

**STC 29/1982**, de 31 de mayo, recaída en recurso de inconstitucionalidad núm. 238/1981.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díaz de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad, número de Registro 238/1981, promovido por cincuenta y cuatro Diputados contra el Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social. En el mismo ha comparecido el Abogado del Estado en representación del Gobierno y ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 17 de septiembre de 1981, don Virgilio Zapatero Gómez, Diputado, y actuando como Comisionado de cincuenta y tres Diputados más, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio, del que ya hemos hecho referencia, en todas y cada una de sus disposiciones y solicitando que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de todas ellas, por infracción del art. 86 núm. 1 de la Constitución (C. E.).

Los recurrentes basan su pretensión sustancialmente en los siguientes motivos:

a) El sistema de producción normativa en nuestra Constitución se basa 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.

b) Al tiempo se reconoce la potestad del Gobierno de dictar Decretos-Leyes e incluso su necesidad en determinados supuestos; ahora bien, 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.

El carácter excepcional del Decreto-Ley viene determinado por su propia configuración constitucional y por los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad que el art. 86 de la C. E. exige que concurren como causa habilitante de los mismos.

Extraordinaria y urgente necesidad, que no es una fórmula vacía que pueda ser invocada discrecionalmente por el Gobierno, sino que ha de ser debidamente acreditada en cada supuesto. Aun cuando la Constitución no ha definido cuáles son los casos en que se produce esta «extraordinaria y urgente necesidad», no obstante ha sido preocupación constante de diversos Diputados de diferentes partidos el recalcar, en los debates de convalidación de varios decretos-leyes, la necesidad de delimitar estrictamente la utilización por el Gobierno de este instrumento extraordinario de normación con fuerza de Ley.

c) La apreciación de si existe o no extraordinaria y urgente necesidad no es una potestad discrecional del Gobierno, sino que, muy por el contrario, la potestad que el art. 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.

Siguiendo el criterio, que se afirma es mayoritariamente dominante en la doctrina, de que la definición constitucional del presupuesto de hecho habilitante - necesidad extraordinaria y urgente- es un ejemplo típico del concepto jurídico indeterminado, se concluye que su aplicación sólo permite una única solución justa, es decir, «se da o no se da», excluyendo cualquier tipo de discrecionalidad en este terreno.

d) Como consecuencia del criterio interpretativo expuesto, se afirma 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.

e) La apreciación de la existencia de una «extraordinaria y urgente necesidad» ha de realizarse caso por caso y entendiéndose que «necesidad» es algo más que simple conveniencia u oportunidad; «extraordinaria» equivale a 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.

Tales supuestos que configuran el hecho habilitante, deben concurrir simultánea y conjuntamente, de tal forma que no puede apreciarse la existencia de aquél cuando falta alguno de los tres elementos determinantes y configuradores del mismo.

En este último supuesto, el Gobierno no estaría legitimado para ejercer la potestad que le reconoce el art. 86 de la C. E.

f) De otra parte, y 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 las que lo estén serán constitucionalmente legítimos.

Por esta causa se impugna expresamente a parte, y para el caso en que no prospere el recurso en su totalidad, la Disposición Adicional, a través de la cual y al amparo del Decreto-Ley, se introduce un precepto deslegalizador.

Mantienen los recurrentes que la finalidad y razón de ser de la existencia del Decreto-Ley, en cuanto a su específica fuerza y valor de Ley, se justifica en razón a que la materia sobre la que incide forma parte del ámbito de materias reservadas a la Ley o que ya están reguladas por ésta.

El Decreto-Ley permite de esta forma entrar a regular tales materias reservadas, pero en ningún caso alterar el rango de éstas. El Decreto-Ley, dictado en función de una necesidad urgente y extraordinaria, puede alterar la materia regulada por la Ley, estableciendo una nueva regulación; modificando o derogando lo dispuesto anteriormente en la Ley formal aprobada por el Parlamento, pero lo que no puede hacer

es sustraer determinadas materias del ámbito reservado a la Ley y atribuírselas al meramente reglamentario, pues para ello carece total y absolutamente de cobertura constitucional.

Entienden los recurrentes que no puede aducirse para justificar esta agresión a la distribución de competencias establecida en la Constitución y al principio de primacía de la Ley, la pretensión de que el Decreto-Ley convalidado se convierte en Ley, pues ello no se da en nuestro sistema constitucional, sino es a través de la fórmula prevista en el art. 86 núm. 3 de la Constitución Española, lo que no se ha producido en el presente caso.

Se mantiene, por último, en lo que a este punto se refiere, que no puede realizarse una deslegalización a través de un Decreto-Ley, en cuanto incide en el ámbito material vedado a éste por el art. 86 núm. 1 de la C. E., que claramente establece que los Decretos-Leyes «no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado», lo que se produce en el caso de la deslegalización analizada por afectar a las reglas que rigen el sistema de producción normativa, alterando así el ordenamiento de las instituciones básicas, regulado en la Constitución.

g) Partiendo de los presupuestos interpretativos expuestos, proceden los recurrentes a determinar si en relación con el Decreto-Ley, objeto del recurso, se aprecia la existencia de causa habilitante, es decir, de la necesidad extraordinaria y urgente de dictarlo.

Entienden que ello no es así, y que tanto de la exposición de motivos, como de la intervención del Excmo. Sr. Ministro de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social ante el Congreso de los Diputados, no se desprende que concurren tales circunstancias. La gestión recaudatoria de las cuotas de la Seguridad Social es una necesidad que no puede calificarse de inusual o imprevisible y para afrontar tal problema, perfectamente conocido, el Gobierno ha dispuesto de instrumentos legislativos como la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, así como la propia Ley de Presupuestos, donde igualmente debieron preverse las medidas adecuadas.

Por otra parte, el tratamiento del problema a través de la presentación por el Gobierno de un proyecto de Ley ante las Cámaras, era perfectamente factible, pues para evitar toda demora y para casos como éstos, existe un procedimiento de urgencia que acorta los plazos a la mitad, y que aún puede ser más abreviado si se acuerda hacer uso de la autorización de delegar en las Comisiones legislativas permanentes, para aprobar proyectos de Ley (art. 75 núm. 2 de la C. E.). Si a más de ello se considera que el art. 73 de la C. E. permite que, a petición del Gobierno, las Cámaras puedan reunirse en sesión extraordinaria, con un orden del día determinado y clausuradas agotado éste, entienden que con absoluta seguridad la aprobación del proyecto de Ley no sería posterior al mes de agosto, quedando tiempo al Gobierno para adecuar los mecanismos necesarios al efecto.

En cuanto a este punto se afirma también que, si pese a todo, el procedimiento legislativo propuesto no fuese lo suficientemente ágil, el Gobierno podría acudir en última instancia a la fórmula del Decreto-Ley.

Entienden los recurrentes que, en consecuencia, no concurren en este caso los requisitos de urgencia y extraordinaria necesidad, sino simplemente una inadecuada gestión del Gobierno de los instrumentos legales puestos a su alcance, lo que no justifica que gracias a ello se pueda burlar en última instancia los cauces parlamentarios ordinarios y se acuda a la fórmula extraordinaria del Decreto-Ley.

h) En cuanto a si las medidas contenidas en el Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio eran las apropiadas y estrictamente necesarias para resolver la situación creada, entienden que ello tampoco es así, sustancialmente porque debía haberse acentuado el

concierto de los servicios de recaudación con las Magistraturas de Trabajo, agilizando sus actuaciones, lo que no se hace; entienden que los conciertos recaudatorios que por el contrario se posibilitan entre la Tesorería General de la Seguridad Social y Entidades particulares habilitadas al efecto, no son apropiados ni estrictamente necesarios para resolver los problemas planteados, aumentando por el contrario el gasto público.

Tampoco se evitan defectos de organización y funcionamiento de los organismos implicados en la tarea recaudatoria. A la Tesorería General de la Seguridad Social, como Caja Unica del sistema nacional de Seguridad Social, se le otorga la función de llevar a cabo la gestión recaudatoria, pero al tiempo se excepcionan el supuesto de los impagados que se deriven de la falta de alta, que queda en manos de los Inspectores de Trabajo adscritos a la Seguridad Social, numéricamente insuficiente, y eliminando de tales funciones al Cuerpo de Controladores de la Seguridad Social que venían desempeñándolas, entre otras, desde su creación por la Ley 40/1980.

Entienden igualmente que la posibilidad contemplada en el art. 3, núm. 1 del Decreto-Ley recurrido, según la cual cabe la posibilidad de que las empresas compensen, fuera del plazo de recaudación en período voluntario, las cuotas debidas con las cantidades abonadas como consecuencia de su colaboración obligatoria con la Seguridad Social, no es suficiente, como método de agilización, por falta de medidas complementarias. Según los recurrentes, este procedimiento supone abrir un nuevo cauce al fraude en materia de cotización al sistema de Seguridad Social e,

i) Se afirma, por último, la competencia plena del Tribunal Constitucional para apreciar todos los vicios puestos de manifiesto y que afectan al Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio, cuya declaración de inconstitucionalidad se solicita, por entender que los mismos determinan la nulidad de pleno derecho de dicha norma. Vicios de nulidad que no pueden ser sanados en ningún caso por la convalidación parlamentaria, pues caso contrario dejaría vacío de contenido la competencia del Tribunal Constitucional para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este tipo de normas.

2. La Sección Segunda de este Tribunal Constitucional (T. C.) acordó, el 21 de septiembre de 1981, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio, y dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el indicado procedimiento y formular las alegaciones que estimaran oportunas, de acuerdo con el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

En escrito de 29 de septiembre y con entrada en el Tribunal Constitucional el 10 de octubre de 1981, el Excmo. Sr. Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que dicha Cámara no haría uso de las facultades de personación y de formulación de alegaciones que le concede el art. 34 de la LOTIC.

Por su parte, el Excmo. Sr. Presidente del Senado comunicó a este Tribunal, en escrito de 30 de septiembre de 1981 con entrada en el Registro de 1 de octubre de 1981, que se tuviese a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88, núm. 1 de la LOTIC.

3. El Abogado del Estado compareció en plazo y procedió a evacuar el trámite de alegaciones, lo que en síntesis realizó en base a las siguientes consideraciones:

a) Tras resumir las que a su entender son tesis fundamentales de la demanda y coincidir con ésta en que el presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar Decretos-Leyes al amparo del art. 86 núm. 1 de la C. E. lo constituye la extraordinaria y

urgente necesidad, discrepa sin embargo en que dicho presupuesto habilitante pueda entenderse como un ejemplo típico de concepto jurídico indeterminado, manteniendo por el contrario que habría que aceptar que la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad se integra en el campo de las potestades discrecionales del Gobierno.

b) Al amparo de una generosa cita de doctrina alemana sobre la materia, argumenta que no existe ninguna antítesis entre concepto jurídico indeterminado y discrecionalidad, así como que doctrinalmente «margen de apreciación» y «única solución justa» no son compatibles. Se afirma igualmente que la doctrina jurídico-administrativa de los conceptos jurídicos indeterminados puede producir un buen rendimiento teórico y práctico en el problema del presupuesto habilitante de los Decretos-Leyes, si bien debe usarse tal doctrina en su versión más crítica y consistente.

c) Se mantiene que la exigencia de «en caso de extraordinaria y urgente necesidad» no es un concepto «experiencial» nítidamente unívoco, sino un concepto valorativo en que va implícito un amplio margen de apreciación en favor del Gobierno, en cuanto órgano de dirección política. Así, un instrumento político -dictar disposiciones legislativas provisionales en caso de necesidad- no puede aceptarse que sea una potestad reglada que sólo admita una única solución justa.

De la posición constitucional del Gobierno se deriva que el presupuesto habilitante debe entenderse que lleva inmanente un amplio margen de apreciación a su favor, y mientras los Decretos-Leyes se inscriban en el mismo son jurisdiccionalmente incontrolables. Sólo si los límites del margen de apreciación se exceden, en un uso abusivo y arbitrario del Decreto-Ley, cabe el control de la legitimidad constitucional.

d) Entiende el Abogado del Estado que caben dos tesis en torno al control del hecho habilitante, de tal forma que la convalidación, o bien supone conversión del Decreto-Ley en Ley, lo que supondría que tal control sólo sería factible políticamente por el Parlamento, y el recurso habría de desestimarse; o bien aceptar que dicho control del hecho habilitante corresponde tanto al Congreso como a este T. C. Pero este último supuesto sólo es aceptable si se reconoce la existencia de un amplio margen de apreciación en favor del Gobierno para valorar la urgente y extraordinaria necesidad de dictar el Decreto-Ley.

e) El control del hecho habilitante se efectúa por el Congreso desde presupuestos políticos, que no impiden que se tengan en cuenta criterios jurídico-constitucionales. Por el contrario, el T. C. sólo podrá realizar un control jurídico-constitucional, consistente en determinar si el Gobierno ha «llenado de contenido» la pauta del presupuesto habilitante, con manifiesto abuso y arbitrariedad, infringiendo la Constitución.

El Gobierno no está obligado a probar o justificar su apreciación del presupuesto habilitante, más que en la medida en que sea necesario demostrar que no ha excedido los límites del margen de apreciación, sin que ello le suponga el reconocimiento de una carga inicial en tal sentido.

El T. C. tampoco puede hacer apreciaciones políticas en razón al análisis de las causas por las que se ha motivado la situación de extraordinaria y urgente necesidad. Debe limitarse a constatar si existe o no tal situación, sin valorar cómo se ha generado. Entiende el Abogado del Estado que la construcción realizada respeta la función del T. C. como intérprete supremo de la Constitución y es congruente con la división horizontal de poderes diseñada en la misma.

f) Finalizada la exposición de carácter general o doctrinal sobre el control de los Decretos-Leyes y en relación con el específicamente recurrido, entiende el Abogado del Estado que la parte recurrente no ha desvirtuado las razones aportadas en el debate parlamentario por el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social en

cuanto a la urgencia y extraordinaria necesidad de dictar dicho Decreto-Ley, pues es evidente que con el mismo se proporciona el fundamento legal para una reorganización del sistema de ingresos de la Seguridad Social que acabe con el fraude y regule puntos esenciales del procedimiento recaudatorio, lo que es imprescindible para terminar con la grave crisis de tesorería.

g) Entiende también que no es aceptable argumentar que debiera haberse acudido a la tramitación de un proyecto de Ley por el trámite de urgencia, por cuanto ha de estarse a la duración de hecho de los debates parlamentarios, que hubiesen impedido que el fin que pretende la norma se hubiese podido alcanzar en el plazo previsto.

Afirma que del debate parlamentario en torno a la convalidación del Decreto-Ley recurrido se desprende que el Diputado que intervino por el Grupo Parlamentario Socialista reconoció el carácter no sólo urgente sino extraordinario del mismo.

h) Considera el Abogado del Estado que el análisis de la bondad u oportunidad técnica de las medidas concretas que contiene la norma corresponde a una valoración política a realizar en el Congreso y no por el T. C.

Más en concreto, mantiene lo acertado y válido de la fórmula de los conciertos, que se prevé en el Decreto-Ley, sin que ello suponga aumentar excesivamente el gasto público, sin que por otra parte la Constitución lo prohíba (art. 31 núm. 2 de la C. E.), sino sólo exige que tal circunstancia se deba a criterios de eficiencia y economía.

Con respecto a las certificaciones de descubierto, el art. 2 núm. 1 del Real Decreto-Ley se limita a darles mayor relieve y es lógico que sólo se expidan respecto a trabajadores en alta, pues es el único supuesto en que existen datos mínimamente suficientes para certificar el descubierto.

El que puedan existir impagos de hasta doce meses se insiste que reafirma la urgencia y necesidad de esta norma.

En cuanto a las razones aducidas en relación con el art. 3 núm. 1 del Real Decreto-Ley, que según la demanda posibilita el fraude merced a la compensación de prestaciones ficticias, no cabe entrar en tal crítica por su carácter netamente político, teniendo en cuenta además que el posible incumplimiento o fraude de una norma no es argumento contra su legitimidad.

Pone de manifiesto que los demandantes no atacan los recargos de mora (art. 3 núms. 1 y 2 del Decreto-Ley), ni el régimen sancionatorio del art. 4. Se mantiene igualmente que no ofrecen ningún problema las disposiciones finales, primera y segunda.

i) Con objeto de aclarar hasta qué punto es correcta la apreciación de urgencia y extraordinaria necesidad que habilitó el que se dictase el Real Decreto-Ley 10/1981, se aportan sustancialmente las siguientes consideraciones: 1.º) en marzo de este año se detectó que la recaudación de la Seguridad Social era inferior a la prevista, a causa de los impagos y morosidades; 2.º) se organizó un Plan de Inspección para evitarlo, encuadrado en la Ley 40/1980, de 5 de julio; 3.º) el procedimiento establecido en orden a la expedición de certificaciones de descubierto y levantamiento de acta de liquidación, manifestó ser poco ágil al ampliar los supuestos de expedición de certificaciones de descubierto, según un procedimiento estimativo, por valores medios salariales, según la actividad de la empresa y grupos y categorías de los trabajadores, y 5.º) lo dispuesto en el art. 3 y complementado en el 4 del Real Decreto-Ley 10/1981 tiene por objeto luchar contra el fraude y por ello no habría tenido sentido el dejar vigente el sistema de infracciones y sanciones de la Ley 40/1980.

j) Por último, y en cuanto a la hipotética deslegalización contenida en la disposición adicional única de la norma impugnada, entiende el Abogado del Estado que la deslegalización, en cuanto mera manipulación del rango de las normas, no puede

operar sobre las materias constitucionalmente reservadas a la Ley, pero sí sobre aquellas otras que sólo se encuentren congeladas con tal rango.

Los arts. 2, 3 y 4 núm. 1 (párrafos 1 y 2) y disposición adicional 1.ª de la Ley 40/1980, de 5 de julio, no están constitucionalmente reservados a la Ley, sino meramente congelados. Se mantiene que no es necesario discutir si existe y en su caso hasta dónde, una reserva constitucional de Ley en cuanto a organización administrativa y, por otra parte, la mayoría de los artículos «deslegalizados» podían haberse ubicado en un texto reglamentario.

Debe tenerse en cuenta también que la «deslegalización» del art. 2 núm. 1 de la Ley 40/1980 no supone una privación retroactiva de fuerza de Ley, aunque debe tenerse presente que los controladores no se crearon como Cuerpo de la Administración del Estado, sino «dentro del sistema de Seguridad Social» en el que el alcance del principio de legalidad presupuestario es inferior.

En razón a los argumentos expuestos parece que no existe obstáculo para que una norma que tiene rango formal de Ley lleve a cabo una deslegalización en materia no reservada, pues al fin y al cabo no se descubre qué razón de Derecho Constitucional positivo impide en principio que un subrogado constitucional de la Ley, como es el Decreto-Ley, pueda llevarlo a cabo. De la primacía de la Ley y del art. 66 de la C. E. en relación con el art. 86 de la misma -se afirma-, no cabe inferir un monopolio constitucional a favor del legislador ordinario para llevar a cabo deslegalizaciones.

Si un Decreto-Ley puede incidir en la regulación de una materia antes regulada por Ley, no se entiende por qué, cuando se trata de materias congeladas y no reservadas, no pueda alterar el esquema de la relación entre Ley y Reglamento en una cierta materia por comparación al dibujado en una Ley formal anterior. Ello es sólo un problema de fuerza de Ley, de fuerza activa.

Se rebate, por último, el argumento de que una deslegalización no puede realizarse a través de una norma que se basa en la extraordinaria y urgente necesidad, por cuanto la disposición adicional forma un todo con el resto de las disposiciones que engloba el Decreto-Ley en cuestión, y se entiende ya acreditado que el presupuesto habilitante ha sido bien apreciado por el Gobierno. Además, caso contrario se daría lugar a una serie de disfunciones que harían peligrar el fin que se pretende alcanzar con la norma.

Tras afirmar que si el Tribunal lo estima conveniente, podrá ampliar o advenir cuanto ha expuesto por la vía del art. 88 de la LOTC, finaliza solicitando de éste la desestimación total del recurso y que declare ajustado a la Constitución y plenamente válido el citado Real Decreto-Ley en todas y cada una de sus disposiciones.

4. De conformidad con el art. 88 de la LOTC, el Pleno del Tribunal acordó recabar del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno la remisión de cuantos antecedentes constituyesen el expediente para la elaboración de la disposición impugnada, así como que una vez recibida se diese vista a las partes por plazo común de diez días para que formularan las alegaciones que tuviesen por conveniente.

5. Con fecha 21 de enero de 1982 el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno remitió a este Tribunal los antecedentes reclamados y en plazo de alegaciones, evacuaron las suyas tanto el Abogado del Estado como la parte recurrente.

El Abogado del Estado, en cuanto a los documentos aportados, recalca, como quedó de manifiesto en la misma, la motivación determinante del Decreto-Ley es el alcanzar unos objetivos de política económica y social previstos en el llamado «Acuerdo Nacional sobre el Empleo», especialmente y de acuerdo con el punto V. 1, la lucha

contra el Fraude en la Seguridad Social y el impago de cuotas, y cómo el mismo responde a una situación extraordinaria producida por una caída recaudatoria de la Seguridad Social que creó una situación de necesidad financiera urgente, ratificándose por lo demás en los argumentos ya expuestos en su anterior escrito de contestación a la demanda.

Por su parte, los recurrentes ponen de manifiesto la insuficiencia de los documentos aportados por el Gobierno como justificativos del Decreto-Ley y especialmente la ausencia de datos sobre el volumen de cuotas impagadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 40/1980 y la evolución del impago tras la entrada en vigor de dicha Ley, así como la no remisión del Plan de Inspección elaborado a la vista de la disminución de recaudación.

De los datos aportados por el Gobierno entienden que se deduce con claridad que la situación era crónica y que por lo tanto pudiera haberse afrontado a tiempo por los cauces legislativos oportunos. Puede decirse en síntesis, que igualmente se reafirma en los argumentos ya expuestos en la demanda.

6. El Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio, sobre inspección y recaudación de la Seguridad Social, fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 20 de junio.

El debate y votación de totalidad de dicho Real Decreto-Ley tuvo lugar en el Congreso de los Diputados el 23 de junio de 1981 y publicado el acuerdo de convalidación en el «Boletín Oficial de las Cortes» (Congreso de los Diputados) de 7 de junio.

En el «Boletín Oficial del Estado» de 11 de julio de 1981 se publica la Resolución de 24 de junio de 1981, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Real Decreto-Ley 19/1981, de 19 de junio, relativo a inspección y recaudación de la Seguridad Social, en los siguientes términos:

«De conformidad con lo dispuesto en el art. 86 núm. 2 de la Constitución, el Congreso de los Diputados, en su sesión del día 23 de los corrientes, acordó convalidar el Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio, relativo a Inspección y Recaudación de la Seguridad Social.»

7. Por resolución del Pleno de fecha 20 de mayo de 1982 se acordó señalar para deliberación y fallo el 27 del mismo mes y año.

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

1. La C. E., en su art. 66, determina taxativamente que las Cortes Generales representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa del Estado. Esta declaración constitucional, pilar sobre el que se cimenta el régimen democrático y parlamentario hoy vigente en España, conlleva: a) el reconocimiento indiscutible de que las Cortes Generales son las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario; b) la primacía de la Ley, norma sancionada y promulgada por el Rey (art. 62), en cuanto expresión de la voluntad soberana del pueblo representado por las Cortes, únicamente sometida a la supremacía de la Constitución; y c) que en el proceso ordinario de elaboración de las leyes, la Constitución reconoce al Gobierno la iniciativa legislativa, que comparte con el Congreso y el Senado en su ejercicio directo, así como con la iniciativa popular ejercitada en los términos establecidos en el art. 87 de la C. E.



El Gobierno podrá también dictar normas con rango de Ley, previa delegación de las Cortes Generales (Decretos legislativos) o en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad (Decretos-Leyes), pero esta posibilidad se configura, no obstante, como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman.

Tales requisitos, en cuanto a los decretos-leyes, están recogidos en la C. E., configurando tres bloques definidos: a) la exigencia de que el Decreto-Ley se dicte exclusivamente para afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86, núm. 1); b) la limitación en cuanto a la materia sobre la que puede incidir un Decreto-Ley, lo que supone el que en ningún caso pueda afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la C. E., al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general (art. 86, núm. 1); y c) la necesidad, por último, de que los Decretos-Leyes sean sometidos inmediatamente al Congreso de los Diputados para su debate y votación de totalidad, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, con objeto de que se resuelva por el mismo en cuanto a su convalidación o derogación (art. 86, núm. 2).

2. El control parlamentario de los Decretos-Leyes se realiza por el Congreso de los Diputados, según el procedimiento establecido al efecto y de acuerdo a criterios tanto de oportunidad política como jurídico-constitucionales, lo que no es obstáculo para que cualquier Decreto-Ley a partir de su publicación pueda ser residenciado ante este T. C. por quienes se encuentren legitimados al efecto, como es el caso que ahora nos ocupa, en relación con el Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio.

El T. C. conoce del mismo en razón a la competencia que le es atribuida en los arts. 161, núm. 1 a) de la C. E. y 27, núm. 2 b) de su LOTC, y resuelve en base a criterios estrictamente jurídico-constitucionales, cimentados sobre la necesidad de determinar, de una parte, si se han respetado o no los requisitos exigidos en la Constitución para que el Gobierno pueda ejercitar la potestad normativa excepcional de dictar Decretos-Leyes y, de otra, si del contenido material de la norma se deriva o no una violación de la Constitución.

Este doble pronunciamiento del T. C. entraña una previa y necesaria consideración sobre la naturaleza jurídica del Decreto-Ley a la luz de lo dispuesto en el art. 86 de la C. E. y demás disposiciones que a continuación se contemplan, cuestión ésta que ha sido expresamente suscitada por las partes.

Aprobado por el Gobierno un Decreto-Ley y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» empieza a surtir efectos en el ordenamiento jurídico en el que provisionalmente se inserta como una norma dotada con fuerza y valor de Ley, debiendo ser sometido inmediatamente a debate y votación por el Congreso de los Diputados en el ineludible plazo que dispone el art. 86, núm. 2 de la C. E.

La doble vía que a estos efectos fiscalizadores prevé el art. 86 de la Constitución, en sus apartados segundo y tercero, ha venido a decantarse en la práctica parlamentaria en el sentido del necesario y previo pronunciamiento sobre la totalidad del Decreto-Ley. Pero una vez convalidado éste, se posibilita el acudir a tramitarlo como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia (art. 86, núm. 3 de la C. E.), si bien es cierto que nada se opone a una interpretación alternativa de ambas vías, quedando este punto al criterio de oportunidad que pueda establecer en un futuro el Congreso de los Diputados.

Ello supone que si, de acuerdo con la práctica actual, una vez obtenido el pronunciamiento favorable a la totalidad que exige el art. 86, núm. 2, se decide acudir también a la tramitación del Decreto-Ley por la vía del art. 86, núm. 3, el resultado final del procedimiento, legislativo será una Ley formal del Parlamento, que sustituye en el ordenamiento jurídico, tras su publicación, al Decreto-Ley y cuya residenciabilidad ante el T. C. es posible en los términos y con el alcance que tanto la Constitución como la LOTC prevén.

Ahora bien, en aquellos supuestos en que el Congreso de los Diputados se haya limitado a ejercitar sus competencias fiscalizadoras contempladas en el apartado 2.º del art. 86 de la C. E., sin acudir a la vía del núm. 3, no puede considerarse que el Decreto-Ley se haya convertido en Ley formal del Parlamento, tras el acuerdo de convalidación, sino únicamente que se ha cumplido con el requisito constitucional del que dependía la pervivencia en el tiempo, con fuerza y valor de Ley, de la disposición producto del ejercicio de la potestad normativa extraordinaria que al Gobierno le reconoce la Constitución. En otras palabras, el Decreto-Ley no se transforma en Ley, es decir, no cambia su naturaleza jurídica. Esta situación es la misma en que se encuentra el Decreto-Ley en los supuestos en que se acuda a su tramitación como proyecto de Ley en el lapso de tiempo que transcurre entre la convalidación de totalidad como Decreto-Ley (art. 86, núm. 2) y la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la Ley resultante de la referida tramitación como proyecto de Ley por procedimiento de urgencia (art. 86, núm. 3).

Todo ello es deducible no sólo del sentido propio de los preceptos constitucionales estudiados y los correspondientes de la LOTC, que configuran en este punto una realidad diferente a la que existe en otras Constituciones que también contemplan la realidad de los Decretos-Leyes, sino también de lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 en cuanto al procedimiento legislativo común y especial (Capítulos II y III del Título V) y su diferencia con el procedimiento específico previsto para ejercitar el control sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de Ley (Título VI); así como de la conveniencia de no alterar el orden constitucional normal de elaboración de las normas, impidiendo que se soslaye el procedimiento ordinario de elaboración de las Leyes a través de una utilización abusiva del Decreto-Ley.

3. 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, y como ha quedado dicho, por la exclusión de determinadas materias (ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, derechos y libertades de los ciudadanos reguladas en el Título I, 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 otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución es, evidentemente, función propia de este T. C.

En el ejercicio de tal función, el T. C. puede invalidar, cuando así se le demande 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 refiere el art. 28 de la LOTC. No se agota con ello, 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 T. C., en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-Ley adecuado a la Constitución.

El T.C. podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no pueda ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia. Es claro 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.

Así pues, sin perjuicio del posible y ulterior control jurídico-constitucional que corresponde a este T. C., en principio, y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-Ley. No les autoriza esta competencia, sin embargo, para incluir en el Decreto-Ley cualquier género de disposiciones: ni aquéllas 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, aquéllas 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.

De esta forma, la ineludible exigencia constitucional de la existencia de un presupuesto habilitante para dictar un Decreto-Ley, se vincula a éste como justificación de su constitucionalidad, y puede ser contrastada tanto en vía parlamentaria, como ante este T. C., permitiendo en este último supuesto un pronunciamiento previo y diferenciado, del que igualmente pueda formularse sobre el contenido específico de la norma.

4. De lo expuesto se deduce que es necesario abordar en primer lugar si el Gobierno a la hora de dictar el Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio, se encontraba amparado o no por un presupuesto habilitante, es decir, si dicho Decreto-Ley se dictó en un caso de extraordinaria y urgente necesidad.

Para ello, es necesario acudir a la valoración, en su 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, 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 y hecha una valoración en su conjunto, no puede afirmarse que en este caso concreto no concurra el presupuesto habilitante que determina el art. 86, núm. 1 de la C.E.

5. Por lo que respecta al contenido dispositivo del Real Decreto-Ley impugnado, no es competencia del T. C. el pronunciarse sobre la mayor o menor oportunidad técnica de las medidas que en el mismo se establecen en orden a la inspección y recaudación ejecutiva de la Tesorería General de la Seguridad Social, pues ello se enmarca en la actividad propia del debate parlamentario, y la defensa en el mismo de los distintos

criterios políticos que al respecto se formulen, por lo que no procede realizar pronunciamiento alguno al respecto.

6. Por último, es necesario abordar la cuestión planteada por los recurrentes sobre la inconstitucionalidad de la Disposición adicional, según la cual se degradan a rango reglamentario las disposiciones contenidas en los artículos 2.º, 3.º, 4.º, núm. 1, párrafo primero y segundo y Disposición adicional primera de la Ley 40/1980, de 5 de julio, referentes todas ellas a la creación y funciones del Cuerpo de Controladores de la Seguridad Social y a la integración en el mismo de los funcionarios de la Escala de Interventores de Empresas del Cuerpo Técnico del antiguo Instituto Nacional de Previsión.

Al abordar este punto debe partirse del supuesto de que las medidas requeridas para hacer frente a una situación de extraordinaria y urgente necesidad han de ser concretas y de eficacia inmediata y, por tanto, dado su carácter, no pueden alterar la estructura del ordenamiento. No es imposible que en algún caso esa necesidad urgente y extraordinaria haya de ser resuelta mediante una modificación de estructura, pero siendo esto excepcional, habrá de demostrarse en cada caso que ello es indispensable.

Por otra parte, las razones de extraordinaria y urgente necesidad, que excepcionalmente pueden habilitar al Gobierno, como ha quedado establecido, para abordar el tratamiento innovativo de determinadas materias reguladas por Ley formal, no amparan bajo ningún punto de vista la inclusión de un precepto exclusivamente deslegalizador, que remite al futuro la regulación de la materia deslegalizada, máxime cuando no se fija un plazo perentorio para dictar tal regulación, que habría de ser inferior al necesario para tramitar la deslegalización como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia.

Pues bien, en el caso de que se trata, a tenor de cuanto ha quedado dicho, la deslegalización que se pretende consagrar en bloque y en lo referente a la creación, competencias y régimen jurídico de un Cuerpo de funcionarios, como es el de Controladores de la Seguridad Social, con la integración ya efectuada de los provenientes de la Escala de Interventores de Empresas, no queda en absoluto acreditada por la exigencia de tener que afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad porque, en primer lugar, no afecta a la regulación de una situación jurídica dada, sino que habilita para un cambio en la organización que podrá llevar a cabo el Gobierno haciendo uso de la deslegalización; en segundo término, se trata de un precepto exclusivamente deslegalizador que no afronta directamente la solución de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, ni fija plazo perentorio alguno para que el Gobierno dicte las disposiciones dirigidas a tal fin, y, por último, debe señalarse que todavía no se ha hecho uso de la deslegalización, pese al tiempo transcurrido.

En estas condiciones, como conclusión, ha de afirmarse que no concurren razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifiquen la Disposición adicional que, en consecuencia, ha de declararse inconstitucional.

## **FALLO**

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-Ley 10/1981, de 19 de junio, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, y en su virtud declarar la inconstitucionalidad de su Disposición adicional.

2.º Desestimar el recurso en las restantes pretensiones.

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

Dada en Madrid, a treinta y uno de mayo de mil novecientos ochenta y dos.