

DR 13 122

Carrera de Derecho, Asignatura Derecho Administrativo I, título Naturaleza y Control de los Decretos Leyes, autor Ignacio Astarloa, fecha de grabación 8 noviembre 82, fecha de emisión 17 noviembre 82. Naturaleza y control de los decretos leyes. En los últimos años, y como consecuencia de los cambios operados por la Constitución en el sistema de fuentes del derecho español, vienen produciéndose constantes datos que permiten ir asentando el nuevo modelo y comprendiendo con líneas seguras el alcance concreto de cada una de las fuentes concretas.

Una de las vías principales por las que esa delimitación se va realizando es, como bien sabemos, la de la clarificación que imponen las decisiones del Tribunal Constitucional. A una de ellas es precisamente que nos vamos a referir ahora, a la sentencia de este supremo intérprete de la Constitución de 31 de mayo de 1982 que falla el recurso de inconstitucionalidad 2982 publicada en el Boletín Oficial del Estado de 28 de junio de ese mismo año. Esta sentencia falla, lo decíamos, un recurso de inconstitucionalidad presentado por 54 diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista contra un decreto ley.

En concreto contra el decreto ley 1081 de 19 de junio sobre inspección y recaudación de la seguridad social. Y la sentencia aporta criterios firmes sobre cómo deben entenderse, de acuerdo con el texto fundamental, la naturaleza jurídica de esta norma con rango de ley que puede dictar el gobierno y los controles que sobre la misma corresponden a los otros órganos constitucionales. Empecemos por hacer un poco de historia para entender en su plenitud las conclusiones que ahora sienta el Tribunal Constitucional.

Como han destacado todos sus comentaristas, la nueva Constitución Española asume la figura del decreto ley con evidentes reservas. Ello es lógico y se explica desde el indiscriminado uso que se hizo del mismo en el régimen anterior convirtiendo al gobierno en instancia legislatadora habitual a través de un mecanismo que es, por su propia naturaleza, un instrumento excepcional. A tenor de ello, los constituyentes aceptaron el decreto ley y lo incluyeron como posibilidad normativa en el artículo 86 del texto constitucional, lo cual, por lo demás, no deja de ser un tributo a la dinámica universal de lo que hoy hacen los estados contemporáneos en su generalidad.

Pero, reconocida y aceptada, se rodeó tal posibilidad de rigurosos requisitos y controles. Entre aquellos, el tratarse de un caso de extraordinaria y urgente necesidad y el no poder afectar a una serie de temas, instituciones básicas del Estado, derechos y libertades del título primero, régimen de las comunidades autónomas o derecho electoral general, que por su fundamentalidad quedaban en todo caso reservadas a la ley formal de las Cortes Generales. Como controles, por su parte, la provisionalidad del decreto ley, sometido a una posterior convalidación que las Cortes debían realizar en breve plazo, y la posibilidad del control de su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, derivada de la competencia general que a este órgano le otorga el artículo 161.1.a de la Constitución y de la especificación que de la misma realizan los artículos 27 y 28 de su propia ley orgánica.

Aprobada la Constitución en estos términos, la práctica de los decretos leyes que se han dictado desde entonces permite sacar brevemente unas consecuencias que constituyen otros tantos antecedentes inmediatos respecto de lo que ahora declara el Tribunal Constitucional. Por una parte, el Gobierno ha dictado anualmente un número considerable de decretos leyes. 22 en 1979, 16 en 1980, 19 en 1981 y 20 hasta la fecha en 1982.

Algunos, por no decir bastantes de los dictados, cumplen mal los requisitos constitucionales, especialmente en lo que a la extraordinaria y urgente necesidad se refiere. Sin embargo, la mayoría de ellos han sido convalidados sin problemas por el Congreso de los Diputados, siendo aquí fundamental el dato de que, en este punto, la mayoría de la Cámara ha defendido sin reservas las decisiones del Gobierno, dando una prueba más del peligro de hipostatización existente entre partido, mayoría y gobierno en todo régimen parlamentario. Ello no obstante, el Congreso impuso, como ya hemos explicado en otra ocasión determinada, una lectura del artículo 86 que permitía utilizar los dos mecanismos de intervención de las Cortes Generales allí previstos, esto es, convalidación en 30 días o tramitación en el mismo plazo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, de forma sucesiva, esto es, convalidando primero y tramitando después a efectos de introducir correcciones con mayor tranquilidad y menor premura de tiempo.

Faltaba por hablar en este proceso el Tribunal Constitucional, y era importante que lo hiciera como ahora lo hace, no sólo para manifestar si los pasos que acabamos de estudiar resultaban adecuados a la Constitución, sino para aclarar también el alcance de su propia competencia controladora sobre el tema, por cuanto la doctrina ha discutido los términos en que la misma podría producirse. Y lo que el Tribunal Constitucional dice ahora es lo siguiente. Empieza por recordar que el decreto ley es norma excepcional que no puede utilizarse para desvirtuar el procedimiento ordinario de producción de la ley, lo que elimina la posibilidad de una utilización abusiva de la institución en perjuicio de la competencia normal de dictar normas con fuerza de ley que corresponde, obviamente, a las Cortes Generales.

Desde esta excepcionalidad es que deben cumplirse restrictiva y rigurosamente los requisitos constitucionales. Sentado lo cual, la sentencia valora el procedimiento seguido hasta el presente por el Congreso de los Diputados, así como sus distintas variantes y los efectos de cada una. Y las conclusiones que de tal análisis obtiene nos permiten hoy trazar una clasificación de las distintas posibilidades que caben en la vida de un decreto ley una vez cubierto el trámite de su control parlamentario.

¿Cuáles son? Las siguientes. Un decreto ley, aprobado por el Gobierno y publicado por el Boletín Oficial del Estado, debe ser convalidado por el Congreso en 30 días, transcurridos los cuales, sin el acto de convalidación, caduca y deviene ineficaz. Igualmente deviene ineficaz en el caso de que el Congreso entienda formalmente que no debe ser convalidado.

La tercera posibilidad es que el Congreso convalide dentro del plazo antes señalado. En tal supuesto, la naturaleza del decreto ley no se transforma por el hecho solo de la convalidación.

Es decir, la convalidación no convierte un decreto ley en ley.

Sirve tan solo para convertirlo de provisional en definitivo y eliminar la amenaza de caducidad que pesa sobre el mismo. Cabe una cuarta posibilidad, que es la que permite la práctica parlamentaria antes comentada, recientemente consagrada a nivel normativo por el reglamento del Congreso y que ahora el Tribunal Constitucional acepta como interpretación válida del artículo 86 de la Constitución. Aunque también señale, eso sí, que no era la única interpretación posible.

Cabe que una vez convalidado, se decida la tramitación del decreto ley como proyecto de ley. Esta vía es obviamente la que más problemas origina, algunos de los cuales no han sido mencionados por el Tribunal Constitucional. Destacamos aquí dos fundamentalmente.

1. Mientras el decreto ley se tramita como ley, en tanto en cuanto ya ha sido convalidado, sigue en vigor como tal decreto ley, con independencia de que en las Cortes esté desarrollando un procedimiento que en el futuro lo sustituirá por una ley formal, tal y como dice expresamente el Tribunal Constitucional. 2. Cuando se apruebe la nueva ley, fruto de la tramitación del decreto ley originario, la sentencia da por supuesto que éste quede adelogado. Sin embargo, esto puede no ser así.

La ley podrá derogar expresamente el decreto ley, total o parcialmente, o guardar silencio, con lo que aquel, en virtud de la derogación tácita, continuará en vigor en aquello que no se oponga a la nueva ley. Lo normal y lo más conveniente, desde luego, desde las exigencias de la certeza y de la claridad del ordenamiento, es que la nueva ley sustituya en su totalidad al decreto ley de que trae sentido. Pero nada impide, nada impide, que éste coexista parcialmente con la ley, aun incluso después de aprobada.

Nos quedan por cubrir las referencias que la sentencia del Tribunal hace al control de los decretos leyes, referencias de gran importancia. Con el cuadro que acabamos de describir, una vez que se ha producido el control parlamentario y en tanto en cuanto, éste puede verificarse de distintas maneras, el objeto a controlar puede ser diverso. El decreto ley convalidado, el decreto ley convalidado que está en vigor mientras se tramita como ley, la ley que lo sustituye, o incluso lo que queda en vigor del decreto ley, según hemos expuesto, en el caso de que no llegue a derogarse totalmente por la ley que lo sustituye en parte.

Sobre todas ellas, el único control posible en cuanto a normas con rango de ley en todo caso es el de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional. La duda se plantea sobre el alcance de dicho control, sobre lo cual ahora la sentencia es tajante. El Tribunal debe estudiar tanto si el contenido material del decreto ley es constitucional como si se han cumplido los requisitos formales que habilitan al gobierno para dictarlo.

De esta forma, un decreto ley puede ser declarado inconstitucional tanto si contiene preceptos anticonstitucionales como si invade contenidos que tiene vedados como si no responde a necesidades extraordinarias y urgentes, todo ello aunque haya sido convalidado por el

Congreso de los Diputados. Lo más problemático de este planteamiento del Tribunal es el tema de la extraordinaria necesidad que depende de juicios de oportunidad y no de legalidad, juicios que parece deben corresponder a las Cortes en el acto de convalidación. Sin embargo, el Tribunal Constitucional entiende que puede rechazar ese juicio político en supuestos de uso abusivo o arbitrario o cuando no haya sido debidamente explicitado o razonado.

Como trazar criterios generales sobre todo ello no parece posible, el Tribunal se ha limitado aquí a proporcionar garantías concretas con cuya enumeración vamos a terminar el guión de hoy. No cabe, por ejemplo, incluir preceptos que no guarden relación con la situación que se trata de afrontar. Deben ser medidas concretas las que tome el decreto ley y de eficacia inmediata sin alterar la estructura global del ordenamiento, salvo en casos excepcionalísimos como destaca el propio Tribunal.

Y, en fin, no pueden incluirse en el decreto ley preceptos meramente deslegalizadores que remitan ad futurum la regulación por el gobierno de una materia anteriormente regulada por la ley. Declaración esta con la que terminamos y que obviamente resulta de la mayor importancia.