

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10023 Pleno. Sentencia 110/2021, de 13 de mayo de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 1813-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso respecto de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Límites materiales de los decretos leyes: nulidad del precepto que modifica la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia. Voto particular.

ECLI:ES:TC:2021:110

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1813-2020, interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Ha comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Nación. Ha sido ponente el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 26 de marzo de 2020 se formula recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox del Congreso de los Diputados, contra la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias frente al impacto económico y social de COVID-19. La demanda expone los antecedentes y fundamentos de Derecho que a continuación se resumen.

Comienza afirmando que la gravedad de la crisis ocasionada por la propagación del COVID-19 legitima constitucionalmente al Gobierno para dictar el Real Decreto-ley 8/2020, ante la extraordinaria y urgente necesidad de «atajar la epidemia» y atender a las graves consecuencias económicas y sociales ocasionadas por la misma. Sin embargo, la modificación que la disposición final segunda del Real Decreto-ley introduce en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, carece de la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE para la utilización de este instrumento legislativo, así como de toda conexión de sentido con la grave crisis a que trata de hacer frente la norma de urgencia.

Expone que el Gobierno ha utilizado este Real Decreto-ley para blindar la presencia del vicepresidente segundo en la comisión que controla los servicios secretos, de donde resulta la vulneración del artículo 86.1 CE, pues la modificación que la disposición final segunda introduce en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, carece de la extraordinaria y urgente necesidad que exige aquel precepto constitucional y de toda conexión de sentido con la crisis sanitaria a la que se trata de hacer frente. Afirma que a través del artículo 4.2 del Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, por el que se establecen las comisiones delegadas del Gobierno, ya se previó la integración en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia del vicepresidente segundo y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030. Contra este Real Decreto los mismos diputados que hoy recurren interpusieron recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo por infringir la Ley 11/2002, solicitando de la Sala la medida cautelar de suspensión de su ejecución. Entienden por ello, que la única finalidad a que atiende la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020 es la de «blindar» la posición del vicepresidente segundo en la mentada comisión frente al recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Real Decreto 399/2020; lo que, manifiestamente, no es una circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad en los términos previstos en el art. 86 CE.

Aduce pues la demanda como fundamento de la impugnación, la falta del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, exigido por el art. 86.1 CE para la aprobación de los decretos-leyes. Requisito que, como contempla la STC 14/2020, de 28 de enero, conlleva el cumplimiento de un triple canon: (i) identificación por el Gobierno, de manera explícita y razonada de la concurrencia de esa singular situación; (ii) efectiva concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, y (iii) verificación de la existencia de una conexión de sentido o relación de adecuación entre ese presupuesto habilitante y las medidas contenidas en la norma de urgencia, de modo que estas han de guardar una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar.

(i) Consideran los recurrentes, en primer lugar, que falta una suficiente explicitación de la extraordinaria y urgente necesidad que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, debe contenerse en la exposición de motivos del decreto-ley, en el debate parlamentario de convalidación y, en su caso, en el expediente de elaboración de la norma. Observan al respecto que, aparte los simples cambios de denominación de los órganos integrantes de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, la modificación sustantiva que introduce la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020 consiste en la previsión de que en dicha comisión se integren los vicepresidentes que designe el presidente del Gobierno, lo que, a su juicio, se habría usado para «blindar» la entrada en la comisión del actual vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Asuntos Sociales y Agenda 2030.

Se indica que no resulta discutible que la pandemia ha creado una situación de extraordinaria excepcionalidad, que justifica la adopción por el Gobierno del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, y ampara también el acudir a la norma de urgencia prevista en el artículo 86.1 CE a fin de adoptar las medidas necesarias para hacer frente a la crisis transversal provocada por la propagación del virus. Pero la declaración de un estado de excepción no puede suponer una suspensión genérica de la Constitución y, en particular, no puede el Gobierno aprovechar la situación de urgencia para introducir modificaciones normativas que nada tienen que ver con aquella situación, y que aparecen diseñadas para satisfacer las pretensiones de poder político del líder del partido integrado en el gobierno de coalición.

La exposición de motivos de la norma alude con carácter general a «necesidades organizativas» «apreciadas por la Presidencia del Gobierno», pero no especifica cuáles serían esas necesidades organizativas, ni por qué habrían exigido su adopción a través de esta norma excepcional sin haber podido atender a la tramitación parlamentaria, aunque fuera de urgencia. La simple apelación a eventuales «necesidades organizativas» no permite tener por explicitada la extraordinaria y urgente necesidad, e

imposibilita el control externo que ha de realizar el Tribunal Constitucional para verificar si el Gobierno ha hecho un uso abusivo del decreto-ley.

Conforme a la jurisprudencia constitucional, la exteriorización del presupuesto habilitante tiene por finalidad permitir el control del Congreso de los Diputados (art. 86.2 CE) y al Tribunal Constitucional, en su caso, realizar aquel control externo, a efectos de lo cual no resulta suficiente una referencia general a una «situación de crisis» que pudiera justificar con carácter general el decreto-ley. Por el contrario, es necesario demostrar la urgencia respecto de los preceptos concretamente impugnados, correspondiendo al Gobierno la carga de acreditar tal excepcional urgencia en relación con cada precepto (STC 27/2015, de 19 de febrero). Por ello, apelar simplemente y de forma genérica a «necesidades organizativas» sometidas a la apreciación del presidente del Gobierno supone vaciar de total contenido constitucional la extraordinaria y urgente necesidad que opera como presupuesto excepcional que permite al Ejecutivo dictar una norma de rango legal, invadiendo una potestad que, de ordinario, pertenece en exclusiva al poder legislativo, en representación del titular de la soberanía.

Del expediente de elaboración del Real Decreto-ley no resulta justificación alguna de la disposición final segunda impugnada, pues en él solo se lee una lacónica referencia a que «[l]a disposición final segunda modifica la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia». Tampoco en el debate de convalidación, que tuvo lugar el 25 de marzo de 2020, el representante del Gobierno encargado de su defensa hizo mención alguna a esta disposición, a pesar de que fue directamente interpelado por el portavoz del grupo parlamentario Vox, que señaló que, aunque apoyaría los Reales Decretos-leyes 6 y 7/2020, dicho Grupo no haría otro tanto en cuanto al Real Decreto-ley 8/2020 por las razones que ahora se reiteran.

Esa falta de exteriorización suficiente del presupuesto habilitante en relación con la reforma introducida en la disposición final segunda supone su inconstitucionalidad por infracción del artículo 86.1 CE.

(ii) No concurre, en segundo término, el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. Afirma la demanda que el Gobierno, al introducir la disposición final segunda, ha desbordado los límites de lo manifiestamente razonable, realizando un uso abusivo o arbitrario del decreto-ley (STC 139/2016). Considera así que a las «necesidades organizativas» apreciadas por el presidente del Gobierno, se atendió a través del artículo 4.2 del Real Decreto 399/2020, que dispuso la incorporación del vicepresidente segundo y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030 a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, de modo que la única finalidad perseguida a través de la disposición ahora impugnada es «blindar» la posición del vicepresidente segundo frente al recurso contencioso-administrativo interpuesto por este grupo parlamentario contra dicho real decreto, por vulnerar el artículo 6.2 de la Ley 11/2002.

Tras referirse a informaciones de los medios de comunicación sobre la ruptura de negociaciones entre Unidas Podemos y el Partido Socialista Obrero Español en la fracasada investidura de 2016 y al pacto entre ambas formaciones que dio lugar a la investidura el 7 de enero de 2020, señala la demanda que la absoluta inexistencia del presupuesto habilitante se aprecia si se tiene en cuenta que el Real Decreto 463/2020, por el que se declaró el estado de alarma, no incluye entre las «autoridades competentes delegadas» para la gestión de la crisis al vicepresidente segundo y ministro de derechos sociales y agenda 2030, lo que pone de manifiesto que su área de competencia nada tiene que ver con la gestión de la crisis ocasionada por el COVID-19 y que, por tanto, el blindaje de su posición en la comisión delegada no tiene relación alguna con el presupuesto habilitante del Real Decreto-ley 8/2020. Obviamente, el simple cumplimiento del pacto de coalición entre Unidas Podemos y el Partido Socialista Obrero Español no reviste la excepcional urgencia requerida por el artículo 86.1 CE.

(iii) Se alega, en tercer lugar, la ausencia de la necesaria conexión de sentido entre la supuesta situación de urgencia y las medidas adoptadas. Para comprobar si se cumple o no este elemento del presupuesto habilitante, debe analizarse si la medida

impugnada guarda o no relación con la situación excepcional que se encara y constituye una acción normativa inmediata que no podía esperar siquiera a la aprobación de una ley por el procedimiento de urgencia. Si la incidencia para el logro del propósito pretendido fuera abiertamente irrelevante o insignificante, cuantitativa o cualitativamente, hasta el extremo de excluirse, en un examen preliminar, un efecto material de importancia, no cabría apreciar la relación de adecuación en el presupuesto habilitante (STC 31/2011).

Señala la demanda que no existe conexión alguna entre la situación que trata de afrontar el Real Decreto-ley 8/2020 y el contenido de su disposición final segunda. Ninguna conexión de sentido existe entre tratar de abordar la situación económica, sanitaria y social producida por la propagación del virus y colmar la ambición del vicepresidente segundo del Gobierno de blindar su posición como miembro de pleno derecho de la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia. Se trata de una medida que, de tener alguna incidencia en la situación de crisis, la misma sería abiertamente irrelevante o insignificante, por lo que, según la jurisprudencia expuesta, nunca cabría apreciar la necesaria conexión de sentido con el presupuesto que habilita la norma de urgencia.

La situación extraordinariamente grave creada por la rápida propagación del virus no permite al Gobierno, en definitiva, actuar al margen de la Constitución, por lo que se concluye con la súplica de que se dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

2. Por providencia de 6 de mayo de 2020 el Pleno del tribunal, a propuesta de la Sección tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, al objeto de que en plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, y ordenar la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. En escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 21 de mayo de 2020, la presidenta del Senado comunicó el acuerdo de la mesa en orden a que se diera por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4. En escrito registrado el 12 de junio de 2020, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa en orden a que se diera por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal el día 19 de junio de 2020, el abogado del Estado se personó en el procedimiento en nombre del Gobierno, y solicitó prórroga para formular alegaciones, habida cuenta del número de asuntos pendientes ante dicha abogacía. Por diligencia de ordenación de 22 de junio se tuvo por personado al abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y se prorrogó en ocho días más el plazo concedido por providencia de 6 de mayo de 2020, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

6. En fecha 6 de julio de 2020, presentó sus alegaciones la abogacía del Estado. Tras una síntesis de lo expuesto en la demanda y una extensa referencia a la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad contemplado en el art. 86.1 CE, se aborda el examen del alcance de la reforma operada mediante la disposición impugnada, así como la justificación de la misma.

En cuanto al encaje de la norma controvertida, se observa que la única modificación del artículo 6.2 de la Ley 11/2002 operada por la disposición impugnada consiste en añadir a la composición de la comisión delegada a los vicepresidentes designados por el

presidente del Gobierno y al director del gabinete de la Presidencia del Gobierno. A dichos efectos se trae a colación el Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, aprobado apenas un mes antes que el Real Decreto-ley 8/2020, y regulador, en general, del régimen de las Comisiones Delegadas del Gobierno bajo la cobertura del artículo 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que dispone explícitamente en su artículo 4.2 la presencia en esta Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia (aparte de otros ministros y altos cargos) de los siguientes vicepresidentes del Gobierno: vicepresidenta primera y ministra de la Presidencia, quien preside la comisión; vicepresidente segundo y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030; y vicepresidenta tercera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Este Real Decreto 399/2020 se halla impugnado y pendiente de resolución en vía contenciosa, habiéndose solicitado por los recurrentes en ese proceso una medida cautelar de suspensión del precepto impugnado en cuanto prevé la incorporación a la comisión delegada del vicepresidente segundo y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030, al entender que dicha incorporación vulneraría el art. 6.2 de la Ley 11/2002, la cual establece una composición cerrada de aquella, con lo cual se alteraría por mero real decreto la composición de la comisión; si bien es cierto que, con posterioridad, varias modificaciones y adaptaciones de la composición de la misma comisión se han efectuado mediante real decreto, como se verá después.

Señala el abogado del Estado que la argumentación de los recurrentes según la cual la norma estaría animada por una razón de orden político, como sería «blindar» el nombramiento del vicepresidente segundo como miembro de la comisión, constituye la deducción de una intencionalidad política que no se desprende de modo explícito del texto literal de la norma impugnada, por lo cual no se considerará en esta contestación al recurso, en donde se analizarán solo las objeciones planteadas por el recurso respecto del carácter urgente de la norma.

En cuanto al requisito de la extraordinaria y urgente necesidad, se señala en la demanda que su justificación, conforme a la jurisprudencia constitucional, no puede ser meramente ritual o genérica, como sería, en el caso presente, la situación de pandemia que padece España y la necesidad, de acuerdo con el *nomen* del propio Real Decreto-ley, de adoptar medidas en el orden económico, cuando nos hallamos ante un precepto que, sin otra explicación, dispone una simple alteración en la composición de un órgano colegiado. Según esa jurisprudencia, habría de ofrecerse efectivamente una razón concreta, haciendo patente la relación directa de la medida adoptada y su estricta necesidad como medio imprescindible para resolver con la mayor inmediatez y celeridad la situación generada o para coadyuvar decisivamente a ello. Añade el recurso que esta relación de instrumentalidad no se formula de manera específica y concreta, y nada justificaría la extrema urgencia de que formen parte de la comisión dos vicepresidentes que eventualmente puedan designarse por el presidente del Gobierno, cuando ya, conforme al ordenamiento vigente, formaban parte de la comisión tres vicepresidentes del Gobierno (Real Decreto 399/2020).

Frente a esta alegación, entiende la abogacía del Estado que la disposición final segunda que se impugna, podría entenderse justificada formalmente en la necesidad de una norma con rango de ley para llevar a cabo la modificación de la composición de la comisión, en la medida en que el artículo 6.2 de la Ley 11/2002 establecía una composición cerrada de esta comisión, siendo esta ley una ley especial en comparación con la Ley 50/1997, del Gobierno, cuyo artículo 6.1 dispone que la creación, modificación y supresión de las Comisiones Delegadas será acordada por el Consejo de Ministros mediante real decreto, a propuesta del presidente del Gobierno, prevaleciendo el régimen contemplado en la Ley 11/2002 y en concreto la composición de la comisión según su artículo 6.2.

En todo caso, y al margen de esta posible justificación acerca del rango formal necesario de la norma introducida, la tesis que defiende el recurso es que el precepto carece de explicación en cuanto a la razón por la que la composición originaria que contemplaba aquel artículo 6.2 de la Ley 11/2002 no servía supuestamente para que la

comisión delegada cumpliera sus funciones propias; y ello con tal gravedad e inmediatez que resultara preciso, para su solución, alterar la composición del órgano mediante la aprobación de una legislación de urgencia.

El recurso también argumenta la falta de conexión de sentido entre la medida concreta y la situación de urgencia o de exigencia de inmediatez en su solución. Señala el abogado del Estado que las consecuencias jurídicas accesorias, que integrasen normativamente de modo complementario el marco regulador, esto es, el régimen jurídico derivado de la propia eficacia restauradora del decreto-ley, no se incluíran, por eso solo al menos, en la justificación que fundamentara la aprobación del decreto-ley, si a la vez no se hallare cumplida y pormenorizadamente justificada la conexión de sentido entre la extraordinaria necesidad y cada una de las consecuencias jurídico-normativas accesorias o complementarias previstas en el decreto-ley. Así, por ejemplo, se apreció por el Tribunal Constitucional la existencia de suficiente conexión de sentido en la previsión legal para que se produjese el nombramiento de vocales provisionales de la junta general de un organismo público para acometer el bloqueo en el funcionamiento de un servicio esencial (STC 103/2017, de 6 de septiembre).

En cuanto a la justificación de la medida, señala el abogado del Estado que el análisis de la concurrencia del presupuesto habilitante no puede hacerse de manera global, mediante una invocación genérica y abstracta de los efectos beneficiosos de la eventual eficacia inmediata de la medida (STC 61/2018, de 7 de junio). Tampoco sobre la sola apreciación objetiva de la gravedad, relevancia e imprevisibilidad de la situación surgida o mediante descripciones de la perentoriedad de la necesidad acaecida, junto a la valoración de su remedio, a través de fórmulas rituales o genéricas, siendo precisa la referencia a una situación o situaciones concretas y a su conexión de sentido con el remedio normativo específico legalmente configurado al caso por el legislador de urgencia en el plano sustantivo. Tampoco es suficiente la sola referencia a la bondad o conveniencia de una retroacción en el tiempo de los efectos de las medidas. Cada una de las diferentes medidas incluidas en el correspondiente decreto-ley debe tener su justificación propia en función de su específica naturaleza en cuanto al presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, sin que quepa una justificación global de la norma en su conjunto. El tribunal debe analizar no solo la eventual concurrencia de la urgencia en sí misma, sino la íntima conexión de sentido de la realidad de las circunstancias ocasionales acaecidas con la adecuación de los medios configurados para su solución, así como el que no sea posible abordar dicha situación por los medios normativos ordinarios.

Dicho lo anterior, añade, es preciso tener en cuenta el carácter discrecional de la valoración por parte del Gobierno de la razón de extraordinaria y urgente necesidad, sin que ello pueda suponer una cláusula vacía de contenido. El que realiza el Gobierno es siempre un juicio político, pues es solo dicho órgano el que diseña, por la simple razón de su perspectiva única o privilegiada, desde su posición institucional, los objetivos precisos y convenientes para la gobernación del país.

Señalado lo anterior, y en contestación a los argumentos expuestos en la demanda, se afirma lo siguiente:

(i) Es cierto que la justificación contenida en el preámbulo del Real Decreto-ley no menciona expresamente los intereses sanitarios, pero no habría que olvidar que el COVID-19 ha afectado de manera muy sensible al ámbito económico y que la actividad de cooperación y colaboración de España con organismos internacionales [se cita el apartado c) del artículo 4 del Real Decreto-ley], y en concreto con la Organización Mundial de la Salud, podría en un momento dado exigir una reserva y un sigilo especiales, valorables discrecionalmente por el Gobierno, como asimismo podrían serlo las relaciones con otros países o agentes internacionales sobre esta misma materia o relacionadas con la pandemia, y la necesidad de protección de la información, si a esta a su vez se le diera o se le hubiera dado legalmente el carácter de clasificada como secreta o como reservada con arreglo a la Ley de secretos oficiales, por razones que solo el Gobierno conocería.

(ii) Ahora bien, la razón o justificación (al margen de cuáles hubieran sido las «intenciones» del legislador) consistiría más bien, vista la sucesión de normas que han regulado la composición de la comisión, en devolver la participación en ella al jefe del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, alto cargo que siempre formó parte de la comisión, con independencia del signo político del Gobierno de turno y que, sin embargo, no aparecía en la remodelación operada por el artículo 6.2 de la Ley 11/2002. Cita al respecto el abogado del Estado, en primer lugar, el Real Decreto 639/2009, de 17 de abril, sobre comisiones delegadas del Gobierno (dictado en aplicación o ejecución del artículo 6.1 de la Ley 50/1997, del Gobierno), cuyo artículo 2 establecía la integración en la comisión que nos ocupa (denominada entonces Comisión Delegada del Gobierno sobre Situaciones de Crisis) del director del gabinete de la Presidencia del Gobierno; en segundo lugar, el artículo 2 del Real Decreto 1331/2010, de 22 de octubre, que dispuso lo propio para la misma Comisión Delegada para Asuntos de Crisis; en tercer lugar, los Reales Decretos 1025 y 1886, de 11 de julio y de 30 de diciembre de 2011, respectivamente, relativos ya a la denominada Comisión Delegada de Asuntos de Inteligencia, en los que se dispuso (artículo 4 de cada uno de estos decretos) que formaría parte de la misma el mentado director del gabinete; y, en fin, el Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, que modificó el Real Decreto 1886/2011 en relación con el Centro Nacional de Inteligencia (art. 1.1), que mantuvo la composición de la comisión delegada en cuanto a la integración en ella del jefe del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Con independencia, pues, del rango formal de ley de la norma anterior a la promulgación de todos estos reales decretos (art. 6.2 de la Ley 11/2002), y de la cuestión (ajena a este proceso constitucional) de si era posible o no alterar por decreto la composición del órgano colegiado de que se trata sobre la base de lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 50/1997, del Gobierno, las necesidades organizativas de la Presidencia del Gobierno (como dice el preámbulo del Real Decreto-ley 8/2020) consistían en introducir al alto cargo referido en la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia, respecto del que existe o existió la idea compartida por todos los gobiernos, fueren del signo que fueren, de que debía dicho alto cargo (probablemente por la proximidad y primera o inmediata confianza del presidente de turno) formar siempre parte de la misma.

En contra de la presunción de los recurrentes, no es el supuesto «blindaje» del vicepresidente segundo del Gobierno como componente de la comisión lo que habría regido la aprobación de la norma. Lo que sucede es que el artículo 6.2 de la Ley 11/2002 no incluyó en su redacción originaria al director o jefe del Gabinete del presidente del Gobierno y que los decretos posteriores mencionados sí incluían, todos ellos, al alto cargo de confianza, cuya «preterición» se quiso corregir mediante la disposición impugnada. Y a fin de evitar problemas de índole jurídica, de legalidad ordinaria, relativos a la discusión o inseguridad acerca del rango de la norma, se arbitró la incorporación a la comisión de dicho alto cargo mediante esta norma con rango de ley. El alto cargo que así se incluía en la comisión no era por así decir opcional, sino el que por su posición institucional dentro de la estructura de la administración del Estado, y del organigrama del Gobierno, supondría ser el cargo de más confianza de su presidente. Y, como elemento interpretativo añadido, dentro de las específicas circunstancias en las que se encontraba el país al aprobarse el Real Decreto-ley 8/2020, la necesidad de introducir en la composición de la comisión al alto cargo que siempre se mantuvo en todas las remodelaciones que sobre la base del artículo 6.1 de la Ley 50/1997 tuvieron lugar respecto de la composición de la misma. De ahí las necesidades organizativas de la Presidencia del Gobierno a las que se refiere el preámbulo del Real Decreto-ley 8/2020 y la perentoriedad en asegurar así, por razones de confianza inherentes al cargo, la integración del director del gabinete de la Presidencia del Gobierno, como ya era habitual y constante en las remodelaciones normativas anteriores.

Se concluyó con la súplica de que se desestimara el recurso de inconstitucionalidad.

7. Por providencia de 11 de mayo de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se resuelve en este proceso el recurso de inconstitucionalidad formulado por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox, en el Congreso de los Diputados, contra la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, que establece lo siguiente:

«Disposición final segunda. *Modificación de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.*

Se modifica el apartado 2 del artículo 6 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, con la siguiente redacción:

“2. La Comisión estará presidida por el vicepresidente del Gobierno que designe su Presidente, e integrada por los Vicepresidentes designados por el Presidente del Gobierno, las Ministras de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y de Defensa, el Ministro del Interior y la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, así como por el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Secretario de Estado de Seguridad y la Secretaria de Estado Directora del Centro Nacional de Inteligencia, que actuará como Secretaria”.

La impugnación se fundamenta en que esta disposición final segunda se habría adoptado sin la concurrencia del presupuesto habilitante que al efecto prescribe el artículo 86.1 CE, de conformidad con el cual las disposiciones legislativas provisionales que pueda dictar el Gobierno quedan condicionadas –en lo que ahora importa– a la verificación de un «caso de extraordinaria y urgente necesidad». Consideran asimismo los recurrentes que el Gobierno no habría justificado en modo alguno esta circunstancia; y añaden que no existiría ninguna conexión de sentido, en términos de la jurisprudencia constitucional, entre la disposición impugnada y la razón de ser en general del Real Decreto-ley 8/2020.

La abogacía del Estado ha rebatido unas y otras de estas tachas de inconstitucionalidad mediante los argumentos que han quedado expuestos con pormenor en los antecedentes, y a los que habrá ocasión de referirse de modo singular.

2. Con carácter previo al examen de fondo, procede efectuar las siguientes precisiones:

a) El Real Decreto-ley 8/2020 fue convalidado por el pleno del Congreso de los Diputados en sesión de 25 de marzo del mismo año, acordándose por la Cámara su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, con arreglo a lo establecido, respectivamente, en los números 2 y 3 del artículo 86 CE.

Esa tramitación legislativa, y eventualmente la aprobación del correspondiente proyecto de ley, no es obstáculo para que el tribunal enjuicie la constitucionalidad de la norma impugnada y se pronuncie sobre las pretensiones deducidas en el actual proceso. Los recursos de inconstitucionalidad en los que se controvierte, como en el presente, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que justifica el dictado de un decreto-ley, no pierden su objeto, conforme a jurisprudencia constante, por la ulterior aprobación de una ley de conversión (art. 86.3 CE), tanto si dicha ley asumiera, con la consiguiente novación, las reglas en un principio adoptadas mediante decreto-ley (por todas, SSTC 195/2016, de 16 de noviembre, FJ 2 y 34/2017, de 1 de marzo, FJ 2), como si no lo hiciera para con alguna de ellas, también originariamente impugnadas (entre otras, STC 142/2014, de 11 de septiembre, FFJJ 2 y 3). Así pues, la aprobación por las Cortes Generales del proyecto de ley ninguna incidencia podría tener sobre la

pervivencia, en sus propios términos, de este proceso constitucional; y nada de cuanto en esta sentencia se decida habría de proyectarse sobre la norma que resulte del citado procedimiento legislativo, pues lo que aquí se juzga es exclusivamente el respeto por el Gobierno, al dictar la norma impugnada, de los límites constitucionales que condicionan la apelación a la fuente excepcional que es el decreto-ley.

b) Es de constatar, en otro orden de cosas, que la disposición final segunda que se impugna se encuentra hoy vigente, pese al enunciado de la disposición final décima del propio Real Decreto-ley, a cuyo tenor «[c]on carácter general, las medidas previstas en el presente real decreto-ley mantendrán su vigencia hasta un mes después de la vigencia de la declaración del estado de alarma. No obstante lo anterior, aquellas medidas previstas en este real decreto-ley que tienen un plazo determinado de duración se sujetarán al mismo», ello sin perjuicio de que dicha vigencia se pudiera «prorrogar por el Gobierno mediante real decreto-ley».

El carácter temporal o a término que así viene a establecer esta disposición final décima para todas las «medidas» del real decreto-ley, siempre que no tuvieran un «plazo determinado de duración», en modo alguno puede predicarse de aquellas normas incorporadas a este texto legislativo que cuentan, como la disposición aquí recurrida, con una inequívoca vocación de vigencia indefinida, al integrarse de modo estable en el ordenamiento mediante la modificación o derogación de otras normas legales (en este caso, el artículo 6.2 de la Ley 11/2002). Ello es así en cuanto ha de interpretarse que la noción de «medidas» que se emplea en dicha disposición lo es, en su acepción estricta, de «medida coyuntural, específicamente destinada [a un] muy concreto fin», por contraste, pues, con cualquier «cuerpo de normas abstractas, destinadas a regular, con vocación de permanencia, un determinado género de relaciones» (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1; en análogos términos, STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 38).

Esta precisión resulta relevante pues, aunque su hipotético decaimiento no hubiera determinado, sin más, la desaparición del objeto del presente proceso constitucional, dado que esa mera circunstancia no impide el control de normas de vigencia temporal limitada [por todas, STC 100/2017, de 20 de julio, FJ 3 a)], la condición de la disposición final segunda como norma de vigencia indefinida no es enteramente irrelevante para apreciar, junto a otras consideraciones, si la misma se adoptó o no ante un caso de extraordinaria y urgente necesidad.

3. Antes de examinar el fondo de la cuestión planteada procede, asimismo, acotar el objeto de este recurso de inconstitucionalidad, teniendo presente que los demandantes dirigen su impugnación contra la disposición final segunda en su conjunto, a la que imputan la vulneración del art. 86.1 CE. Es pues esta tacha de inconstitucionalidad la única que constituye el objeto propio del recurso y, en consecuencia, sobre la que ha de pronunciarse este tribunal. Al margen de dicho pronunciamiento deben quedar pues las censuras que la demanda efectúa a lo que consideran como una intencionalidad singular o *ad personam* de la norma recurrida, que obedecería al propósito de «blindar» la integración en esta comisión delegada del entonces vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030; integración que, por otra parte, se llevó a cabo por el art. 4.2 del Real Decreto 399/2020, objeto del recurso contencioso-administrativo interpuesto por los mismos recurrentes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, y hoy suprimida, con arreglo a lo establecido en el apartado tres del artículo único del Real Decreto 242/2021, de 6 de abril.

Resultan así irrelevantes para el pronunciamiento que corresponde emitir a este Tribunal Constitucional las apreciaciones sobre el ánimo que habría llevado a la adopción de la disposición impugnada. Las intenciones o finalidades del autor de la norma, su estrategia política o su propósito último no constituyen nunca objeto del enjuiciamiento que corresponde al tribunal [en tal sentido, entre otras, SSTC 45/2019, de 27 de marzo, FJ 2; 87/2019, de 20 de junio, FJ 8; 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 2; 65/2020, de 18 de junio, FJ 2 C), y 81/2020, de 15 de julio, FJ 11].

Es por ello que, en lo que hace a la fijación del ámbito objetivo de la presente controversia constitucional, tales juicios de intenciones en modo alguno podrían llevar a contraer el enjuiciamiento que aquí procede a unos u otros incisos o previsiones singulares de la disposición final segunda, pues lo que los recurrentes sostienen es que dicha disposición, en su conjunto, se dictó al margen de toda circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE).

Tal ámbito de control constitucional, de otra parte, tampoco ha de venir definido por la distinción que efectúan los recurrentes, entre lo que identifican como «modificación sustantiva» introducida por la disposición impugnada (la integración en la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia de los vicepresidentes que designare el presidente del Gobierno) y otras consistentes en «simples cambios de denominación» de los cargos llamados a integrar dicha comisión; estimaciones estas no muy distintas, de la que expresa a su vez el abogado del Estado, al concluir que el principal sentido de la norma impugnada residiría en la incorporación a esta comisión delegada del director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Apreciaciones de este género no han de ser asumidas por este el tribunal, ni pueden dar lugar a un atípico enjuiciamiento selectivo. Lo que se pone en cuestión es, pues, únicamente la aptitud del decreto-ley, como fuente normativa, para sustituir o derogar, en las circunstancias del caso, una determinada ordenación legislativa de las Cortes Generales.

Las comisiones delegadas del Gobierno son, en general, creadas y ordenadas mediante real decreto (art. 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), pero la de Asuntos de Inteligencia ha sido configurada directa y específicamente por el legislador (art. 6 de la Ley 11/2002). Lo que aquí está en tela de juicio es si se dan o no las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad exigidas por el art. 86.1 CE para que esa regulación fuera modificada, en unos términos u otros, mediante un decreto-ley. Es en definitiva el concreto acto de legislación excepcional por el que se adoptó la disposición impugnada, no las determinaciones singulares de esta última, lo que debe ser unitariamente examinado y valorado con arreglo a la Constitución.

Examen y valoración que se realizará a la luz de lo dispuesto en el artículo 86.1 CE, sin que concurran motivos para traer a colación otros preceptos de la Constitución: en concreto, lo que hace a la interdicción del decreto-ley para «afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado», según dispone el mismo artículo 86.1 CE; concepto este último en el que se inscriben aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una ley, lo que no es el caso, de las comisiones delegadas del Gobierno.

Es ya posible, a partir de cuanto antecede, entrar en el examen de esta controversia constitucional.

4. El recurso por el Gobierno a la fuente excepcional que es el decreto-ley queda condicionado por la Constitución, en lo que ahora importa, a la verificación de un «caso de extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1), presupuesto inexcusable sobre el que existe, a partir de los primeros pronunciamientos del tribunal (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FFJJ 5 y 6; 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2, y 60/1986, de 20 de mayo, FJ 3), un muy consolidado acervo jurisprudencial que llega, en sus líneas básicas, hasta el presente (de entre las más recientes, SSTC 61/2018, recién citada, y 14/2020, de 28 de enero, en cuyos fundamentos jurídicos 5 y 2 a 4, respectivamente, se sintetiza y reitera esta doctrina, con cita de resoluciones anteriores). Procede aquí, evocar esta jurisprudencia de modo muy sumario y a reserva de ulteriores precisiones:

a) El concepto constitucional de «extraordinaria y urgente necesidad» no es una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se pudiera desplegar libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes.

Por ello, y sin perjuicio del peso que en la apreciación de tal circunstancia haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del

Estado, es función de este tribunal el aseguramiento de estos límites y la garantía de que, en el ejercicio de esta facultad, los poderes públicos actúen dentro del marco de la Constitución. Esta jurisdicción puede por tanto, en supuestos de uso abusivo o arbitrario de tal potestad legislativa excepcional, rechazar la definición que los órganos políticos del Estado hagan de una situación determinada como de «extraordinaria y urgente necesidad»; y declarar, en consecuencia, la inconstitucionalidad de un decreto-ley, o de unas u otras de sus normas, por inexistencia del necesario presupuesto habilitante. A falta del cual, la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) resultaría invadida y menoscabada, al tiempo que la posición de las minorías en el procedimiento parlamentario de elaboración de las leyes [en cuanto a este último extremo, SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 170/2012, de 4 de octubre, FJ 4, y 211/2015, de 8 de octubre, FJ 4 a)].

El control que a tal efecto corresponde al Tribunal es de carácter externo, en el sentido de que debe verificar, no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde tanto al Gobierno para dictarlo, como al Congreso de los Diputados para, en su caso, convalidarlo en votación de totalidad (art. 86.1 y 2 CE).

b) Este control jurídico-constitucional se proyecta sobre dos extremos íntimamente ligados entre sí: de una parte, la necesaria presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno para dictar el decreto-ley; justificación que puede realizarse e identificarse en la exposición de motivos del propio texto normativo, a partir de lo argumentado en el debate de convalidación en el Congreso de los Diputados, o, en fin, a la vista del expediente de elaboración del decreto-ley.

Solo si se cumple debidamente con esta carga cabrá que el tribunal aprecie en Derecho, y mediante una valoración en conjunto de los factores tenidos en cuenta por el Gobierno, si el recurso al decreto-ley fue, en cada caso, «razonable» [STC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 4 a)]. En el bien entendido sentido de que la necesidad justificadora de los decretos-leyes no puede interpretarse como absoluta, sino como necesidad relativa respecto de situaciones concretas que, por razones difíciles de prever, requieran de una acción normativa inmediata, no supeditada al superior lapso de tiempo que pudiera conllevar la vía ordinaria, o la de urgencia, para la tramitación parlamentaria de las leyes (por todas, STC 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3).

Y se ha de considerar asimismo, en segundo lugar, si las medidas en concreto adoptadas mediante el decreto-ley guardan conexión de sentido con la situación de necesidad así definida, lo que puede llevar a censurar como inconstitucionales, disposiciones que por su contenido, y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa o indirecta, con lo que se trata de afrontar o que por su estructura misma, no modifiquen de manera instantánea la situación existente [también por todas, STC 150/2017, FJ 4 e)].

Con arreglo a estas referencias jurisprudenciales, se ha de iniciar el examen y resolución de lo planteado en el presente proceso constitucional.

5. Cuando se discute ante esta jurisdicción, la efectiva verificación de una situación de extraordinaria y urgente necesidad para la adopción no de un decreto-ley en su conjunto, sino de singulares disposiciones del mismo, lo que ha de apreciarse es si tal circunstancia habilitante concurrió o no a la hora de dictar las reglas así específicamente impugnadas (por todas, STC 150/2017, FJ 5). Examen que sin embargo debe ir precedido de una consideración de las causas generales que se invocaron por el Gobierno para la aprobación del decreto-ley como acto unitario de legislación (véanse, entre otras, SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 18/2016, de 4 de febrero, FJ 3, y 34/2017, FJ 4). Solo tras ello cabrá enjuiciar si los preceptos en concreto recurridos fueron a su vez explícita y razonablemente justificados y guardan, cuando menos (STC 183/2016, de 3 de noviembre, FJ 3), una objetiva conexión de sentido, en los términos ya dichos, con aquella motivación de conjunto.

a) Son patentes, en primer lugar, las razones en general aportadas por el Gobierno para justificar la adopción de este real decreto-ley, intitulado de «medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19» y dictado tras el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por esa misma pandemia; disposición; esta última, a la que el Real Decreto-ley hace de continuo referencia. Ni los recurrentes ponen en entredicho tal justificación de conjunto, ni la misma ha sido de otro modo controvertida en el presente proceso; ni este tribunal puede dejar de reconocer la situación de emergencia (sanitaria, social y económica) que estuvo en el origen de este real decreto-ley, sin que constatarlo así suponga, claro es, anticipar cosa alguna, en términos jurídico-constitucionales, sobre la validez de las medidas incorporadas a su texto.

El preámbulo del Real Decreto-ley se extiende sobre tales circunstancias de emergencia, y pormenoriza los objetivos a los que en general se orientan las medidas que establece, objetivos cifrados (apartado I), en «reforzar la protección de los trabajadores, las familias y los colectivos vulnerables», en «apoyar la continuidad en la actividad productiva y el mantenimiento del empleo» y en «reforzar la lucha contra la enfermedad»; todo ello en el contexto de la pandemia que se sufre y de sus consecuencias inmediatas. Cabe recordar asimismo que sus medidas no cuentan, de principio, con vocación de vigencia indefinida, por más que sí ostente objetivamente esta última condición, según ya quedó dicho, la disposición final ahora impugnada.

Es suficiente con lo anterior para dejar constancia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que el Gobierno apreció y justificó, con alcance general, al dictar este real decreto-ley; situación que este tribunal no puede sino reconocer y compartir. Cuestión distinta es si en la disposición final segunda aquí impugnada concurre el presupuesto habilitante que requiere inexcusablemente el artículo 86.1 CE. Para ello es necesario, según se adelantó, reseñar la motivación que por el Gobierno se aportó para justificar la adopción de este precepto.

b) El preámbulo del Real Decreto-ley se refiere de manera unitaria (apartado VI) a sus disposiciones finales segunda y tercera, ajena; esta última, a la presente impugnación, afirmando lo siguiente:

«Las modificaciones de la Ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia y de la Ley de la ciencia, la tecnología y la innovación, que se operan por medio de las disposiciones finales segunda y tercera de este real decreto-ley no pueden ser aprobadas mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria, pues ello implicaría que, hasta la aprobación de tales reformas legislativas, la estructura de órganos colegiados del Gobierno no estaría en condiciones de desarrollar sus funciones con arreglo a las necesidades organizativas apreciadas en el momento actual por la Presidencia del Gobierno, motivo que justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la situación y la conexión con ella de las medidas adoptadas.»

El debate y votación de totalidad para la convalidación o derogación por el Congreso de los Diputados del Real Decreto-ley 8/2020 se celebró en el pleno de la Cámara el 25 de marzo del mismo año, habiendo versado la deliberación parlamentaria, de manera conjunta, también sobre otros dos reales decretos-leyes (6 y 7/2020, de 10 y 12 de marzo, respectivamente). No hay referencia alguna, a nuestros efectos, a la disposición final objeto del presente recurso en la presentación que realizó la vicepresidenta tercera del Gobierno y ministra de asuntos económicos y transformación digital («Cortes Generales. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente», XIV legislatura, año 2020, núm. 16, pp. 38-44). Sí constan, en cambio, intervenciones críticas respecto a la oportunidad y sentido de este precepto a cargo de cuatro diputados; uno de ellos integrado en el grupo mixto y en calidad de portavoces, los demás, de sus respectivos grupos parlamentarios (pp. 46, 51, 63 y 65). El Real Decreto-ley 8/2020 fue finalmente convalidado, acordándose su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE).

Finalmente, en la «Memoria abreviada del análisis de impacto normativo» de lo que sería Real Decreto-ley 8/2020 consta tan solo que «[l]a disposición final segunda modifica la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia».

El pasaje transcrito del preámbulo es, pues, la única referencia expresa con la que el tribunal cuenta ahora para valorar a partir de ella si su disposición final segunda se dictó ante un caso de extraordinaria y urgente necesidad.

6. La expresa y razonada justificación por el Gobierno de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que impusieron el dictado de una norma en forma de decreto-ley no es el único condicionamiento constitucional que pesa sobre el Ejecutivo a este respecto, pero sí el primero de ellos. Y esta carga argumental no se satisface con la mera apelación a fórmulas genéricas, estereotipadas o rituales [en tal sentido, SSTC 156/2015, de 9 de julio, FJ 5; 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 5; 242/2015, de 30 de noviembre, FJ 3, y, entre otras, 34/2017, FJ 4 a)], sin perjuicio de que, adicionalmente, dicha motivación deba aparecer –siempre en el respeto al margen de apreciación política del Gobierno– como razonable (al respecto, y por todas, SSTC 170/2012, FJ 4 y 136/2015, de 11 de junio, FJ 3), ya por lo que se refiere al conjunto del decreto-ley, ya en lo relativo a la conexión de sentido entre tal razón de alcance general y unas u otras de sus normas singularmente impugnadas.

En estos términos, y para enjuiciar la constitucionalidad de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, este tribunal ha de partir exclusivamente de la justificación que se contiene en el pasaje del preámbulo antes transcrito. Del tenor de dicha motivación no se desprende, con la claridad necesaria, si lo que el Gobierno ha querido acreditar es la justificación de dicha disposición final a la luz de la razón de ser general del real decreto-ley en su conjunto, o si lo que se pretende es, más bien, aseverar que la disposición impugnada contaría con un propio y específico presupuesto habilitante, distinto del que daría común soporte a la norma excepcional (intelección a la que podría conducir la referencia, en términos de una premura inconciliable con el «procedimiento parlamentario ordinario», a las «necesidades organizativas apreciadas en el momento actual por la Presidencia del Gobierno» para que los «órganos colegiados» del Ejecutivo contaran con la «estructura» adecuada para «desarrollar sus funciones»). Así las cosas, dada la notoria ambigüedad de esta redacción, resulta insoslayable apurar todos los entendimientos posibles de esta motivación gubernamental, para apreciar si es reconocible el presupuesto habilitante que la Constitución impone para la válida legislación mediante decreto-ley. A ello se dedican los dos fundamentos jurídicos que siguen.

7. Ya quedó dicho que la justificación común o general del Real Decreto-ley 8/2020 reside en la necesidad de subvenir de inmediato a las consecuencias sociales y económicas de la crisis sanitaria deparada por el COVID-19; emergencia que está también en el origen de una previa declaración de estado de alarma (Real Decreto 463/2020). Estas circunstancias extraordinarias se recogen en el preámbulo de la norma y fueron asimismo expuestas en la defensa del Real Decreto-ley que, en nombre del Gobierno, se llevó a cabo en su trámite de convalidación parlamentaria. Se compadece con todo ello, según también se advirtió, el carácter *pro tempore* que el Gobierno otorgó expresamente, sin excepción aparente alguna, a todas las medidas entonces adoptadas mediante este decreto-ley en la disposición final décima y demás reglas con ella concordantes.

Así planteados los términos del presente análisis, este tribunal no puede compartir que la disposición final segunda que se impugna muestre conexión de sentido alguna con la causa de extraordinaria y urgente necesidad que llevó a la adopción del Real Decreto-ley 8/2020. No existe ningún vínculo de adecuación entre el común presupuesto habilitante de la norma y esta singular regla, carente de congruencia con la situación que se trata de afrontar, con la que no guarda relación discernible, ni directa ni indirecta.

No resulta posible determinar qué razonable conexión de sentido pudiera existir entre, de una parte, las circunstancias y necesidades de emergencia desencadenadas a

raíz de la pandemia y, de otra, la parcial reordenación de la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia; cuyas funciones propias (apartados 1 y 4 del artículo 6 de la Ley 11/2002) no guardan relación alguna con los motivos y finalidades que llevaron al dictado del Real Decreto-ley 8/2020, ni resultan afectadas por la disposición impugnada. La evidencia inicial de que un mero cambio en el modo de integración de este órgano resulta ajeno, de principio, a la situación general afrontada hubiera requerido –para acreditar lo contrario– una justificación específica que no se aportó por el Gobierno; sin que tal omisión quede paliada por las vagas referencias que el abogado del Estado hace en sus alegaciones a propósito de las hipotéticas exigencias de «sigilo», «reserva» o «secreto» que podrían llegar a imponerse en la cooperación de las autoridades españolas con las de otros países, o con organismos internacionales, para hacer frente a la pandemia. Este concreto alegato no resulta admisible, pues no se trata solo de que nada se haya apuntado al respecto por el propio autor de la norma, siendo así que en las alegaciones en defensa de un decreto-ley «nunca podrían ser ofrecidas razones distintas o que alterasen los motivos puestos de manifiesto en su momento» por el Gobierno (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4, y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 6). Además, las supuestas exigencias de «sigilo», «reserva» o «secreto» podrían acaso conducir a la intervención ocasional de esta comisión delegada en la gestión de algún extremo relacionado con la pandemia, algo que nada tendría que ver con la necesaria modificación mediante decreto-ley de la composición legal de este órgano.

Se refuerza la apreciación anterior, si se tiene presente que la disposición final segunda introduce en el ordenamiento una modificación legislativa de vigencia indefinida, en manifiesta divergencia con la temporalidad tasada que el propio Real Decreto-ley predica, en general, de todas y cada una de sus determinaciones, en plena correspondencia con los apremios circunstanciales en los que se fundamentó esta legislación excepcional. Este tribunal tiene declarado que «ningún dato positivo constitucional permite afirmar [...] que el carácter provisional del decreto-ley se refiera necesariamente al alcance temporal de la norma que con esa forma jurídica se apruebe» (STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 6), pero también lo es, según se puntualizó en el mismo pasaje de la resolución que se cita, que ello debía entenderse «sin perjuicio de que dicho alcance pueda ser considerado de algún modo para valorar [...] la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de la medida legislativa». Valoración que, en el caso actual, no puede ser sino negativa. El Real Decreto-ley 8/2020 establece con carácter general, de manera explícita, reglas de carácter temporal y para la inserción en el mismo de una disposición, como la enjuiciada, con vocación de vigencia indefinida (y sin relación aparente alguna, con el objeto o los fines de tal ordenación de conjunto) mal podría invocarse, en términos de la repetida conexión de sentido, la misma causa de extraordinaria y urgente necesidad que se predica, en general, de este texto normativo.

Finalmente, debe ponerse de relieve que la oportunidad de reordenar parcialmente la composición de la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia se apreció ya por el Gobierno al dictar el Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, antes citado, en cuyo artículo 4 (números 1 a 5) se determinó una nueva integración de dicha comisión. Este primer paso normativo en la materia, por vía reglamentaria, guarda una relación innegable, por su identidad de objeto, con la disposición impugnada en el presente proceso constitucional y se dio por el Ejecutivo con la suficiente antelación a la declaración del estado de alarma como para poner en duda que la modificación en la composición de la comisión culminada después mediante la disposición final segunda tenga algo que ver con las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que condujeron al dictado de un real decreto-ley, que parte, explícita y reiteradamente, de la emergencia declarada por el real decreto que proclamó el estado de alarma. Más parece, por el contrario, que la razón de ser de esta disposición final segunda no es otra que la de continuar o consolidar la adaptación de la composición de la comisión delegada –con modificaciones adicionales– a la nueva estructura del Consejo de Ministros, por decirlo aquí con las mismas palabras de las que se sirve, respecto de esta

y de otras comisiones delegadas, el preámbulo del Real Decreto 399/2020, antecedente inmediato en este punto de la regla impugnada.

Cuanto antecede lleva a desechar que la disposición impugnada pudiera encontrar una justificación objetiva de extraordinaria y urgente necesidad por su eventual conexión de sentido con las circunstancias que motivaron, en general, la adopción del Real Decreto-ley en el que aparece integrada.

Resta por examinar ahora si esta disposición pudiera contar con una causa habilitante específica y distinta, a la que se apreció por el Gobierno para la aprobación, como acto normativo unitario, de este real decreto-ley.

8. Se ha de comenzar por advertir que la posibilidad constitucional de que en el cuerpo normativo de un mismo decreto-ley se integren reglas, o bloques de preceptos, para cada uno de los cuales se postule una distinta y específica causa de extraordinaria y urgente necesidad, ha sido reconocida por la doctrina de este tribunal en el caso de los denominados decretos-leyes «transversales»; esto es, dictados ante coyunturas económicas problemáticas, y en cuyo seno se puedan recoger, sin otro nexo común que la genérica o global circunstancia de crisis o emergencia, ordenaciones que disciplinen unos u otros sectores de la economía (especialmente, STC 199/2015, ya citada, FFJJ 3 y 5; y asimismo, por lo que se refiere a la protección social y al mercado de trabajo, STC 61/2018, FFJJ 6 y 7). Regulaciones singulares no reconducibles a un definido y compartido presupuesto habilitante, y para cada una de las cuales cabría llegar a justificar una propia y singular causa de extraordinaria y urgente necesidad.

La integración en un mismo decreto-ley de preceptos que se vinculen a diferentes causas de extraordinaria y urgente necesidad solo es admisible, de principio, en los así llamados decretos-leyes transversales, dictados ante coyunturas de crisis económica o en los que se contenga, de otro modo, una política social o económica de urgencia, pues en tales supuestos la posible interdependencia de unas u otras medidas de emergencia sobre los varios sectores objeto de regulación puede requerir, o justificar cuando menos, una deliberación de conjunto por la Cámara y, sobre todo, su pronunciamiento al respecto en unidad de acto.

La situación que ahora se enjuicia no es reconducible a esa hipótesis. No solo en atención al contenido –meramente organizativo– del precepto impugnado, sino en virtud del común sentido que aporta razón de ser al cuerpo normativo en el que tal precepto se ha inscrito. El Real Decreto-ley 8/2020 no pretende motivarse en la yuxtaposición o agregación de una diversidad de causas de extraordinaria y urgente necesidad heterogéneas que hubiera deparado una coyuntura genérica de crisis. Se ha dictado, por el contrario, sobre la base de un presupuesto habilitante muy definido y común (la necesidad de hacer frente a las consecuencias socio-económicas de la pandemia) que trasciende a unas u otras de las ordenaciones allí establecidas, y solo a la luz del cual podrían estimarse justificadas, en términos de conexión de sentido, cada una de estas disciplinas específicas. No existe razón jurídico-constitucional alguna para que en el cuerpo unitario de este real decreto-ley se injerte una u otra regla que responda a una supuesta circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad diferente de la que anima y da sentido a este texto normativo en su conjunto. Basta con apreciarlo así para negar que el enjuiciamiento de la disposición final segunda pudiera requerir la consideración de si concurrió o no un hipotético y privativo presupuesto habilitante que aquí, por lo dicho, no cabría en ningún caso esgrimir.

9. Además de lo señalado, no existe ninguna otra causa de extraordinaria y urgente necesidad –singular o *ad casum*– que pueda justificar la adopción mediante este real decreto-ley de la disposición impugnada:

a) Así, por lo que hace a la motivación aportada en el preámbulo, el autor de la norma se limita a dejar constancia de que la misma no podría haber sido aprobada «mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria, pues ello implicaría que, hasta la aprobación de tales reformas legislativas, la estructura de órganos

colegiados del Gobierno no estaría en condiciones de desarrollar sus funciones con arreglo a las necesidades organizativas apreciadas en el momento actual por la Presidencia del Gobierno».

Se trata de una argumentación tautológica, mediante la que viene a decirse que la reforma legal operada no hubiera sido posible a partir de la tramitación de un proyecto de ley, pues tal procedimiento ordinario para legislar hubiera demorado en exceso la adopción de la norma, vista la oportunidad de cambio legislativo apreciada por el Gobierno. En relación con ello, cabe recordar que «el mero deseo o interés del Gobierno en la inmediata entrada en vigor de la norma no constituye una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad» (STC 68/2007, de 26 de abril, FJ 9).

La opción por el empleo de una concreta técnica normativa, existiendo otras que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de la medida, no permite sacrificar la posición institucional del legislativo, sacrificio que el art. 86.1 CE condiciona a la satisfacción de una necesidad extraordinaria y urgente, pero no al designio de «abreviar el proceso» o de «utilizar la vía más rápida» o «el mecanismo más directo», que no es el fundamento de la potestad legislativa extraordinaria del Gobierno (STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 4).

El recurso al decreto-ley se justifica solo ante un caso objetivo de extraordinaria y urgente necesidad; esto es, ante una coyuntura en la que se haga presente la exigencia impostergable de una intervención normativa inmediata solo atendible eficazmente mediante estas disposiciones legislativas provisionales; algo muy distinto, en suma, a la simple conveniencia de contar, cuanto antes, con la norma que, en un momento u otro, se estime por el Gobierno oportuna. Estas últimas apreciaciones pueden ser muy respetables, pero su mero enunciado no justifica el desplazamiento de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y, con ella, de la intervención de las minorías en el procedimiento parlamentario. Así pues, la sola invocación de un objetivo de política legislativa no puede aportar fundamento bastante para la adopción mediante decreto-ley de una determinada disposición.

b) A idéntica conclusión lleva la constatación de que la oportunidad, legítimamente apreciada por el Gobierno, de que se procediera a la reordenación de la composición de la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia, no puede ser vista como fruto de circunstancias hasta entonces imprevisibles o súbitas que impusieran el inmediato dictado de la norma impugnada. Tal conveniencia, por el contrario, hubo ya de resultar notoria a partir tanto de los Reales Decretos 2/2020 y 3/2020, ambos de 12 de enero, por los que, respectivamente, se reestructuraron los departamentos ministeriales y se determinaron las vicepresidencias del Gobierno, como del Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por el que se reestructuró la Presidencia del Gobierno, según queda corroborado a la vista del antes citado Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, cuyo artículo 4 incidió ya, en un primer momento, sobre aquella composición de la comisión.

La imprevisibilidad o, cuando menos, la difícil previsión de la situación de necesidad que pudiera dar lugar a la adopción de un decreto-ley es exigencia en general apreciada por la doctrina de este tribunal en preservación de la potestad legislativa ordinaria que corresponde a las Cortes Generales [entre otras muchas, SSTC 61/2018, FJ 9 b), y 14/2020, FJ 3 a)]; y aunque tal pauta pueda llegar a flexibilizarse en ocasiones (así se advirtió, por ejemplo, en la STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), resulta evidente que las circunstancias del caso actual no consentirían relativizar esa exigencia. Ello es así por cuanto la ordenación que hoy se discute no fue dictada por el Gobierno para hacer frente a contingencias externas y sobrevenidas, sino para disciplinar un aspecto de su propia articulación orgánica en consideración a causas o razones que incluso fueron inicialmente atendidas mediante norma de rango reglamentario.

c) Finalmente, no existe necesidad, en el sentido del artículo 86.1 CE, que pudiera justificar la modificación de normas con rango de ley por esta vía excepcional cuando los intereses públicos en cada caso legítimamente perseguidos pudieron haber sido atendidos –si bien de manera ocasional– a través de una regulación legal que ya estaba,

en unos términos u otros, a disposición del Gobierno (con carácter general, SSTC 136/2015, FJ 6, y 70/2016, de 14 de abril, FJ 7).

La presencia en la comisión, siquiera de modo circunstancial, de otros altos cargos distintos a los previstos en el artículo 6.2 de la Ley 11/2002, podría haberse propiciado, en tanto las Cortes Generales no llegaran a reformar este texto legal, al amparo de lo previsto en el no modificado número 3 de este mismo artículo, de conformidad con el cual, y en términos coincidentes con los establecidos, en general, en la Ley 50/1997, del Gobierno (art. 6.3), «[n]o obstante lo dispuesto en el apartado anterior, podrán ser convocados a las reuniones de la comisión los titulares de aquellos otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente» (previsión legal esta que ha de ponerse hoy en relación con lo establecido en el artículo 55.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

Nada de cuanto queda fundamentado podría ser matizado a la vista de lo que al respecto alega la abogacía del Estado, representación que ha argumentado acerca de la conveniencia o necesidad, discrecionalmente valorada por el Ejecutivo, en orden a la incorporación del director del gabinete de la Presidencia del Gobierno a esta comisión delegada, aunque sin aportar razonamiento alguno en orden a la impostergable exigencia de modificar para ello, mediante decreto-ley, una disposición legal adoptada por las Cortes Generales. No ha sido obviamente la apreciación y enjuiciamiento de aquella oportunidad o conveniencia, o de cualesquiera otras, el objeto del presente proceso, sino el examen de si la norma impugnada se dictó –lo que no fue el caso– ante una circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

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

Dada en Madrid, a trece de mayo de dos mil veintiuno.–Juan José González Rivas.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Antonio Narváez Rodríguez.–Alfredo Montoya Melgar.–Ricardo Enríquez Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón respecto de la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1813-2020

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular a la sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1813-2020. Las razones de mi discrepancia son las que tuve ocasión de sostener en el Pleno en el que se deliberó el presente asunto.

Mi disconformidad tiene que ver con la fundamentación que se realiza en la sentencia para sostener la falta de concurrencia del presupuesto de hecho habilitante y que ha desembocado en la estimación del recurso interpuesto frente a la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. La argumentación de mi discrepancia es parcialmente coincidente con la recogida en el voto

particular formulado asimismo en el día de hoy frente a la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 2295-2020.

1. Debo recordar, en primer lugar, cuál es el canon de control que a mi juicio debería aplicar este tribunal, pues como ya hemos tenido ocasión de señalar, «en relación con la concurrencia del presupuesto habilitante, que se conforma como un límite jurídico de la actuación normativa mediante decreto-ley, el tribunal debe controlar su aplicación al caso concreto, pero sin que esa fiscalización, que debe limitarse a un examen externo, pueda sustituir el juicio político sobre la concurrencia del presupuesto que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). Dicho en otros términos, el tribunal debe controlar que el juicio político realizado por el Gobierno, que elabora el decreto-ley, y por la mayoría del Congreso de los Diputados, que lo convalida, no desborda los límites de lo *manifestamente razonable*, pero «el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los reales decretos-leyes» (STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 4, en la que fue ponente el ponente de la presente sentencia).

Por tanto, el control que correspondería hacer al tribunal es externo, jurídico y no de oportunidad política ni de excelencia técnica, y ha de ser flexible, en coherencia con el reconocimiento constitucional del decreto-ley, para no invalidar de forma innecesaria, ni sustituir el juicio político sobre la concurrencia del presupuesto que corresponde efectuar al Gobierno —máxime, y como desarrollaré en el presente voto, cuando el contenido de la norma se refiere a la concreción de una potestad de organización del propio Gobierno—, y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE).

2. Una vez recordado lo anterior, debo subrayar —como hice en la deliberación, pues considero que ello determina necesariamente el alcance que debemos dar a nuestro control—, que en el presente recurso se abordaba la impugnación de una norma que supone unos cambios de naturaleza organizativa dentro del propio Gobierno, no teniendo ningún efecto *ad extra*, ningún efecto sobre la esfera de derechos y deberes de los ciudadanos.

En efecto, la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 procede a reordenar parcialmente la composición de la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia con arreglo, tal y como afirma en su preámbulo, «a las necesidades organizativas apreciadas en el momento actual por la Presidencia del Gobierno».

Así, como bien recuerda la sentencia de la que discrepamos, el preámbulo del Real Decreto-ley impugnado afirma que las modificaciones de la Ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia no puede ser aprobada mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria, pues ello implicaría que, hasta la aprobación de tal reforma legislativa, la estructura de órganos colegiados del Gobierno no estaría en condiciones de desarrollar sus funciones con arreglo a las necesidades organizativas apreciadas en el momento actual por la Presidencia del Gobierno, motivo que justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la situación y la conexión con ella de las medidas adoptadas.

Es por tanto la oportunidad de reordenar parcialmente la composición de la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia con arreglo a las necesidades organizativas apreciadas la que justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la aprobación del real decreto-ley impugnado, pues si bien es cierto que las comisiones delegadas del Gobierno son, en general, creadas y ordenadas mediante real decreto de Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno, por así disponerlo el art. 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; la de asuntos de inteligencia ha sido excepcionalmente configurada directa y específicamente por el legislador en el artículo 6 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

Ello no ha sido óbice, sin embargo, para que la composición de la referida Comisión Delegada de Asuntos de Inteligencia haya sido configurada en el pasado a través de meros reales decretos por parte de Gobiernos anteriores. Así lo hizo, por ejemplo, el Real Decreto 1025/2011, de 15 de julio, por el que se establecen las comisiones delegadas del Gobierno que, bajo la Presidencia del señor Rodríguez Zapatero, renombró a los miembros de la comisión en función de la estructura ministerial del momento e incluyó en dicha comisión a nuevos miembros no previstos en la referida Ley de 2002 como era el director de Gabinete de la Presidencia del Gobierno, exactamente igual que hace el real decreto-ley ahora impugnado. Igualmente sucedió con el Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, ya bajo la Presidencia del señor Rajoy, que hizo exactamente lo mismo.

Ciertamente, cabría dudar de la constitucionalidad de una ley, la Ley 11/2002, que ha desconocido lo que la norma que regula y desarrolla la posición constitucional del Gobierno, la Ley 50/1997, ha dispuesto en relación con quién es el competente para determinar la composición de las comisiones delegadas, pues tal como recuerda el preámbulo de la referida Ley 50/1997, «el Gobierno no puede ser privado de sus características propias de origen constitucional si no es a través de una reforma de la Constitución (garantía institucional)». Así, continua el preámbulo, «la potestad legislativa puede y debe operar autónomamente [en el ámbito del Gobierno] siempre y cuando no lleguen a infringirse principios o normas constitucionales».

Sin necesidad de tener que llegar tan lejos es indudable que el hecho de que el Real Decreto-ley 8/2020 se refiera a un ámbito que se encuadra en las funciones y potestades más directamente reconocidas al poder ejecutivo, como son las que se refieren a aspectos orgánicos, procedimentales o funcionales, me llevó a exponer en la deliberación la necesidad de que este tribunal abordase una reflexión en relación con el tipo de escrutinio que debemos realizar para determinar el cumplimiento del presupuesto de hecho habilitante exigido en el art. 86.1 CE cuando se trata de reales decretos-ley que regulan ámbitos directamente vinculados con las potestades, funciones y competencias específicas del Gobierno y de su presidente.

Así, en efecto, tales potestades, funciones y competencias son, por un lado, el reflejo de reconocimiento constitucional de la posición constitucional del Gobierno que se realiza en el art. 97 CE, cuando se refiere a la dirección de la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado y al ejercicio de la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes y son, por otro, la manifestación de lo dispuesto en el art. 99 CE cuando establece que el Congreso de los Diputados dará su confianza al candidato que expone el programa político del Gobierno que pretenda formar.

Es la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, –que desarrolla aquellos principios y criterios básicos recogidos en los arts. 97 y ss. de la Constitución de 1978, y que deben presidir el régimen jurídico del Gobierno– la que ha dispuesto en su art. 6 que «la creación, modificación y supresión de las comisiones delegadas del Gobierno será acordada por el Consejo de Ministros mediante real decreto, a propuesta del presidente del Gobierno».

Son por tanto aspectos fundamentales del funcionamiento del Gobierno los que, en principio se ha querido que sean decididos por el propio Gobierno, bajo la dirección de su presidente. Y entre los aspectos del funcionamiento del Gobierno se encuentran las referidas comisiones delegadas que de acuerdo con el art. 1 de la Ley 50/1997, del Gobierno, son órganos del Gobierno en cuanto dispone que «los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas del Gobierno».

Todo ello no es sino el reflejo del principio mismo de separación de poderes establecido en nuestra Constitución y que lleva a que, si es el Gobierno el que en virtud de la Constitución dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, debe ser, en principio, el Gobierno el que tome las decisiones sobre su organización, no

pudiéndole ser tales decisiones totalmente sustraídas sin poner en cuestión la propia separación de poderes y la atribución constitucional de potestades y funciones.

Así se ha venido entendiendo por parte de los diversos gobiernos anteriores que han procedido a determinar la composición de la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia a través de meros reales decretos –así lo hicieron, reitero, los Reales Decretos 1025/2011, de 15 de julio, o 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno en aquel momento–, lo que no supone sino la confirmación de la interpretación que se sostiene en el presente voto particular.

Ciertamente, la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020 aquí impugnada procede a modificar la composición de tal órgano colegiado del Gobierno, la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia, mediante una norma con rango de ley por haber sido recurrido el real decreto inicial del actual Gobierno que le lleva a realizar tal modificación mediante la reforma de una norma parlamentaria en la que se dispone dicha composición, la Ley 11/2002.

De aceptarse la constitucionalidad de la referida ley –cuestión que como ya hemos señalado podría llegar a ser controvertida, pues no es descartable considerar que la misma priva al Gobierno de aquellas características propias que se derivan del reconocimiento constitucional de sus funciones con violación de la separación de poderes– no cabría poner en cuestión el rango de la norma necesaria para acometer la modificación de la composición de tal comisión –no podría ser un mero real decreto tal como dispone el art 6 de la Ley del Gobierno, sino que habría de ser una norma con rango de ley, un real decreto-ley –, pero si cabría justificar que la extraordinaria y urgente necesidad del referido Real Decreto-ley 8/2020, consiste en la apreciación de que debe corresponder a un Gobierno que inicia su andadura decidir cuál deba ser la estructura y composición de las Comisiones delegadas del nuevo Gobierno, precisamente con la finalidad de que las mismas estén en condiciones de desarrollar sus funciones con arreglo a las necesidades organizativas apreciadas por aquel que tiene reconocida la potestad de dirección del mismo, el presidente del Gobierno. Máxime, además, reitero cuando se acaban de producir unas elecciones generales y la consiguiente investidura de un presidente del Gobierno que ha procedido a una profunda reestructuración de la estructura del Consejo de Ministros desencadenada por ser la primera vez en nuestro país que se constituye un Gobierno de coalición.

Así, en ocasiones, la reestructuración del Gobierno puede requerir modificaciones puntuales de normas legales –como es el presente supuesto que precisamente por ello ha sido abordada mediante un real decreto-ley–; pero en tales supuestos, por tratarse de modificaciones que se refieren al ámbito natural de potestad del propio Gobierno, y que no tienen efectos *ad extra*, nuestro escrutinio del presupuesto de hecho habilitante debería adaptarse a tal circunstancia.

El decreto-ley es ciertamente una disposición legislativa provisional extraordinaria (no ordinaria) que puede dictar el Gobierno en los casos y con los límites establecidos en el art. 86.1 CE. Se trata de una excepción (prevista en la Constitución) a la atribución a las Cortes Generales de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE). Sin embargo, el rigor en el control a realizar por este tribunal puede verse modulado precisamente cuando nos encontremos ante la regulación de determinados contenidos que se vinculan con las potestades y funciones del propio Gobierno y de su presidente.

3. Sin perjuicio de la consideración anterior, expresé una segunda discrepancia en relación con la apreciación de si se daba un supuesto, tal como se desprende de nuestra doctrina, que requiriese una acción normativa inmediata o que exigiese una rápida respuesta en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, pues creo, como ya expuse en la deliberación, que este tribunal hubiera debido realizar una reflexión en relación acerca de cómo la crisis provocada por la pandemia del COVID-19 ha afectado a la acción normativa de las Cámaras.

En efecto, es indudable que de nuestra norma fundamental se deriva la exigencia de que durante los estados de crisis recogidos en el artículo 116 CE el funcionamiento de las Cámaras, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no pueda verse interrumpido (apartado 5 del referido art. 116 CE). Es, precisamente, la posibilidad de que se produzca una afección de los derechos fundamentales durante la vigencia de tales estados excepcionales lo que justifica que sean precisamente aquellos órganos donde toman asiento los representantes de los ciudadanos los que no puedan ver interrumpida sus funciones, tanto legislativas como de control, y fundamentalmente aquellas vinculadas con la situación de excepción.

Sin embargo, esta exigencia constitucional de que no se produzca la interrupción en el funcionamiento de las Cámaras durante los estados de excepción no supone que tal funcionamiento, y sobre todo aquel vinculado con aspectos ordinarios no necesariamente relacionados con la situación de pandemia y sus efectos, no pueda verse de alguna manera afectado, que no interrumpido, por la referida situación. Así se corroboró con la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas que se encontraban en tramitación en el Congreso que se produjo por Acuerdo de la Mesa de 19 de marzo de 2020.

Por tanto, en el presente supuesto cabría plantearse si las circunstancias existentes en el momento de dictarse la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020 —el 17 de marzo de 2020, por tanto, en pleno estado de alarma declarado apenas tres días antes por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo— justificaban la utilización de la norma excepcional para adecuar de modo inmediato la acción gubernamental mediante la reforma de la composición de la referida comisión delegada, ante la ralentización de la actividad legislativa ordinaria como consecuencia de la declaración del estado de alarma para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, crisis que manifiestamente era una circunstancia difícil o imposible de prever.

Es indudable que la situación de pandemia no interrumpe, pues no podría, las funciones de las Cámaras, pero es indudable también que sí puede ralentizar aquellos procedimientos legislativos que no se encuentran más directamente vinculadas con la propia situación excepcional y sus consecuencias.

Considerar que es posible, e incluso conveniente, que las Cámaras sigan actuando con normalidad, mediante el procedimiento ordinario o incluso mediante el procedimiento de urgencia, en la tramitación de leyes que no se vinculan con la situación excepcional e incluso que no tienen efectos inmediatos sobre los ciudadanos —como es el caso del presente real decreto-ley que se refiere a una materia de organización interna del Gobierno—, supone interpretar, desconociendo la realidad de la situación creada por la pandemia, que la situación excepcional no podría, bajo ninguna circunstancia, ralentizar ese normal funcionamiento de las instituciones parlamentarias. Ralentización que considero, sin embargo, que si bien en ningún caso sería posible que afectase a las funciones de la Cámara relacionadas con la situación excepcional, sí podría ser posible, e incluso conveniente, en relación con aquellos supuestos no vinculados con aquella.

Sobre este tipo de supuestos si cabría considerar posible una ralentización de la actividad ordinaria de las Cámaras derivada de la pandemia del COVID-19, que requiriese, sin embargo, una acción normativa rápida mediante un real decreto-ley que efectivamente no pretende otra cosa que conformar un órgano del Gobierno, una comisión delegada, una vez se ha producido el nombramiento de un nuevo Gobierno surgido de las elecciones generales.

4. Finalmente, y tal y como expuse en la deliberación, no puedo dejar de manifestar mi sorpresa al examinar el contraste entre la flexibilidad en el control del presupuesto de hecho habilitante que este mismo tribunal ha aplicado sobre aquellos reales decretos-leyes restrictivos de derechos que se dictaron bajo una situación de crisis económica y la rigidez que se observa ahora en el control del presupuesto de hecho habilitante de los reales decretos-leyes dictados en materia de autoorganización del Gobierno bajo una situación de pandemia.

El aumento de la competitividad y el fomento del funcionamiento eficiente de los mercados justificaron para este tribunal la adopción en su día de todo tipo de medidas restrictivas de derechos sociales mediante la normativa gubernamental de urgencia. Prácticamente cualquier medida que se afirmase que favorecía la recuperación económica se consideraba por este tribunal que cumplía con el requisito de la urgencia. Así, y a mero título de ejemplo, este tribunal ha considerado que concurría el presupuesto de hecho habilitante en: la STC 199/2015, en la que se procedió al control de un Real Decreto-ley ómnibus, el 8/2014, que contenía nada menos que más de un centenar de artículos sobre las más diversas materias económicas; las SSTC 156/2015 y 119/2016, donde se trataba de controlar el Real Decreto-ley 20/2012, que recogía medidas restrictivas de determinados derechos de los funcionarios, así como medidas de liberalización en materia de horarios comerciales; las SSTC 26/2016, 67/2016 y 84/2016 en las que este tribunal examinó el cumplimiento del presupuesto de hecho habilitante por el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, que recortaba el gasto educativo afectando a la calidad de la enseñanza; o finalmente las SSTC 139/2016, 183/2016, 33/2017, 63/2017 y 64/2017, en las que se impugnaba el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, que cambió nuestro sistema de salud de un sistema universal a un sistema de aseguramiento, además de proceder al recorte de prestaciones y derechos.

En todas estas sentencias se planteó ante este tribunal la necesidad de controlar unas normas con rango de ley de gran calado dictadas por el Gobierno con evidentes efectos sobre la vida de los ciudadanos y concluimos que, sin necesidad de efectuar un juicio político que este tribunal tiene vedado, se había cumplido el presupuesto de hecho habilitante con fundamento en la concreta coyuntura económica y en la necesidad de propiciar el crecimiento de la productividad y la competencia.

Ahora se nos plantea el control de diversas normas en las que un Gobierno recién investido pretende acomodar su propia organización interna en plena situación de pandemia y el tribunal no tiene en cuenta, sin embargo, tales circunstancias a la hora de valorar la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante.

5. Recapitulando, en primer lugar, la sentencia de la mayoría no ha tenido en cuenta la necesidad de respetar aquellas potestades que nuestro ordenamiento ha atribuido ordinariamente al Gobierno y al presidente del Gobierno en materia de organización de su gabinete. Las modificaciones abordadas por las disposiciones impugnadas se enmarcan en un proceso de reestructuración del Gobierno que corresponde impulsar a su presidente. Si de tal reestructuración se deriva la necesidad de realizar determinadas modificaciones legales, el instrumento del que dispone el Gobierno para llevarla a cabo es el real decreto-ley, y nuestro escrutinio del presupuesto de hecho habilitante debería haber tenido en cuenta la referida posición constitucional del Gobierno.

En segundo lugar, la sentencia de la mayoría admite la necesidad de la reforma abordada por la disposición del real decreto-ley impugnada, pero rechaza su urgencia, para lo cual no entra a valorar el argumento de que la posibilidad de modificar con cierta celeridad la composición de la comisión delegada a través del procedimiento legislativo se había visto radicalmente alterada por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 en la que se habrían centrado los esfuerzos de la acción del Gobierno desde entonces. Sin embargo, considero que era razonable sostener que, una vez desencadenada la pandemia, esos cambios normativos en materia de organización del nuevo Gobierno, que la sentencia de la mayoría no niega que sean necesarios, tendrían una mayor dificultad para ser aprobados en un plazo razonable mediante los procedimientos parlamentarios.

En definitiva, considero manifiestamente desproporcionado que este tribunal exija que si el presidente del Gobierno estima necesario estar representado en una comisión relevante de su propio Gobierno por el jefe de Gabinete de la Presidencia en lugar de por su secretario general, –como así lo estimaron en el pasado otros presidentes que procedieron a adoptar por mero real decreto la composición de esa misma Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia– deba obligatoriamente promover una reforma

legislativa, máxime en un momento de crisis sanitaria muy grave, en el que el Parlamento tiene otras cuestiones perentorias que atender. Y lo mismo puede decirse si lo que la necesidad política exige es la incorporación a una determinada comisión delegada relevante de un vicepresidente del Gobierno que permita estar representada en la comisión, desde la constitución del Gobierno, a la fuerza política que complementa el Gobierno de coalición legítimamente investido por el Parlamento de la Nación.

Madrid, a trece de mayo de dos mil veintiuno.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—
Firmado y rubricado.