (17). Debemos recordar que en el ejercicio de dicha operación se lleva a cabo un *juicio de razonabilidad*, desarrollado fundamentalmente a través de apreciaciones de mera plausibilidad, el cual

---

(10) STC 182/97, FJ 2 que, en este punto, reproduce las consideraciones contenidas en la 29/82, FFJJ 1 y 2.

(11) La consideración de la cláusula habilitante del decreto-ley como típica manifestación de «concepto constitucionalmente indeterminado», abre amplias posibilidades de acción a la hora de proceder a su concretización en favor de los órganos habilitados a tal respecto. Tal apertura, sin embargo, no puede ignorar que el hecho de la recepción constitucional implica un indudable efecto normativizador sobre tales conceptos, imponiendo límites sustanciales cuyo respeto, en última instancia, aparece asegurado por la jurisdicción constitucional. Sobre esta cuestión, vid. M. RAVERAIRA: «Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della necessità ed urgenza dei decreti-legge», GC, I, 1982.

(12) La STC 182/97, FJ 4 utiliza los mismos criterios ya expuestos en la STC 29/82, FJ 2.

(13) STC 29/82, FJ 3.

(14) STC 6/83, FJ 5.

(15) STC 29/82, FJ 4.

(16) STC 182/97, FJ 4.

(17) *Idem*.

aparece limitado a establecer el carácter justificable o no de las consideraciones llevadas a cabo en sede política. Tal aproximación externa va implicar que las valoraciones políticas o de mera oportunidad que las mismas incorporan, escapen y queden al margen de la competencia del Tribunal.

Una vez sentados los cimientos sobre los que el TC fundamentará su tarea valorativa, el siguiente paso dado es la aplicación de tal «doctrina» al caso concreto. En este sentido, la existencia de la *necesidad* de sanear las cuentas públicas para ajustar la economía española a la situación de crisis planteada durante el primer semestre del año 92, resulta indudable para el órgano jurisdiccional. Necesidad que, ante la gravedad del incremento del déficit público producido, se percibe, asimismo, como *extraordinaria*. Tal constatación sirve para justificar plenamente las medidas adoptadas por la norma gubernamental (18). En cuanto a la *urgencia*, el Tribunal va a tener en cuenta no sólo las características y dimensiones objetivas del problema existente —a saber, un creciente e imparable déficit público—, sino que, además, entra a considerar el aspecto específico y cualificado del mismo: Tal situación pone en serio peligro el cumplimiento de las exigencias del Plan de Convergencia Europea. Dado que éste se presentaba como objetivo esencial para la gobernación del país, se considerará por el TC «motivo suficiente» que acredita no sólo lo urgente de la situación, sino también el contenido —verificación de la conexión de sentido— de las medidas adoptadas por el decreto-ley impugnado; retenciones más elevadas a partir del 1 de agosto de 1992 y, asimismo, certeza de unas devoluciones menos cuantiosas como consecuencia de la elevación del tipo de gravamen introducida.

Todo ello con independencia de que el IRPF se devengue el último día del año, circunstancia esta que, en opinión de los recurrentes y también del Voto concurrente suscrito por el Magistrado Gimeno Sendra, desdice la urgencia de la situación. En este contexto, el Tribunal parece aplicar —aunque no lo mencione expresamente— un argumento ya empleado con anterioridad, concretamente en la STC 23/1993 (19), en cuya virtud la traslación pro futuro de los efectos de las medidas adoptadas no contradice la existencia de una situación urgente. El elemento relevante a tomar en cuenta es la creación de un nuevo marco jurídico de referencia, no su inmediata aplicación (20). En este caso, creemos que la explícita aplicación de tal argumento hubiera resultado especialmente útil a la hora de reforzar la justificación de la constitucionalidad de la medida analizada, ya que aunque los efectos de la elevación del gravamen se produzcan sólo en el futuro (concretamente a partir de junio de 1993, fecha en la que se llevó a cabo efectivamente la liquidación del impuesto), su introducción viene a crear la certidumbre inmediata de su contribución a la superación de la situación existente de déficit de caja. Y va a ser, precisamente, el recurso a tal aproximación discursiva el que permitirá al TC confirmar la existencia de una efectiva relación de sentido entre la situación urgente y las

---

(18) STC 182/1997, FJ 4.

(19) Vid., especialmente, el FJ 3.

(20) Se trataría de un típico supuesto de urgencia de intervenir normativamente, independientemente de que las previsiones normativas introducidas por el decreto-ley produzcan inmediatos resultados. Hay que tener en cuenta que este tipo de prácticas no resulta extraño en nuestro ordenamiento. Ejemplos recientes que ilustran dicha tendencia pueden encontrarse en A. CARMONA, «Algunas reflexiones en torno a la urgente necesidad», REP, núm. 96, 1997, pp. 276-278.

medidas tomadas para superarla (21).

En cuanto a la posibilidad de acudir a una *ley* tramitada por el *procedimiento de urgencia* (22) como alternativa constitucionalmente exigible frente al recurso a la normativa gubernamental se produce, por vez primera en nuestra jurisprudencia constitucional, una muy interesante y fundamental precisión, cuyo principal efecto es que parece reducir sustancialmente las posibilidades reales de recurrir a dicha opción. El punto cardinal sobre el que fundamos tal impresión es la afirmación —que por evidente no resulta menos relevante— de que estamos ante una decisión que, al ser competencia de la Mesa del Congreso, escapa a la potestad del Gobierno. De este modo, de haberse optado por dicha vía, el cambio legislativo se habría producido en los últimos meses del año, sin que los contribuyentes hubieran tenido «tiempo suficiente para reaccionar frente a un cambio imprevisto al final del periodo impositivo» (23). La aplicación de tales consideraciones al caso concreto determina la afirmación por el TC de la concurrencia del presupuesto habilitante en el RDL 5/92, el cual, por lo tanto, no va a merecer tacha alguna de inconstitucionalidad desde este punto de vista.

No obstante, antes de pasar al siguiente apartado, hemos de destacar las interesantes sugerencias que, a este respecto, se contienen en el Voto Particular suscrito por el Magistrado Cruz Villalón, quien apunta la necesidad de una interpretación *singularizada* de la circunstancia de necesidad alegada, relacionándola con las medidas adoptadas a tal efecto. En esta línea, sugiere la hipótesis de una extensión del control a «otras posibilidades» alternativas distintas a la adoptada por el Gobierno, así como una más atenta consideración a la conexión de sentido, esto es, a la efectiva relación de adecuación existente entre los elementos del binomio urgente necesidad-normativa superadora. Ahora bien, como el mismo Magistrado afirma, tales propuestas han de entenderse de forma prudente y matizada, con el único objeto de reforzar las restringidas posibilidades —*limitadas pero no inexistentes*— de control que en este terreno posee el TC. Lo cual permitiría, efectivamente, equilibrar los márgenes de tal labor fiscalizadora, actualmente excesivamente concentrada en la delimitación el *ámbito material negativo*.

Estamos de acuerdo con la idea de que un control jurisdiccional más incisivo del presupuesto habilitante, en efecto difícil pero no imposible, sería ciertamente positivo, pero dicho efecto potenciador contaría siempre con un límite claro e indiscutible; nunca podría reducir el razonable margen de discrecionalidad constitucionalmente reconocido a los órganos políticos, superponiéndose el TC al ejercicio de dicha competencia y sustituyendo las apreciaciones de aquéllos por las suyas propias. El principio de corrección funcional y el carácter de legislador negativo asignado al órgano de justicia constitucional así lo imponen.

#### IV. Los límites materiales del Decreto-ley; materias excluidas

---

(21) STC 182/97, FJ 5.

(22) Con dicha mención viene a subsanarse la falta de referencia que, en relación con este requisito, se detecta en la precedente sistematización de los mismos exigidos por el TC en relación con la cláusula habilitante. Requerimiento que, por lo demás, resulta habitual en la jurisprudencia constitucional. En este sentido, destacan las SSTC 29/82, FJ 3 y 6/83, FJ 5.

(23) *Idem*.

## 1. El deber de contribuir y el entendimiento de la prohibición constitucional de afectarlo por decreto-ley

A modo de aproximación preliminar, el TC lleva a cabo afirmaciones de base referidas al «auténtico mandato jurídico» contenido en el artículo 31.1 CE, del que deriva un «deber constitucional para los ciudadanos». No ignora, sin embargo, el Alto Tribunal la existencia de una dimensión no menos importante según la cual los principios ordenadores del sistema tributario que se contienen en dicho precepto suponen, asimismo, un límite al ejercicio del poder que actúa como garantía del ciudadano (24).

Una vez aclarada dicha cuestión, procede interrogarse sobre el alcance de la prohibición constitucional de «afectar» dicho deber mediante decreto-ley. En este sentido, resulta una vez más fundamental la referencia a la doctrina sentada en la STC 111/83, donde se afirmó que el entendimiento de dicho verbo ha de identificarse con la «interdicción de la regulación del régimen general» del derecho o deber en cuestión, considerándose, asimismo, incluido en dicho régimen la regulación de sus elementos esenciales. La aplicación de dichas premisas a cada caso concreto ha de pasar necesariamente por la atenta consideración a la configuración constitucional del derecho o deber afectado, en este caso el deber tributario. Tal vinculación es imprescindible porque, como pone de manifiesto el Magistrado Cruz Villalón en su Voto Particular, no existe un «único rasero» aplicable a todos los derechos y deberes, sino que su diferente ubicación constitucional, en la sección 1.ª o 2.ª del Capítulo II del Título I CE, exige una «interpretación singularizada» para cada caso concreto.

Desde esta perspectiva, el deber de contribuir quedará afectado cuando por decreto-ley se regule el ya mencionado régimen general, así como los que se consideran los elementos esenciales de un tributo, esto es, el *hecho* y la *base imponible*, el *sujeto pasivo* y el *tipo de gravamen*. A modo de concreción específica, y como novedad importante que va a marcar poderosamente la posterior de la argumentación del Tribunal, se considera que;

«vulnerará el artículo 86.1 CE cualquier intervención o innovación normativa que por su entidad cuantitativa o cualitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario» (25).

De esta forma se reafirma una vez más la que ha sido una constante argumental en la jurisprudencia constitucional; la renuncia expresa a «identificar la “afectación” del derecho o deber constitucional a que se refiere el art. 86.1 CE con el concepto más extensivo de regulación del “régimen general” del mismo, lo cual constituye una de esas modalidades extremas que este Tribunal siempre ha rechazado, y que abriría un portillo a cualquier regulación en materia tributaria» (26). De esta última afirmación no puede, sin embargo, inferirse que la utilización del decretoley en materia tributaria quede «absolutamente impedida». Antes bien, se impone una consideración

---

(24) STC 182/97, FJ 6.

(25) La referencia al aspecto cualitativo determina la necesaria atención al tributo en cuestión, a qué elementos se alteran concretamente.

(26) STC 182/97, FJ 6.

singularizada —también en este ámbito— de la cuestión, indicándose que;

«será preciso tener en cuenta en cada caso en *qué* tributo concreto incide el decreto-ley —constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del sistema tributario así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica—, *qué* elementos del mismo, esenciales o no, resultan alterados *...* y, en fin, *cuál* es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (27).

Parece, por consiguiente, que el TC operará con un doble parámetro de examen. Por un lado, aquél que centra el análisis en el concreto tributo regulado. Por otro, introduce un significativo y novedoso referente valorativo de índole global, que toma directamente en consideración la significación del impuesto en cuestión en el conjunto del sistema tributario, así como su relación con la capacidad económica del sujeto tributario.

Una vez descrito el cuadro general de referencia, a continuación, pasamos a considerar la aplicación que del mismo se hace a este caso concreto. En esta línea, el Abogado del Estado, centrándose exclusivamente en aspectos cuantitativos, rechaza que la alteración de los tipos de gravamen introducida por el precepto impugnado suponga afectación alguna del deber de contribuir. El carácter marginal desde un punto de vista cuantitativo de la subida, que no implica una variación significativa e importante, excluye cualquier reproche de inconstitucionalidad. El TC, por su parte, va a llegar a una conclusión contraria, defendiendo que la operación llevada a cabo por el art. 2 del RDL 5/92 implica una indudable incidencia afectadora. Y tal consecuencia se origina no sólo por la alteración de un elemento esencial del deber de contribuir como es el tipo de gravamen, sino también por la propia naturaleza del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas;

«Constituye uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario y por sus características *...* cualquier alteración en sus elementos esenciales repercute inmediatamente sobre la cuantía o el modo de reparto de la carga tributaria que debe levantar la generalidad de los contribuyentes. Al mismo tiempo, es sobre todo a través del IRPF como se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal en el sistema tributario, según criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad, lo que lo convierte en una figura impositiva primordial para conseguir que nuestro sistema tributario cumpla con los principios de justicia tributaria que impone el art. 31.1 CE, dada su estructura y su hecho imponible. *...* Se trata, indudablemente, de un tributo en el que el principio de de capacidad económica y su correlato, el de igualdad y progresividad tributarias, encuentran una más cabal proyección, de manera que es, tal vez, el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de distribución de la renta (art. 131.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1 CE) que la Constitución española propugna (STC 19/1987, FJ 4) y que dotan de contenido al Estado Social y Democrático de Derecho (art. 1.1 CE)» (28).

---

(27) STC 182/97, FJ 7 in fine (cursiva nuestra).

(28) STC 182/1997, FJ 9 (cursiva nuestra).



Teniendo en cuenta la contundencia de las afirmaciones apenas reproducidas cabría deducir que, para nuestro Alto Tribunal, existe una tendencial incompatibilidad constitucional entre dicho tributo y el decreto-ley, resultando aquél *intocable* para dicho instrumento normativo y excluyéndose, por tanto, cualquier tipo de regulación de sus aspectos relevantes, ya que ello conduce inexorablemente a la sensible alteración de la posición del contribuyente.

En una línea opuesta se inscribe el ya referido Voto Particular del Magistrado Cruz Villalón. Es su opinión que la configuración del deber contributivo propuesta por la Sentencia resulta insuficiente, por centrarse exclusivamente en la consideración de elementos estructurales e ignorando otros igualmente importantes, como son los de carácter coyuntural. Frente a tal aproximación reductiva, el Magistrado discrepante propone una visión global, preferentemente institucional y objetiva de la cuestión, no exclusivamente vinculada a la relevancia del tributo y a la magnitud de su elevación. Junto a ello, a modo de inexcusable complemento, habrá de tenerse en cuenta también su correspondencia con los gastos generados por la comunidad política. Así, siempre que exista dicha correlación, la concreta modificación de la obligación tributaria en tanto sea «políticamente neutra», esto es, siempre que no modifique el status quo existente, no determinará una alteración sensible de la posición del contribuyente en el conjunto del sistema, por más que la presión fiscal individualmente sentida pueda quedar modificada. El punto de atención preferente en la tarea de determinación de la existencia o no dicha afectación deberá tener, pues, en cuenta otros elementos de índole más genérica y global como son la relación sustancial existente entre imposición directa e indirecta, así como la consideración del esquema aplicado a la distribución de la carga fiscal entre los distintos grupos de ciudadanos y las distintas fuentes de renta.

La atenta consideración a tales razonamientos lleva a entender que la innegable e irrenunciable relevancia individual o subjetiva insita al deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, vinculada constitucionalmente a la capacidad económica del contribuyente, resultaría sustancial e indebidamente oscurecida, esto es, pasaría a un segundo plano, potenciándose de modo preferente su vertiente institucional u objetiva, en tanto que una de las piezas esenciales que integran el sistema general tributario (29).

## **2. Compatibilidad entre reserva de ley y decreto-ley. Su concreta aplicación en materia tributaria**

De lo hasta ahora dicho, ha quedado suficientemente claro que un decreto-ley no puede alterar ni el régimen general, ni los elementos esenciales del deber de contribuir que inciden en la determinación de la carga tributaria, acciones

---

(29) Un detenido análisis de tal cuestión se encuentra en F. ESCRIBANO: La configuración jurídica del deber de contribuir. Perfiles constitucionales, Civitas, Madrid, 1989, p. 259, donde se parte de la base de que el deber de contribuir formulado constitucionalmente presenta una «base individualizada» que «se conecta a la capacidad económica del sujeto obligado». Asimismo, se hace hincapié en la fundamental idea de que el cumplimiento de dicho deber exige «una idoneidad subjetiva [...] que se medirá por la capacidad económica del sujeto [...]». Desde ese punto de vista, aparecerá el principio desplegando un cierto papel garantista: nadie será gravado atendiendo a otro criterio que no sea el de capacidad económica y una garantía colectiva, que se establece para un destinatario colectivo; todos serán llamados al cumplimiento de ese deber en atención a esa aptitud».

todas ellas que aparecen englobadas en la definición del término «afectar». El interrogante cuya resolución se plantea a continuación es aclarar el por qué de dicho límite constitucional; arrojar luz sobre la finalidad última que inspira una restricción de esta índole que, por otra parte, tan mal casa con el objeto que justifica la normativa gubernamental de urgencia (30).

Para despejar dicha incógnita no tenemos más que acudir a las palabras del propio TC: Se trata de «asegurar el principio democrático y la supremacía financiera de las Cortes mediante la participación de los ciudadanos en el establecimiento del sistema tributario» (31). Ahora bien, no puede perderse de vista que tal finalidad coincide sustancialmente con la que inspira a la reserva de ley en la actualidad: «asegurar que la regulación de determinado ámbito vital de las personas dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes» (32). Idea general que en el concreto ámbito tributario viene a «garantizar la unidad financiera y la supremacía de la representación política parlamentaria, asegurando /.../ la unidad del ordenamiento y la igualdad de los contribuyentes» (33).

La constatación de tal similitud plantea una cuestión subsiguiente que ha de ser respondida; ¿quiere ello decir que estamos ante *ámbitos coextensos*, esto es, ante realidades simétricas y coincidentes? O para decirlo con otras palabras, ¿el ámbito reservado a la ley y el excluido de afectación por decreto-ley son equivalentes? Para contestar a tales cuestiones el TC va a verse en la necesidad de «matizar explícitamente» la doctrina sentada en su Sentencia 6/83 (34). Decisión esta en la que el ámbito proscrito a la acción del artículo 86.1 CE parecía estar directamente vinculado al reservado a la ley parlamentaria, de tal manera que se podría crear la impresión, obviamente falsa, de que ambos resultan similares.

Nada más lejos de la realidad. Tal identificación es inviable, fundamentalmente y sobre todo, por la sencilla razón de que la limitación material que gravita sobre la figura del decreto-ley no sólo aparece constitucionalmente articulada al margen de cualquier referencia al principio de reserva de ley, sino también porque los bloques materiales excluidos de la afectación gubernamental no presentan una correlación necesaria e inmediata con los ámbitos reservados a la regulación parlamentaria (35). Una vez circunscrita la cuestión a estos márgenes, aun resaltando lo positivo de tal aclaración, hemos de recordar que a una conclusión similar, aunque de forma aislada y de un modo mucho menos contundente, ya llegó la STC 60/86, en donde el Alto Tribunal afirmó *grosso modo* que tal identificación no era posible puesto que entonces «carecerían de sentido los límites materiales del artículo 86.1» (36).

Los límites del decreto-ley, por lo tanto, presentan un carácter específico e

---

(30) Especial y acertadamente crítico se muestra a este respecto, P. SANTOLAYA: El régimen constitucional del decreto-ley, Tecnos, Madrid, 1988, p. 49.

(31) STC 182/1997, FJ 7.

(32) SSTC 18/87, FJ 4 y 185/95, FJ 3.

(33) Un examen sistemático de la CE confirma esta hipótesis general; no cualquier ley o norma con rango de ley es apta para regular la materia tributaria; arts. 86.1, 87.3, 134.7. STC 182/97, FJ 8.

(34) En dicha sentencia se declara la constitucionalidad de la disposición transitoria 2.b) del RDL 11/79, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Haciendas Locales, que modifica el régimen de las bonificaciones tributarias de las viviendas de protección oficial.

(35) I. ASTARLOA: «Artículo 86. Decreto-ley», AA.VV.: Comentario a las leyes políticas. Constitución española de 1978 (dirección, O. Alzaga), vol. VII, EDESA, Madrid, 1985, p. 156.

(36) STC 60/86, FJ 2.

intransferible que rebasan ampliamente la esfera de la reserva de ley. No son, pues, en ningún caso términos sinónimos que hagan referencia a ámbitos coextensos. Pero, una vez admitida tal evidencia, hemos de llamar la atención sobre otra cuestión que, a nuestro juicio, también resulta indiscutible y en cuya virtud resulta que, allí donde se exige la concurrencia de la voluntad parlamentaria, el decreto-ley está radicalmente excluido. En efecto, todos aquellos aspectos regulativos cubiertos por dicho principio escapan, de entrada y sin ningún género de dudas, a la acción no sólo de normas reglamentarias sino también de aquellas otras que, aun presentando rango y valor de ley, carecen de tal forma.

De lo que se trata, pues, es de superar un test de constitucionalidad específico en el que habrá que tenerse en cuenta si la norma del Gobierno se ajusta o no al presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE y, asimismo, si no invade ninguno de los límites materiales en él enumerados. En el desarrollo de esta tarea, el Tribunal no habrá de atender a cómo se manifiesta la reserva de ley, entrando a determinar si la misma tiene carácter *relativo o absoluto* (37), sino más bien al «examen de si ha existido o no afectación por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución» (38). Para ello, una vez más comprobamos que para el TC la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso resulta el punto de referencia esencial que permite valorar la constitucionalidad de la concreta regulación que se está tratando (39).

Se impone, pues, como subraya el Voto Particular del Magistrado Cruz Villalón, la necesidad, aquí también, de una interpretación «singularizada» que tenga en cuenta la posición constitucional de cada derecho y cuyo efecto principal, lógico e indiscutible es que «no existe un único rasoero aplicable» válido siempre y en todo caso para todos los derechos. Menos de acuerdo estaríamos con aquella parte de dicho Voto Particular donde se critica al TC por hallarse todavía «demasiado anclado en el principio de legalidad tributaria». Dado que el instituto de la reserva de ley se entiende en la actualidad como una reserva de regulación en favor del órgano parlamentario (40), creemos que dicho anclaje es, en cierta medida, inevitable, ya que aquella parcela circunscrita a la actuación normativa de las Cámaras excluye *per se* la acción de cualquier otra norma con rango de ley. Una vez determinado el ámbito excluido, y aquí sí entraría en juego la precisa configuración constitucional del derecho, deber o libertad en cuestión, habrá que seguir avanzando en la determinación del espacio propio y específico accesible a la norma gubernamental; aquella actividad reguladora que no implique afectación. Así pues, la explícita potenciación de la singularidad característica que determina el espacio vital reservado a tal figura jurídica, no puede ignorar otros aspectos generales que, por su carácter excluyente, estimamos igualmente importantes y dignos de ser tomados en consideración a la hora de definir los márgenes accesibles a dicho instrumento normativo.

---

(37) Cfr., para una opinión crítica sobre la admisibilidad de tal actitud, A. CARMONA: La configuración..., pp. 153-165.

(38) STC 182/1997, FJ 8.

(39) En este punto, la STC 182/97, FJ 8, se limita a seguir una orientación sustancialmente similar a la ya defendida en las SSTC 111/1983, FJ 8 in fine; 3/1988, FJ 8 y 95/1988, FJ 4.

(40) I. DE OTTO: Derecho constitucional. Sistema de fuentes, Ariel, Madrid, 1987, pp. 152-154.

## V. El principio de seguridad jurídica. Su compatibilidad con la retroactividad

A partir de aquí, una vez agotado el análisis de la cuestión desde la perspectiva de los límites específicos del decreto-ley, la materia objeto del examen de constitucionalidad va a aparecer restringido únicamente al análisis de la ley de conversión y a su compatibilidad con el artículo 9.3 CE. Una vez declarado inconstitucional el artículo 2 del RDL 5/92 por el motivo ya visto, el TC procede a centrarse en la determinación de la constitucionalidad de su homólogo precepto legal. Para ello, se sigue una pauta analítica similar a la detectada hasta ahora: Previa apelación a afirmaciones generales y posterior aplicación de las mismas al caso concreto.

En esta línea, en el Fundamento Jurídico 11 encontramos otro pertinente recordatorio de la doctrina del TC referida esta vez a la irretroactividad de normas restrictivas de derechos fundamentales, así como a la seguridad jurídica en el ámbito tributario. Las cuestiones esenciales a destacar son las que a continuación se exponen. Como punto de arranque se recuerda que la Constitución únicamente proscribe la retroactividad *in peius*, esto es, aquella que tiene carácter sancionador o restrictivo. Ante la obviedad de que las normas tributarias carecen de tal naturaleza, éstas podrán presentar el mencionado alcance retroactivo siempre y cuando el legislador lo considere oportuno, en cuyo caso goza de un amplio margen de discrecionalidad política (41). La legitimidad constitucional de este tipo de medidas resultará cuestionable en tanto entre en colisión con otros principios consagrados por la Constitución, señaladamente el de *seguridad jurídica*. Principio que, sin embargo, como es sabido no presenta carácter absoluto, ya que ello conduciría directamente a la congelación/petrificación del ordenamiento jurídico.

Aplicando dicha máxima al ámbito tributario resulta que «no existe un derecho de los ciudadanos a mantener un determinado régimen fiscal». Lo que sí que se protege con dicho principio es la «confianza de los ciudadanos», que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos *irrazonables* o *imprevisibles* (42). Determinar cuándo una norma tributaria retroactiva vulnera el principio de seguridad jurídica es una cuestión a determinar caso por caso, atendiendo a las circunstancias específicas de cada supuesto concreto.

Adicionalmente, resulta obligado distinguir entre distintos grados de retroactividad. La *retroactividad auténtica* o *de grado máximo* es la de aquellas disposiciones cuyos efectos se anudan a situaciones producidas y consumadas con anterioridad a la ley, y que sólo se justifica cuando concurren circunstancias cualificadas de interés general. Por su parte, la *retroactividad impropia* o *de grado medio* vincula sus efectos a situaciones jurídicas actuales todavía no concluidas, quedando su licitud subordinada a la ponderación, una vez más, de cada caso específico (43). En el despliegue de tal labor habrán de tomarse en cuenta los siguientes factores; la seguridad jurídica, los diversos

---

(41) STC 150/90, FJ 8.

(42) *Idem*.

(43) STC 182/97, FJ 12.

imperativos que pueden conducir a la modificación del ordenamiento jurídico tributario, así como las circunstancias concretas del caso —finalidad de la medida, grado de previsibilidad de la misma, importancia cuantitativa—. Veamos cómo tales consideraciones son empleadas por el TC en el supuesto aquí planteado.

En cuanto al grado de retroactividad concurrente, siendo el período impositivo del IRPF el año natural, ello significa que la normativa impugnada presenta una retroactividad impropia ya que las deudas impositivas aun no se han devengado (31 de diciembre). Ahora bien, una vez declarado inconstitucional el art. 2 del RDL 5/92, aquellos supuestos legalmente previstos en los que el período impositivo es menor al año natural (fallecimiento, matrimonio, separación o divorcio) plantean un problema específico. En efecto, si alguno de éstos se hubiera producido entre el 23 de julio y el 25 de noviembre de 1992, entonces cabría pensar que estamos ante un caso de *retroactividad auténtica*, dado que las previsiones legales se proyectarían también sobre períodos agotados con anterioridad a su entrada en vigor. La mayoría del TC, no obstante, va a rechazar tal conclusión recurriendo a una aproximación sistemática, cuyo centro de gravedad va a situarse en la referencia al fenómeno de sucesión internormativa producido entre decreto-ley y ley de conversión. A saber; derogación con efectos ex nunc del primero y posterior sustitución por la segunda que, de esta forma, no anula los efectos precedentemente producidos ya que «*en modo alguno* pretende hacer desaparecer los efectos del mismo durante los meses en que estuvo en vigor» (44).

Siguiendo el hilo de estas afirmaciones resulta que si la retroactividad inicialmente impropia se torna en auténtica, el origen de tal cambio sólo será imputable a la declaración de inconstitucionalidad llevada a cabo por el TC. En tal contexto, será sólo ésta la que «confiere ex post un efecto constitutivo, retroactivo en puridad, al art. 2 de la Ley 28/92, del que *originariamente* carecía» (45). Y tal efecto estará desprovisto de cualquier trascendencia jurídica en tanto que *sobrevenido*, esto es, al no ser imputable a la voluntad del legislador. Pero tal conclusión, como se encarga de señalar el Voto Particular suscrito por los Magistrados Rodríguez Bereijo, García Manzano y Mendizábal no parece aceptable. La razón es clara; «el TC no puede ser más complaciente con la retroactividad que el propio legislador». De este modo, una vez que el decreto-ley ha sido declarado inconstitucional, la referencia a la sucesión internormativa, correcta en principio, aparece despojada de todo efecto, dado que el antecedente de la ley resulta nulo por ser contrario a la Constitución. La retroactividad, entonces, es auténtica y tal conclusión no puede cambiar de signo acudiendo a la ausente voluntad originaria del Gobierno.

Lo correcto hubiera sido, y en este sentido el Voto Particular nos parece acertado, que la Sentencia hubiese tomado en consideración tales supuestos, modulando los efectos de la retroactividad e introduciendo tal matiz respecto a los efectos de su decisión. Sin embargo, no ha sido así y para la mayoría del TC estamos ante un caso de retroactividad *impropia* que afecta a la seguridad jurídica. Pero de ello no se ha de concluir necesaria e inmediatamente la

---

(44) STC 182/1997, FJ 12.

(45) STC 182/97, FJ 12 in fine, cursiva nuestra.

existencia de un vicio de inconstitucionalidad. Y no sólo porque la seguridad jurídica no es un valor absoluto que no puede «nunca llegar hasta el punto de impedir a las Cortes Generales, esto es, a la representación del pueblo español, tomar conciencia de situaciones de crisis financiera, o de cualquier otra especie, y hacerles frente adoptando las medidas que se estimen precisas y oportunas para ello, entre las que se encuentran incluso las necesarias para poner remedio a anteriores y eventuales imprevisiones» (46), sino también porque la «naturaleza periódica del tributo afectado —el IRPF— y la configuración de su hecho imponible no impiden, en principio, que el legislador pueda modificar algunos aspectos del mismo por medio de disposiciones legales dictadas precisamente durante el período impositivo en el que deben surtir efectos» (47). Tal constatación, sin embargo, tampoco implica sin más que la operación sea constitucionalmente correcta. Para despejar tal incógnita, el TC recurrirá la toma en consideración de otros elementos adicionales: previsibilidad de la medida y concurrencia de exigencias de interés público. En relación con el cambio operado por las normas impugnadas, el TC admite que, en principio, tal alteración de la política fiscal del Gobierno era *totalmente imprevisible* (48). En la Ley de Presupuestos para 1992 se había anunciado precisamente todo lo contrario; una bajada de la presión fiscal. Sin embargo, ante el espectacular incremento del déficit público experimentado durante el primer semestre de 1992, dicha orientación hubo de cambiar radicalmente de signo. Tal orden de cosas debería conducir, lógicamente, a rechazar la concurrencia del requisito de previsibilidad. El TC, por su parte, llegará a una conclusión contraria razonando del siguiente modo:

«no puede negarse que la publicación en el “Boletín Oficial del Estado” del 23 de julio, del Real Decreto-Ley 5/1992, que establecía la elevación de las escalas del Impuesto /.../ y su tramitación posterior como Proyecto de ley, de conformidad con lo previsto en el art. 86.3 CE, tuvieron la virtud de poner sobre aviso, meses atrás, a los ciudadanos, permitiéndoles en aquel momento tomar conciencia de la situación crítica de las finanzas del Estado /.../, dándoles la oportunidad de ajustar su propio comportamiento económico a las consecuencias fiscales derivadas del cambio legislativo que se anunciaba en el IRPF vigente para el ejercicio de 1992» (49).

Ahora bien, no puede ignorarse que la base sobre la que descansa tal argumento es una norma —el RDL 5/92— que ha sido declarada inconstitucional, así como que su sucesora —la Ley 28/92— aparece sólo a finales de noviembre, esto es, un mes antes del final del período impositivo. Asimismo, tampoco puede pasarse por alto lo afirmado en el FJ 5 de esta misma Sentencia, en donde recuérdese que la opción del recurso a la norma gubernamental de urgencia, y no a una ley tramitada por el proceso de urgencia, se justificaba precisamente porque esta última se habría producido a finales del año, «sin dar tiempo suficiente al contribuyente para reaccionar frente a un cambio imprevisto». En puridad, tales antecedentes deberían haber conducido a confirmar el carácter imprevisible del cambio legislativo y, por ende, su inconstitucionalidad. Ante tal

---

(46) STC 182/97, FJ 13, a).

(47) STC 182/97, FJ 13.

(48) STC 183/97, FJ 13, a).

(49) *Idem*.

cúmulo de relevantes evidencias negativas, la única vía que le queda a la mayoría del Tribunal para evitar tal efecto es acudir a un argumento tan escasamente convincente como es el pretendido *efecto anuncio* que la publicación en el «BOE» de la norma del Gobierno produce sobre los contribuyentes, y sin que su declaración de inconstitucionalidad produzca efecto alguno.

Tal conclusión, no obstante, resulta más que discutible ya que, como se encarga de subrayar el Voto Particular suscrito por los Magistrados Rodríguez Bereijo, García Manzano y Mendizábal, tal «anuncio» carece de cualquier valor desde un punto de vista jurídico. Igualmente, tampoco resulta aceptable la visión excesivamente reduccionista defendida por la mayoría en relación con la naturaleza del hecho imponible. Atender exclusivamente al momento del devengo de los tributos periódicos, ignorando que éstos se prolongan de forma continuada en el tiempo, impide obtener una percepción adecuada y completa del fenómeno, reduciendo extremadamente la perspectiva de su interacción con la seguridad jurídica, y abriendo al legislador amplias posibilidades de acción más allá de lo constitucionalmente admisible.

Partiendo de estas premisas resulta inaceptable una medida legislativa adoptada prácticamente al final del período impositivo —el 25 de noviembre—, que impide al «ciudadano conocer y calcular de antemano, *con un razonable nivel de certeza*, tanto las consecuencias como los costes fiscales derivados de su propio comportamiento económico-jurídico ajustado a la legislación vigente». Conclusión esta que se refuerza todavía más si se recuerda el espectacular cambio de actitud del legislador, contradiciendo su declarada voluntad legislativa de reducir en ese mismo ejercicio presupuestario los tipos impositivos y «quebrando toda confianza razonable en la previsibilidad que, objetivamente, y atendiendo a sus propios actos, cabía haber depositado en el comportamiento del legislador tributario». Y dicha consideración no puede alterarse un ápice apelando al «efecto anuncio» atribuido a la publicación oficial del decreto-ley. El punto principal a tener en cuenta es que, como recuerda el Voto Particular comentado, los contribuyentes «razonablemente habían confiado a lo largo del período impositivo del IRPF en los tipos de gravamen vigentes establecidos por la legislación tributaria».

La opinión discrepante no va a detener aquí sus consideraciones sino que, por el contrario, se adentrará todavía más en la consideración del principio de seguridad jurídica en el ámbito tributario. Este se presenta con un amplísimo —y en nuestra opinión, excesivo— contenido dentro del cual queda incluida la circunstancia de que el contribuyente pueda «confiar en que la regulación vigente en el momento en que él adoptó sus decisiones no se verá transformada posteriormente con efectos dentro del mismo período impositivo». De lo que se deduce que dicho principio resultará inmediatamente vulnerado siempre que se produzca un cambio una vez iniciado dicho lapsus temporal.

Llegados a este punto, sin embargo, no podemos dejar de llamar la atención sobre el hecho de que si se acepta esta conclusión, ello daría como resultado una sustancial neutralización-paralización de la actividad legislativa, reduciendo de modo desproporcionado el margen de actuación discrecional con el que necesariamente han de contar los órganos políticos del Estado. Conclusión que despunta aún más en supuestos como el presente, en donde se plantea una situación de crisis económica y financiera a la que se ha de hacer frente, aplicando aquellas medidas que, siempre dentro del respeto a la

Constitución, el Gobierno estime convenientes. Porque no debe olvidarse que la concurrencia de «cualificadas exigencias de interés general» —de nuevo el referente fáctico— es otro de los elementos cuya concurrencia se valora por el TC a la hora de aceptar las posibles modulaciones que sobre el principio de seguridad jurídica proyecta una norma retroactiva.

En este caso, no parece discutible la existencia de una situación de necesidad cualificada, que obliga a intervenir normativamente, y cuyo diagnóstico es el siguiente:

«espectacular crecimiento del déficit público durante el primer semestre del ejercicio 1992 /.../ que afectaba gravemente al equilibrio de la Hacienda Pública del Estado y al cumplimiento de uno de los requisitos esenciales del Programa de Convergencia



económica —mantener el déficit público dentro del límite del 3% del PIB—. Objetivo este último que —debe recordarse— era, y sigue siendo, prioritario no sólo para el Gobierno, sino también para la mayor parte de los grupos que gozan de representación parlamentaria y que, en definitiva, representan la voluntad del pueblo español» (50).

Ante tal coyuntura, ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la opción de producir un decreto-ley —posteriormente confirmado por una ley de conversión— conteniendo concretas medidas de choque. A una conclusión contraria llega el Voto particular que estamos comentando, en el que no sólo se sostiene la inconstitucionalidad, como hace la mayoría, de la normativa del Ejecutivo sino también la de su ley de conversión. El punto relevante que a este respecto nos interesa destacar es la peculiar conexión que viene a establecerse entre el decreto-ley y su ley de conversión sobre la base de la circunstancia fáctica habilitante. Oigamos el razonamiento de la minoría discrepante;

«Lo que por razones de extraordinaria y urgente necesidad, le está permitido al decreto-ley no puede servir, sin más, para justificar también, como si constituyeran un *continuum*, las medidas adoptadas por el legislador en la posterior tramitación como ley ordinaria de un decreto-ley que, además, ha sido declarado inconstitucional y nulo en esta Sentencia.»

La cuestión principal subyacente a tal razonamiento, y que a nuestro juicio sobrepasa particularmente, es que la situación de urgente necesidad concurrente vendría a legitimar, desde la perspectiva del presupuesto habilitante, al Gobierno para dictar un decreto-ley pero no así al órgano parlamentario, el cual en estos supuestos no contaría con una justificación constitucional suficiente, siendo su margen de apreciación mucho más restringido. En nuestra opinión, sin embargo, tal paradoja no resulta aceptable a la luz del siguiente razonamiento: si la urgencia de una situación permite al Ejecutivo arrogarse una competencia, la legislativa, que en principio no le corresponde, en pura lógica su titular permanente, el Parlamento, podrá asumir válidamente ese mismo presupuesto fáctico, justificando de este modo su opción en el trámite de convalidación-conversión de la norma gubernamental.

El problema no está, pues, en el referente fáctico que, necesariamente, ha de ser común a ambas normas sino más bien en las distintas limitaciones materiales, específicas o generales, que la Constitución impone al ejercicio de la potestad legislativa. Porque no puede pasarse por alto que el artículo 2 del RDL 5/92 ha sido declarado inconstitucional no por vulnerar la cláusula de la extraordinaria y urgente necesidad, sino por haber afectado el deber de contribuir, límite particular y específico que vincula exclusivamente al Ejecutivo y no al Parlamento.

Precisamente por ello, la determinación de otras vulneraciones de índole general (*sic.* el respeto al principio de seguridad jurídica) va a aparecer circunscrita por el TC únicamente a la ley de conversión, sin que tal análisis se proyecte sobre su antecedente. Tal actitud, mediante la que se produce una

---

(50) STC 182/97, FJ 13, b).

escisión normativa por lo que al control de constitucionalidad se refiere, y que viene a destruir la imagen del «continuum» generado entre ambas, no puede ser más lógica y coherente con la delimitación que del objeto del proceso se lleva a cabo en el FJ 1 *in fine* de la presente Sentencia. Desde un punto de vista de mera economía procesal no resulta necesario reiterar que dichos límites son exigibles tanto a las normas parlamentarias como a aquellas otras procedentes del Gobierno, de tal manera que la inconstitucionalidad afectará igualmente a ambas, y sin que tal consecuencia pueda verse alterada en ningún caso.

En el marco de esta línea argumental nos parece, ahora sí, que el Voto Particular analizado resulta impecable cuando afirma lo siguiente;

«la previsión constitucional de que un decreto-ley sea tramitado posteriormente como ley ordinaria en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación (art 86.3 CE) no puede convertirse en un expediente para sanar *ex post factum* (con base en un supuesto efecto “anuncio o aviso” de futuros cambios en la legislación, o en las exigencias cualificadas de interés general de la economía) el sacrificio de la ley, trasunto aquél, de principios o derechos constitucionalmente protegidos como es, en este caso, el de la seguridad jurídica».

Por consiguiente, resulta claro que una situación cualificada de urgente necesidad no permite al legislador —ni al parlamentario, ni por supuesto tampoco al gubernamental—, en uso de su legítima libertad de opción política sacrificar la seguridad jurídica de los ciudadanos, estando obligado a respetar plenamente, también en este tipo de situaciones, los principios y derechos constitucionalmente garantizados a los contribuyentes (51). La medida adoptada, así pues, carecería de suficiente justificación y sería inconstitucional.

Para terminar, como último referente, el TC procederá a analizar si dicha medida muestra o no un alcance limitado. En este caso, la elevación del tipo de las escalas del IRPF no presenta la «notable importancia» detectada en otras ocasiones y que ha sido la causa de una declaración de inconstitucionalidad (52). Por tanto, dado el carácter reducido del aumento producido en los tipos impositivos, éste resulta constitucionalmente aceptable, concluyéndose que no se ha causado vulneración alguna del principio de seguridad jurídica (53).

## VI. La modificación de la Incapacidad Laboral Transitoria (ILT)

La cuestión de la constitucionalidad de dicha modificación va a ser resuelta por el TC de forma mucho más sencilla y expeditiva, sin que se planteen especiales problemas al respecto. A modo de apunte inicial, el Tribunal va a declarar que dicha prestación carece absolutamente de naturaleza tributaria, dado

---

(51) Hemos de insistir una vez más en que, por lo que a las normas del Ejecutivo respecta, éstas han de respetar además de los límites constitucionales materiales generales, aquéllos otros que les son inherentes; prohibición de afectar los derechos, deberes y libertades del Título I.

(52) Vid., destacadamente, la STC 173/96, FJ 5, a).

(53) STC 182/97, FJ 13, c).

que no contribuye al sostenimiento de los gastos públicos. La ILT impone a los empresarios una prestación pecuniaria con una evidente finalidad pública; lo que hace que se asemeje a una prestación patrimonial pública, semejanza esta que, en ningún caso, puede inducir a considerar que estamos ante una manifestación tributaria (54). Así pues, dado que la ILT no aparece integrada en el ámbito del deber de contribuir contenido en el art. 31.1 CE, las garantías constitucionales establecidas para el mismo no resultan susceptibles de serle aplicadas, señaladamente, el principio de reserva de ley.

La siguiente incógnita a revelar es si las limitaciones del artículo 86.1 CE son aplicables a las prestaciones patrimoniales públicas —artículo 31.3 CE—, terreno en el que, como hemos visto, se integra la ILT. En este sentido, la respuesta del TC va a ser igualmente negativa. Y el razonamiento que lleva a tal conclusión es claro; dado que el reconocimiento de las mismas no conlleva la atribución de ningún derecho, deber o libertad, la previsión del art. 86.1 CE de no afectar «derechos, deberes y libertades del Título I» no resulta operativa en estos supuestos (55).

## VII. Valoraciones conclusivas

En nuestra opinión la sentencia hasta aquí comentada, aparte de su ya reseñado carácter *sistematizador y recopilatorio* de la jurisprudencia acuñada por el TC a lo largo de los años en relación con el decreto-ley, presenta interesantes aspectos que, por su carácter novedoso, resultan dignos de ser suficientemente subrayados. Nos referimos, en primer lugar, a la importante cuestión de la denominada *eficacia sanatoria* implícitamente reconocida por la STC 111/83 a la ley de conversión respecto de los límites materiales específicos del decreto-ley. En este punto, el TC mediante la apelación a afirmaciones de signo opuesto al referido efecto sanatorio dispersas en distintas sentencias, deduce una consecuencia de amplio alcance en cuya virtud se confirmaría que la polémica solución del caso RUMASA aparece como la excepción que confirma la que se presenta como regla general aplicable, a saber; que el control de constitucionalidad de la norma gubernamental de urgencia no queda paralizado por el hecho de su conversión en ley, ya que ésta no presenta aptitud alguna para *sanar* los hipotéticos vicios de inconstitucionalidad en los que hubiese incurrido aquélla.

Como consecuencia de tal premisa, la *acumulación procesal* producida, procediendo el TC a analizar en una misma sentencia tanto el decreto-ley como su ley de conversión, presentará un específico carácter que ha de ser suficientemente destacado. En efecto, tal solución acumulativa, desconocida hasta ahora en nuestra jurisprudencia constitucional, resulta especialmente positiva teniendo en cuenta el idóneo *modus operandi* adoptado por el Tribunal, el cual viene a diferenciar claramente los vicios propios y específicos de la norma gubernamental en cuanto tal, esto es, los contenidos en el artículo 86.1 CE (conurrencia del presupuesto habilitante y compatibilidad con la materia tributaria), de aquellos otros genéricos y

---

(54) STC 182/1997, FJ 15.

(55) STC 182/97, FJ 16.

comunes, que afectan igualmente a toda norma con rango de ley, independientemente de su proveniencia orgánica, sea parlamentaria o gubernamental (respeto del principio de seguridad jurídica por parte de la ley de conversión). Lo acertado de esta conducta, que distingue exquisitamente entre los ámbitos propios de cada figura normativa, abre interesantes expectativas al análisis conjunto de tales disposiciones. Y ello no sólo resulta positivo desde un punto de vista de economía procesal sino que, asimismo, contribuye a dotar de mayor sistematicidad a la argumentación constitucional, ya que el análisis realizado al ser conjunto, respalda la idea del inescindible nexo de causalidad existente entre ambos instrumentos. Por otro lado, al diversificar los distintos parámetros de control en atención a las diferentes exigencias constitucionales, respeta íntegramente la autonomía existencial de los mismos.

Finalmente, desde un punto de vista más específico, también se ha de llamar la atención sobre el entendimiento que el TC realiza del término «afectar» en relación con el deber de contribuir. En este terreno, aunque en principio y de modo explícito se reconozca un cierto ámbito de acción al decreto-ley, matizando la *ambigua* doctrina contenida en la STC 6/83, posteriormente éste va a resultar sustancialmente reducido, sobre todo por lo que se refiere a la figura impositiva del IRPF. En relación con tal tributo, el TC parece deducir una tendencial incapacidad reguladora del decreto-ley. La comprensión del verbo «afectar», que viene a identificarlo con toda actividad normativa cuyo efecto sea la sensible alteración de la capacidad contributiva del ciudadano, es la causa principal de dicha inaptitud que, llevada hasta sus últimos extremos, podría ser total, deslegitimando el recurso por parte del Gobierno a este instrumento normativo. En cualquier caso, creemos que lo más adecuado será esperar otras sentencias del TC para comprobar si esta importante conclusión se confirma tal cual se nos presenta ahora, configurando una línea interpretativa estable, o, por el contrario, aparecerá sometida a algún tipo de ulterior matización que permita una cierta apertura operativa al Decreto-ley en relación con el IRPF.