

DR 13 138

Derecho administrativo 1. Título, el real decreto ley en la sentencia del tribunal constitucional de 31 de mayo de 1982. Autor, Adolfo Serrano Triana. Vamos a dedicar esta emisión y las siguientes a comentar los aspectos más relevantes de la figura del real decreto ley que viene recogida en la constitución, como ustedes saben.

Las dos primeras emisiones estudian este tipo de norma desde el tratamiento dado por dos sentencias del tribunal constitucional. Las restantes desde un caso singular de expropiación legislativa de reciente aplicación que ha trascendido a la prensa por su notoriedad y su trascendencia social. Comenzando, pues, por la sentencia del tribunal constitucional de 31 de mayo de 1982, dictada en un recurso de inconstitucionalidad contra el real decreto ley de 19 de junio sobre inspección y recaudación de la seguridad social.

Hemos de desbrozar ahora el supuesto hecho y después los razonamientos sobre los que gira la resolución judicial que ha tenido una grandísima trascendencia. Comenzando por los antecedentes, este recurso de inconstitucionalidad se interpuso por un diputado de las Cortes Generales, actuando como comisionado de 53 diputados. El recurso basaba su pretensión en una serie de motivos, que extractadamente son los siguientes.

Uno, que el sistema de producción normativa en nuestra constitución se basa, según los recurrentes, en el principio de la supremacía constitucional del legislativo en cuanto a la elaboración y aprobación de las normas y de la ley como expresión clara de su voluntad, que se configura a su vez como decisión suprema y primera de la que traen causa todas las restantes de jerarquía inferior. Como consecuencia de lo expuesto, nuestro esquema constitucional no sólo excluye cualquier ámbito de reserva reglamentaria, sino que tampoco concibe una competencia normativa en manos del gobierno que sea paralela o concurrente con la potestad normativa de las Cortes Generales. Otro motivo, se decía, es que, sin embargo, se reconoce la potestad del gobierno de dictar decretos leyes e incluso su necesidad en determinados supuestos, pero ello no supone que se constituya una participación paralela o concurrente del gobierno en la potestad legislativa, sino única y exclusivamente que en determinados supuestos excepcionales el gobierno puede utilizar dicho instrumento normativo.

Nótese la argumentación sobre los supuestos excepcionales. Este carácter excepcional del decreto ley viene determinado por su propia configuración constitucional y por los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad que el artículo 86 de la Constitución exige que ocurran como causa habilitante de los mismos. Esta apreciación sobre si existe o no extraordinaria y urgente necesidad, y este era otro de los motivos que se alegaban, no es una potestad discrecional del gobierno, sino que muy por el contrario la potestad que el artículo 86 de la Constitución le otorga se inscribe en el marco del ejercicio de potestades regladas según lo dispuesto en ese mismo precepto y en el contexto de toda la Constitución.

Como consecuencia de ello, se afirma por los recurrentes que el gobierno debe probar o

justificar suficientemente la concurrencia de una extraordinaria y urgente necesidad que aconseje dictar un decreto ley, pues lo contrario supone hurtar al Parlamento el conocimiento de elementos de juicio imprescindibles para valorar la oportunidad de la decisión adoptada por el gobierno. La apreciación de la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad, se dice también, ha de realizarse caso por caso y entendiendo que necesidad es algo más que simple conveniencia u oportunidad extraordinaria y que, por tanto, equivale a algo inusual e imprevisible. Y urgente debe interpretarse en el sentido de que no sea susceptible de resolverse por el procedimiento legislativo ordinario y ni siquiera por el procedimiento de urgencia.

Finalmente, se argumentaba que, aun cuando el decreto ley es una disposición legislativa única, cabe la posibilidad de diferenciar en su seno diversas normas jurídicas de manera que todas ellas deben estar justificadas por razones de extraordinaria y urgente necesidad y, en caso contrario, sólo los preceptos relativos a los que lo estén serán constitucionalmente legítimos. El decreto ley permite, de esta forma, entrar a regular las materias reservadas pero, en ningún caso, alterar el rango de estas materias. El Tribunal Constitucional resuelve, sin embargo, de una manera distinta, no exactamente equivalente a la argumentada por los recurrentes e incluso estimando sólo parcialmente las pretensiones contenidas en este recurso de inconstitucionalidad.

Así, el Tribunal Constitucional dice lo siguiente Nuestra Constitución limita, en un doble sentido, la facultad excepcional que atribuye al Gobierno para promulgar, en forma de decreto ley, normas con fuerza de ley. Esta limitación viene dada, de una parte, por la exclusión de determinadas materias, que son el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos y libertades de los ciudadanos reguladas en el título primero, etc., que en ningún caso pueden ser objeto de regulación mediante decreto ley. De la otra, por la conexión establecida entre esta facultad legislativa excepcional y la existencia de un presupuesto habilitante concreto, el caso de extraordinaria y urgente necesidad.

El aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otro de los poderes públicos, se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, es, evidentemente, función de control propia del Tribunal Constitucional. En el ejercicio de esta función, puede el Tribunal invalidar, cuando así se le pida, a través de las distintas vías que para ello se ofrecen, los preceptos contenidos en un decreto ley que versen sobre materias excluidas o que, de cualquier otra forma, choquen por su contenido con prescripciones integradas en el bloque normativo a que se requiere el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No se agota, sin embargo, el ámbito del control de constitucionalidad de este género de disposiciones con fuerza de ley.

El peso que, en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad, es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional en cuanto

sea necesario para garantizar un uso del decreto ley adecuado a la Constitución. Además, se afirma por el Tribunal Constitucional que este órgano puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hacen de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad de tal naturaleza que no puede ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia. Es claro, se dice también, que el ejercicio de esta potestad de control del Tribunal implica que dicha definición sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el decreto ley se adoptan.

Por tanto, quiere decirse que los órganos políticos no vienen autorizados para incluir en el decreto ley cualquier género de disposiciones, ni aquellas que por su contenido y de manera evidente no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar, ni muy especialmente aquellas que por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad. Para valorar todo esto, el Tribunal Constitucional apela a una ponderación de conjunto de todos aquellos factores que hayan aconsejado al Gobierno dictar el real decreto ley de referencia, los cuales han quedado reflejados en la exposición de motivos de la norma, o deben haber quedado reflejados en ella, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, con respecto a lo cual, y pese a las carencias y defectos notorios apreciados en el expediente administrativo en esta ocasión, dice el Tribunal, y echa una valoración en su conjunto, no puede afirmarse que en este caso concreto no concorra el presupuesto habilitante que determina el artículo 86 nº 1 de la Constitución Española. De ahí entonces que el Tribunal Constitucional se haya limitado en definitiva a declarar simplemente la anulación de la disposición adicional de dicho real decreto ley, según la cual se degradaban a rango reglamentario una serie de disposiciones contenidas en unos artículos de una ley anterior, la ley en definitiva que hacía referencia, sobre inspección precisamente y recaudación de la seguridad social, que hacía referencia a la creación y funciones del cuerpo de controladores de la seguridad social.

En lo demás se desestima el recurso de inconstitucionalidad. La importancia, por tanto, de esta sentencia es extraordinaria, pues viene a imponer un severo freno a la actividad legiferante del Ejecutivo por vía del real decreto ley al modo con que a veces se ejercita por los gobiernos, pues en síntesis lo que intenta proteger el Tribunal Constitucional es por encima de todo la estructura del ordenamiento jurídico que no puede verse afectada por normas excepcionales, salvo los casos en que rigurosamente se acredita esta justificación del dictado de la norma excepcional. La próxima emisión radiofónica irá destinada precisamente a comentar los nuevos aspectos de la doctrina que el Tribunal Constitucional ha sentado en una sentencia posterior sobre el real decreto ley.