B) JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

NATURALEZA Y CONTROL DE LOS DECRETOS LEYES (*)

(Nota sobre una Sentencia del Tribunal Constitucional)

Por IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA
Profesor Ayudante de Derecho Administrativo

En los últimos años y como consecuencia de los cambios operados por la Constitución en el sistema de fuentes del Derecho español, vienen produciéndose constantes datos que permiten ir asentando el nuevo modelo y comprendiendo con líneas seguras los trazos y alcance de cada una de las fuentes concretas.

Una de las vías principales por las que esa delimitación se va realizando es, como bien sabemos, la de la clarificación que imponen las decisiones del Tribunal Constitucional. A una de ellas es precisamente a la que nos vamos a referir ahora: la sentencia de este supremo intérprete constitucional de 31 de mayo de 1982 (R.I. 29/82; "BOE" 28-CI-82).

Esta sentencia falla un recurso de inconstitucionalidad presentado por cincuenta y cuatro Diputados, pertenecientes al grupo parlamentario socialista, contra un Decreto-Ley. En concreto, contra el Decreto-Ley 10/81 de 19 de junio, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social.

Y, si el escrito de recurso presentado por los parlamentarios sirve para entender que el uso que se ha hecho del Decreto-Ley una vez aprobada la Constitución en 1978 es discutido por sectores hasta hace poco tiempo de oposición en el seno de la Cámara, la Sentencia del Tribunal Constitucio-

(*) Esta nota se emitió reducida en su día como guión radiofónico y debe tenerse en cuenta a la hora de preparar la lección tercera de la Unidad Didáctica I de Derecho Administrativo I.

nal aporta criterios firmes sobre cómo deben entenderse, de acuerdo con el texto fundamental, la naturaleza jurídica de esta norma con rango de ley que puede dictar el Gobierno y los controles que sobre la misma corresponden a los otros órganos constitucionales.

Empecemos por hacer un poco de historia, para entender, en su plenitud, las conclusiones que ahora sienta el Tribunal Constitucional.

Como han destacado todos sus comentaristas, la nueva Constitución Española asume la figura del Decreto-Ley con evidentes reservas. Ello es lógico y se explica desde el indiscriminado uso que se hizo del mismo en el régimen anterior, convirtiendo al Gobierno en instancia legisladora habitual a través de un mecanismo que es, por su propia naturaleza, un instrumento excepcional.

A tenor de ello, los constituyentes aceptaron el Decreto-Ley y lo incluyeron como posibilidad normativa en el artículo 86 del texto constitucional. Lo cual no deja de ser un tributo a la dinámica universal de los Estados contemporáneos, que tienen plenamente asumida la posibilidad de que, en casos determinados, el Gobierno dicte normas con rango de Ley. Por decirlo en palabras irónicas de un autor italiano: discutir hoy esa posibilidad de los Ejecutivos modernos es cuestión que en todo caso queda a las revistas del corazón.

Pero, reconocida y aceptada, se rodeó tal posibilidad de rigurosos requisitos y controles. Entre aquellos, el tratarse de un caso de extraordinaria y urgente necesidad, y el no poder afectar a una serie de temas (instituciones básicas del Estado, derechos y libertades del Título I, régimen de las Comunidades Autónomas o Derecho electoral general) que por su fundamentalidad quedaban en todo caso reservadas a la ley formal de las Cortes generales.

Como controles, la provisionalidad del Decreto-Ley, sometido a una posterior convalidación que las Cortes debían realizar en breve plazo, y la posibilidad del control de su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional derivada de la competencia general que le otorga el artículo 161.1.a) de la Constitución y de la especificación que de la misma realizan los artículos 27 y 28 de su propia Ley Orgánica.

Aprobada la Constitución en estos términos, la práctica de los Decretos-Leyes dictados permite sacar brevemente unas consecuencias que constituyen otros tantos antecedentes inmediatos respecto de lo que ahora declara el Tribunal Constitucional:

- El Gobierno ha dictado anualmente un número considerable de Decretos-Leyes (22 en 1979; 16 en 1980; 19 en 1981 y 20 hasta la fecha, en 1982).

- Algunos, por no decir basantes, de los dictados, cumplen mal los requisitos constitucionales, especialmente en lo que a la “extraordinaria y urgente necesidad” se refiere.
- Sin embargo, la mayoría de ellos han sido convalidados sin problemas por el Congreso de los Diputados. Siendo aquí fundamental el dato de que, en este punto, la mayoría de la Cámara ha defendido sin reservas las decisiones del Gobierno, dando una prueba más del peligro de hipostatización **PARTIDO-MAYORIA GOBIERNO** de todo régimen parlamentario.
- Ello no obstante, el Congreso impuso, como ya hemos explicado con más detenimiento en otras ocasiones, una lectura del artículo 86, que permitía utilizar los dos mecanismos de intervención de las Cortes allí previstos (convalidación en treinta días o tramitación en el mismo plazo como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia) de forma sucesiva; esto es, convalidando primero y tramitando después, a efectos de introducir correcciones con mayor tranquilidad y menor premura de tiempo (1).
- Faltaba por hablar, en este proceso, el Tribunal Constitucional. Ahora lo hace, cuando por fin se ha residenciado bajo su jurisdicción uno de los tantos Decretos-leyes discutibles que se han producido. Y era importante que lo hiciera. No sólo para manifestar si los pasos que acabamos de registrar resultaban adecuados a la Constitución, sino para aclarar también el alcance de su propia competencia controladora sobre la figura, por cuanto la doctrina ha discutido los términos en que la misma podía producirse.

Empieza el Tribunal por recordar que el Decreto-Ley es norma excepcional que no puede utilizarse para desvirtuar el procedimiento ordinario de producción de la Ley, lo que elimina la posibilidad de una utilización abusiva de la institución en perjuicio de la competencia normal de dictar normas con fuerza de ley, que corresponde, obviamente, a las Cortes Generales.

Desde esta excepcionalidad es desde la que deben cumplirse restrictiva y rigurosamente los requisitos constitucionales.

Sentado ésto, la sentencia valora el procedimiento seguido hasta el presente por el Congreso de los Diputados, así como sus distintas variantes y los efectos de cada una. Y las conclusiones que de tal análisis obtiene, nos permiten hoy trazar una clasificación de las distintas posibilidades

(1) Véase, en este mismo número del Boletín, el comentario al nuevo Reglamento del Congreso.

que caben a un Decreto-Ley una vez cubierto el trámite de su control parlamentario:

- Un Decreto-Ley aprobado por el Gobierno y publicado en el B.O.E. debe ser convalidado por el Congreso en treinta días, transcurridos los cuales sin el acto de convalidación, caduca y deviene ineficaz.
- Igualmente deviene ineficaz en el caso de que el Congreso entienda formalmente que no debe ser convalidado.
- La tercera posibilidad es que el Congreso convalide, dentro del plazo antes señalado. En tal supuesto, la naturaleza del Decreto-Ley no se transforma por el hecho sólo de la convalidación. Es decir, la convalidación no convierte un Decreto-Ley en Ley. Sirve tan sólo para convertirlo de provisional en definitivo y eliminar la amenaza de caducidad que pesa sobre el mismo.
- Cabe una cuarta posibilidad, que es la que permite la práctica parlamentaria antes comentada, recientemente consagrada por el Reglamento del Congreso y que ahora el Tribunal Constitucional acepta como interpretación válida del artículo 86 de la Constitución (aunque también señale que no era la única interpretación posible).

Cabe que una vez convalidado, se decida la tramitación del Decreto-Ley como proyecto de Ley.

Esta vía es obviamente la que más problemas origina, alguno de los cuales no han sido mencionados por el Tribunal Constitucional. Destacaremos aquí fundamentalmente dos:

- 1) Mientras se tramita como Ley, en tanto en cuanto ya ha sido convalidado, sigue en vigor como tal Decreto-Ley, con independencia de que en las Cortes se esté desarrollando un procedimiento que en el futuro lo sustituirá por una Ley formal. Así lo dice el Alto Tribunal.
- 2) Cuando se apruebe la nueva ley, fruto de la tramitación del Decreto-Ley originario, la sentencia da por supuesto que éste queda derogado.

Sin embargo, esto puede no ser así. Por razón de los avatares que sufra en la tramitación parlamentaria cabe que el Decreto-Ley cambie sustancialmente, sea ampliado o sea reducido. Ante ello, habrá que estar, entendemos, a la cláusula derogatoria de la Ley, la cual podrá derogar expresamente el Decreto-Ley total o parcialmente o guardar silencio, con lo que aquél, en vir-

tud de la derogación tácita, continuará en vigor en aquello que no se oponga a la nueva ley.

Lo normal y lo más conveniente desde las exigencias de certeza y claridad del ordenamiento, es que la nueva ley sustituya "in toto" al Decreto-Ley de que trae sentido. Pero nada impide que éste coexista parcialmente con la ley, aún después de aprobada.

Nos queda por cubrir las referencias que la Sentencia del Tribunal hace al control de los Decretos-Leyes. Referencias importantes.

Con el cuadro que acabamos de describir, una vez que se ha producido el control parlamentario y en tanto en cuanto éste puede verificarse de distintas maneras, el objeto a controlar puede ser diverso: el Decreto-Ley convalidado, el Decreto-Ley convalidado que está en vigor mientras se tramita como Ley, la Ley que lo sustituye o, incluso, lo que queda en vigor del Decreto-Ley, según hemos expuesto, en el caso de que no llegue a derogarse totalmente por la ley que lo sustituye en parte.

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

De esta forma un Decreto-Ley puede ser declarado inconstitucional si contiene preceptos anticonstitucionales, como si invade contenidos que tiene vedados, como si no responde a necesidades extraordinarias y urgentes. Todo ello, aunque haya sido convalidado por el Congreso de los Diputados.

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

Cómo trazar criterios generales sobre ello no parece posible, el Tribunal se limita aquí a proporcionar garantías concretas:

- No cabe, por ejemplo, incluir preceptos que no guarden relación con la situación que se trata de afrontar.
- Deben ser medidas concretas y de eficacia inmediata, sin alterar la estructura global del ordenamiento, salvo casos excepcionalísimos.

SECCION DE JURISPRUDENCIA

- Por fin, no pueden incluirse preceptos meramente deslegalizadores. Declaración esta que resulta de la mayor importancia práctica, y que da fe del esfuerzo realizado en la Sentencia, por aquilatar al máximo los criterios que mantengan el uso del Decreto-Ley en el terreno que le corresponde, que no es otro que el de la urgencia y la excepcionalidad.