

C-5036

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
REGISTRO GENERAL  
31 JUL. 2014  
ENTRADA .....

**AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**Doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales**, -col. nº 1040-, en nombre y representación de D. Pedro Sánchez Pérez-Castejón, D. Antonio Francisco Pradas Torres, D. Alfredo Pérez Rubalcaba, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Soraya Rodríguez Ramos, D. José Luis Ábalos Meco, D<sup>a</sup> Rosa Aguilar Rivero, D<sup>a</sup> Pilar Alegría Continente, D. Alejandro Alonso Nuñez, D<sup>a</sup> Ángeles Álvarez Álvarez, D. José María Barrera Fontes, D. Javier Barrero López, D<sup>a</sup> Meritxell Batet Lamaña, D. Mario Bedera Bravo, D<sup>a</sup> Rosa Delia Blanco Terán, D<sup>a</sup> Patricia Blanquer Alcaraz, D. Federico Buyolo García, D. Jesús Caldera Sánchez-Capitán, D. Antonio Camacho Vizcaíno, D. Herick Manuel Campos Arteseros, D<sup>a</sup> María Luisa Carcedo Rocés, D<sup>a</sup> Helena Castellano Ramón, D. Manuel María Chaves González, D. Ciprià Císcar Casabán, D. Carlos Corcuera Plaza, D. Miguel Ángel Cortizo Nieto, D<sup>a</sup> Angelina Costa Palacios, D<sup>a</sup> Teresa Cunillera i Mestres, D. Gabriel Echávarri Fernández, D. Odón Elorza González, D<sup>a</sup> Esperança Esteve Ortega, D<sup>a</sup> Gracia Fernández Moya, D. Sebastián Franquis Vera, D<sup>a</sup> María del Puerto Gallego Arriola, D. Guillem García Gasulla, D. Tomás Valeriano Gómez Sánchez, D. Francisco González Cabaña, D. Manuel González Ramos, D<sup>a</sup> María Luisa González Santín, D<sup>a</sup> María González Veracruz, D. Juan Luis Gordo Pérez, D<sup>a</sup> Pilar Grande Pesquero, D. Alfonso Guerra González, D. Vicente Guillén Izquierdo, D<sup>a</sup> Concepción Gutiérrez del Castillo, D. Miguel Ángel Heredia Díaz, D<sup>a</sup> Patricia Hernández Gutiérrez, D. Antonio Hernando Vera, D<sup>a</sup> Sofía Hernanz Costa, D. Antonio Hurtado Zurera, D<sup>a</sup> Leire Iglesias Santiago, D<sup>a</sup> Trinidad Jiménez García-Herrera, D. Félix Lavilla Martínez, D. Diego López Garrido, D<sup>a</sup> Isabel López i Chamosa, D<sup>a</sup> María Pilar Lucio Carrasco, D. César Luena López, D. Eduardo Madina Muñoz, D<sup>a</sup> María Guadalupe Martín González, D. Pablo Martín Peré, D. José Martínez

Olmos, D. Guillermo Antonio Meijón Couselo, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Virtudes Monteserín Rodríguez, D. Victor Morlán Gracia, D. Juan Moscoso del Prado Hernández, D. Pedro José Muñoz González, D<sup>a</sup> Soledad Pérez Domínguez, D. Manuel Pezzi Cereto, D<sup>a</sup> María Isabel Pozuelo Meño, D. Joaquín Francisco Puig Ferrer, D<sup>a</sup> Elvira Ramón Utrabo, D. Joan Rangel Tarrés, D<sup>a</sup> Isabel Rodríguez García, D<sup>a</sup> María José Rodríguez Ramírez, D. Germán Rodríguez Sánchez, D<sup>a</sup> Paloma Rodríguez Vázquez, D. Susana Ros Martínez, D. Joan Ruiz i Carbonell, D. Román Ruiz Llamas, D<sup>a</sup> Consuelo Rumí Ibáñez, D. Alex Sáez i Jubero, D. Luis Carlos Sahuquillo García, D. Ignacio Sánchez Amor, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Sánchez Díaz, D. Pedro Saura García, D<sup>a</sup> Laura Carmen Seara Sobrado, D. José Segura Clavell, D. José Enrique Serrano Martínez, D. Felipe Jesús Sicilia Alférez, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Silva Rego, D. Rafael Simancas Simancas, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Susana Sumelzo Jordán, D. José Andrés Torres Mora, D. Antonio Ramón María Trevín Lombán, D. Luis Tudanca Fernández, D<sup>a</sup> Magdalena Valerio Cordero, D. Francesc Vallès Vives, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> José Vázquez Morillo, D. José Antonio Viera Chacón, D. Julio Villarrubia Mediavilla, D. José Zaragoza Alonso y D. Gaspar Carlos Zarrias Arévalo, **diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Socialista**, de D. Cayo Lara Moya, D. José Luis Centella Gómez, D. Joan Coscubiela Conesa, D<sup>a</sup>. Ascensión de las Heras Ladera, D<sup>a</sup>. María Caridad García Álvarez, D. Alberto Garzón Espinosa, D. Gaspar Llamazares Trigo, D. Joan Josep Nuet Pujals, D<sup>a</sup>. Laia Ortiz Castellví, D. Álvaro Sanz Remón, y D. Ricardo Sixto Iglesias, **diputados y diputadas del Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural**, y de D<sup>a</sup>. Rosa María Díez González, D. Álvaro Anchuelo Crego, D. Antonio Cantó García del Moral, D<sup>a</sup>. Irene Lozano Domingo y D. Carlos Martínez Gorriarán, **diputados y diputadas del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia**, cuya representación acredito mediante las copias de escrituras de poder que en legal forma acompaño como DOCUMENTO N<sup>o</sup> 1, todos ellos **en su**

**condición de Diputados y Diputadas**, según se acredita mediante la certificación del Secretario General del Congreso de los Diputados que se adjunta como DOCUMENTO N° 2, y las firmas de cada uno de ellos que se aportan como DOCUMENTO N° 3, **ante el Tribunal Constitucional comparece** y como mejor proceda en Derecho

### **DICE**

**Que en la representación que ostenta viene a interponer RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia**, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 163, de 5 de julio de 2014, con arreglo a los siguientes

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

Primero. El 4 de julio de 2014 el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, cuya publicación tuvo lugar en el Boletín Oficial del Estado del día siguiente. El 10 de julio de 2014 fue publicada en el Boletín Oficial del Estado número 167 una corrección de errores de la norma.

Segundo. El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 10 de julio de 2014, acordó la convalidación del referido Real Decreto-ley por 180 votos a favor, 123 en contra y una abstención. La convalidación del Real Decreto-ley fue publicada en el Boletín Oficial del Estado número 175, de 19 de julio de 2014.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **I. PRESUPUESTOS PROCESALES**

#### **1. Jurisdicción y competencia.**

La tiene ese Tribunal Constitucional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161.1. a) CE y en el artículo 2.1. a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre de 1979, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), en cuanto se impugna una norma con rango de ley.

La competencia para conocer del recurso corresponde de conformidad con el artículo 10.b) LOTC, al Tribunal en Pleno.

#### **2. Admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad.**

El presente recurso es admisible de acuerdo con lo previsto en el artículo 31 LOTC, toda vez que la disposición que se recurre ha sido publicada íntegramente en el Boletín Oficial del Estado número 163, de 5 de julio de 2014, y su corrección de errores en el Boletín Oficial del Estado número 167, de 10 de julio de 2014.

#### **3. Legitimación activa de los que ejercitan el recurso.**

Los Diputados otorgantes del poder que acompaña a este escrito cuentan con legitimación activa a tenor de los artículos 162.1.a) CE y 32.1. c) LOTC.

#### **4. Representación**

Los Diputados que ejercitan el recurso actúan representados por Procurador de los Tribunales, al amparo de lo previsto en el artículo 81 LOTC.

#### 5. Formulación en plazo del recurso.

El presente recurso se formula dentro del plazo legal de 3 meses a contar desde la publicación oficial del Real Decreto-ley, el 5 de julio de 2014, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 LOTC.

#### 6. Objeto del recurso.

Es objeto del presente recurso el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

#### 7. Pretensión que se deduce.

Al amparo de los artículos 27.1 y 2.b) y 39 LOTC se ejercita en este recurso la pretensión de declaración por ese Tribunal Constitucional, con los efectos legalmente predeterminados, de la disconformidad con la Constitución y, por tanto, de la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE MOTIVAN EL RECURSO

### **I. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL ACERCA DEL DECRETO-LEY Y SU ABUSIVA UTILIZACIÓN POR ESTE GOBIERNO.**

La habilitación constitucional al Gobierno para aprobar decretos-leyes como disposiciones legislativas provisionales está sometida *ex artículo*

86.1 CE a una doble limitación: la concurrencia de "*... extraordinaria y urgente necesidad...*" y la no afectación de determinadas materias entre las cuales se incluyen, como único aspecto relevante a efectos de este recurso, "*... los derechos (...) de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución*".

Antes de hacer una caracterización específica de estos requisitos, conviene apuntar con carácter general, y siempre a la luz de la doctrina constitucional, que el Decreto-ley es un instrumento del que puede hacer uso el Gobierno "*... para ordenar situaciones que, por razones difíciles de prever, reclaman una acción normativa inmediata o [aquellas otras en las] que, por su compleja concurrencia, no pueda acudir a la medida legislativa ordinaria, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir en el procedimiento legislativo o por la necesidad de la inmediatez de la medida*" (SsTC 111/1983, 2 de diciembre; 137/2011, 14 de septiembre, entre otras). Como norma con fuerza de Ley, su aprobación supone que el Gobierno sustituye a las Cortes Generales, que son las depositarias de la potestad legislativa del Estado en cuanto representantes del pueblo español *ex* artículo 66 CE, según recuerda la STC 237/2012, 13 de diciembre. En tal sentido, el Decreto-ley es "*... una excepción al procedimiento legislativo ordinario y a la participación de las minorías que éste dispensa, y como tal [está] sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de todos los presupuestos circunstanciales y materiales enunciados en dicho precepto que lo legitime*" (SsTC 182/1997, 28 de octubre; 137/2011, 14 de septiembre; 170/2012, 4 de octubre; 237/2012, 13 de diciembre).

Por eso, aunque la doctrina constitucional reconoce expresamente que el Gobierno dispone de un "*... razonable margen de discrecionalidad...*" para "*... determinar cuándo la situación, por consideraciones de*

*extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-ley*" (STC 29/1982, 31 de mayo), ese "... *margen no le autoriza, sin embargo, para incluir en el Decreto-ley cualquier género de disposiciones*" (SsTC 29/1982, 31 de mayo; 31/2011, 17 de marzo), sino que debe respetar siempre los límites jurídico-constitucionales establecidos (TC 29/1982, 31 de mayo; 182/1997, 28 de octubre; 137/2011, 14 de septiembre; 1/2012, 13 de enero). Ello implica que el Tribunal Constitucional no puede entrar en la "... *revisión de fondo del juicio político*" sobre el que se fundamenta la actuación legislativa del Gobierno y del Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (STC 137/2011, 14 de septiembre; igualmente diversos Autos recientes como ATC 179/2011, 13 de diciembre, y 206/2012, 30 octubre); pero el Tribunal sí está legitimado para realizar un control externo de tales exigencias que le permitan "... *rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada...*" como presupuesto habilitante "... *en supuestos de uso abusivo o arbitrario...*" del Decreto-ley (SsTC 11/2002, 17 de enero; 137/2003, 3 de julio, 137/2011, 14 de septiembre; 1/2012, 13 de enero; 237/2012, 13 de diciembre; 39/2013, 14 febrero) o apreciar la transgresión de algún límite material, con la consiguiente declaración de inconstitucionalidad en cualquiera de los casos.

Dejando a un lado las exigencias formales propias del trámite de convalidación, el primero de los límites jurídico-constitucionales que debe ser observado por cualquier Decreto-ley es la concurrencia de la "extraordinaria y urgente necesidad" como presupuesto habilitante de esta facultad legislativa excepcional. En torno a la misma, son dos las exigencias consagradas por la doctrina constitucional y que sirven para rechazar su caracterización como "... *cláusula o expresión vacía de significado*" (SsTC 11/2002, 17 de enero; 137/2003, 3 de julio; 31/2011,

17 de marzo; 137/2011, 14 de septiembre; 1/2012, 13 de enero; 39/2013, 14 febrero).

De una parte, debe acreditarse la concurrencia efectiva de tales circunstancias, un requisito que no circunscribe la utilización del Decreto-ley a "... *situaciones de fuerza mayor o de emergencia...*", sino que viene a identificarse con la confluencia de "... *ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las Leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia*" (SsTC 68/2007, 28 de marzo; 137/2011, 14 de septiembre), algo que en muchas ocasiones es caracterizado como "*coyunturas económicas problemáticas*" (STC 23/1993, 21 de enero, 137/2003, 3 de julio; 189/2005, 7 de julio) en las que la actuación es perentoria para evitar la quiebra de la efectividad de las medidas contenidas en el Decreto-ley (SsTC 111/1983, 2 de diciembre; 137/2011, 14 de septiembre).

De otra parte, como segunda exigencia se establece una necesaria "*conexión de sentido o relación de adecuación*" entre la situación definida como presupuesto habilitante –la mencionada "extraordinaria y urgente necesidad"– y las medidas contenidas en el Decreto-ley para subvenir a la misma (SsTC 29/1982, 31 de mayo; 182/1997, 28 de octubre; 137/2003, 3 de julio; 189/2005, 7 de julio; 68/2007, 28 de marzo; 137/2011, 14 de septiembre), es decir, una mínima proporcionalidad entre la situación considerada urgente y el ejercicio de esa facultad legislativa excepcional que garantice la congruencia de las medidas adoptadas con la situación que se trata de afrontar (de nuevo, SsTC 29/1982, 31 de mayo; 182/1997, 28 de octubre; 137/2003, 3 de julio; ATC 179/2011, 13 de diciembre; 39/2013, 14 febrero).

Por lo demás, es importante añadir como requisito formal complementario que la definición de esa situación excepcional debe ser *"... explícita y razonada..."* –se exige que *"... el Gobierno explicita de forma razonada los motivos que le impulsan a acudir a la figura del Decreto-ley..."* (STC 31/2011, 17 de marzo; en el mismo sentido SsTC 29/1982, 31 de mayo; 137/2003, 3 de julio; 170/2012, 4 de octubre)– para lo cual se ha de proceder *"... a la valoración, en su conjunto, de todos aquellos factores que hayan aconsejado al Gobierno dictar el Real Decreto-ley de referencia, los cuales han quedado reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma"* (STC 29/1982, 31 de mayo; en el mismo sentido, SsTC 182/1997, 28 de octubre; 11/2002, 17 de enero; 137/2003, 3 de julio; 68/2007, 28 de marzo, entre otras muchas).

Como se apuntaba, el artículo 86.1 CE también consagra una segunda limitación material al prever que la facultad del Gobierno para dictar disposiciones legislativas provisionales en forma de Decretos-leyes no podrá afectar a determinadas materias entre las cuales aquí sólo interesa destacar la relativa a "los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I".

Como se explicará más adelante, el Gobierno no ha respetado al dictar el Real Decreto-ley 5/2013 las previsiones que el artículo 86.1 de la Constitución contempla para recurrir a esta forma extraordinaria de legislar. En realidad, el recurso del Gobierno a esta figura de legislación de urgencia durante la presente legislatura no es, en modo alguno excepcional, sino que se ha convertido –y esto es lo más grave– en la forma ordinaria de legislar.

El Decreto-ley objeto de este recurso, dictado el 4 de julio de 2014 hace el número cincuenta y cinco de los promulgados por este Gobierno

en dos años y medio de Legislatura. Este número de Decretos-leyes, evidentemente exorbitante, demuestra la utilización claramente abusiva por el Gobierno de un procedimiento que la Constitución no ha previsto como ordinario y cuyo uso, como decimos, ha sometido a estrictas condiciones que no se pueden desconocer.

Ningún otro Gobierno, desde la aprobación de la Constitución, ha acudido a la legislación de urgencia en tanta proporción como el actual, y no puede decirse que no hayan debido afrontar todos ellos circunstancias excepcionales que hubieran justificado su uso, en igual o mayor medida que la actual coyuntura política y económica.

En toda la primera legislatura después de aprobada la Constitución, el Gobierno remitió al Congreso trescientos cuarenta y siete proyectos de ley y aprobó setenta y tres decretos-leyes, por lo que acudió a este instrumento de legislación de urgencia en un 17% de su iniciativa legislativa. En la segunda legislatura fueron doscientos nueve los proyectos de ley remitidos al Parlamento y cuarenta los decretos-leyes aprobados, por lo que el porcentaje se situó en el 16%. En la tercera legislatura, los proyectos de ley aprobados por el Consejo de Ministros fueron ciento veinticinco, reduciéndose el número de decretos-leyes a veinte, por lo que este porcentaje se redujo también hasta el 14%. En la cuarta legislatura, los proyectos de ley fueron ciento veintiocho y los decretos-leyes, treinta, por lo que el porcentaje supuso un 19%. En la quinta legislatura, los proyectos de ley fueron ciento veintiuno y los decretos-leyes, cuarenta, por lo que el porcentaje alcanzó el 25%. En la sexta legislatura, se elevó el número de decretos-leyes aprobados hasta alcanzar la cifra de ochenta y cinco, si bien también se elevó el número de proyectos de ley aprobados en Consejo de Ministros hasta los ciento setenta y tres, por lo que el porcentaje de aquellos sobre el total de la producción legislativa del Gobierno llegó al 33%, que hasta ahora era la

cifra más alta en toda la democracia. En la séptima legislatura los proyectos de ley fueron ciento sesenta y seis y los decretos-leyes cuarenta y dos, por lo que el porcentaje se redujo hasta el 20%. En la octava legislatura, fueron ciento cuarenta y siete los proyectos de ley remitidos al Parlamento y cincuenta y dos los decretos-leyes aprobados, por lo que el porcentaje se situó en el 26%. En toda la novena legislatura, finalmente, los proyectos de ley aprobados en Consejo de Ministros fueron ciento treinta y cinco y los decretos-leyes cincuenta y seis, por lo que el porcentaje de éstos sobre el total de la iniciativa legislativa del Gobierno fue del 29%.

En esta legislatura, en cambio, el número de los Decretos-leyes aprobados por el Gobierno hasta la fecha es de cincuenta y seis y el de proyectos de ley, de noventa, por lo que el porcentaje de utilización de este instrumento de legislación excepcional respecto del total de la iniciativa legislativa ha superado hasta ahora el 38%. Pero si tenemos en cuenta, no ya las antes comentadas limitaciones constitucionales para la utilización de este instrumento cuando afectan a determinadas materias, que no han sido respetadas por este Gobierno en este y otros casos anteriores, sino la absoluta interdicción que impide utilizarlo en los supuestos de leyes orgánicas y de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de cada año, el porcentaje es mucho mayor.

Porque de esa mencionada cifra de noventa proyectos de ley remitidos por el Gobierno a las Cortes en esta Legislatura, habría que descontar los tres proyectos de ley referidos a los Presupuestos Generales del Estado para 2012, 2013 y 2014, y los veinticinco proyectos de leyes orgánicas aprobados por el Consejo de Ministros, que conllevaban una imposibilidad absoluta y primaria de ser articulados mediante decreto-ley. Por lo que, deduciendo estos veintiocho supuestos correspondientes a las leyes orgánicas y de presupuestos, la realidad es que de las ciento

dieciocho ocasiones en que el Gobierno se ha planteado en esta Legislatura abordar una innovación o modificación del ordenamiento jurídico, que no requiriera una ley orgánica o no se tratara de la ley anual de presupuestos, en cincuenta y seis ocasiones, un 48%, las ha llevado a cabo por decreto-ley.

En treinta y cinco años de vigencia de la Constitución, pues, ningún Gobierno ha hecho uso con tanta frecuencia de los decretos-leyes y, en la práctica, ha convertido esta figura excepcional en la forma ordinaria de legislar.

Sólo así se puede entender que se hayan dictado Reales Decretos-leyes para regular la mediación en asuntos civiles y mercantiles (como en el *Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo*, sobre esa materia), para trasponer directivas comunitarias (como en el *Real Decreto-ley 8/2012, de 16 de marzo, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio*) o para modificar el régimen de administración de la Corporación RTVE (como en el *Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio*).

El continuo recurso al Decreto-ley del Gobierno durante esta legislatura ha convertido, como se ha dicho, una figura prevista para circunstancias excepcionales en la forma ordinaria de legislar, lo que además de las concretas vulneraciones de las previsiones del artículo 86 de la Constitución que más adelante se examinan, desvirtúa por sí mismo los fundamentos de la democracia parlamentaria, y los esquemas clásicos de fuentes del derecho y de división de poderes, además de limitar las facultades que en materia legislativa la Constitución y los Reglamentos atribuyen a los diputados y grupos minoritarios, especialmente en una

situación de gobierno con mayoría absoluta en las dos Cámaras que integran las Cortes Generales.

Pero a lo anterior, hay que añadir que el Gobierno ha venido adoptando otra práctica que exacerba ese menoscabo del principio de excepcionalidad en la sustitución de la potestad legislativa de las Cortes, que recordaba la STC 237/2012, de 13 de diciembre, y sus consecuencias sobre la participación en el procedimiento de las minorías mencionadas en la STC 137/2011, de 14 de septiembre, entre otras. Y es la utilización de un decreto-ley concebido para atender una determinada necesidad regulatoria para servir de vehículo legislativo en la introducción de otras modificaciones del ordenamiento que no tienen conexión alguna con la regulación inicialmente proyectada.

Así, ya en el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, cuya finalidad era, por un lado, reducir las cargas administrativas que podían dificultar el comercio interior y, por otro, permitir un régimen más flexible de aperturas para dinamizar un sector especialmente dinamizador de la actividad económica y del empleo, se incluyeron disposiciones que ninguna relación tenían con su materia principal. El decreto-ley incluía todo un título, el segundo, dedicado al establecimiento de nuevas medidas que pretendían desarrollar las capacidades del Ministerio de Defensa en materia de gestión de programas de material de defensa con destino a la exportación. Pero además, recogía hasta once disposiciones finales con diferentes objetos, entre los que cabe señalar los siguientes:

- Modificación de la disposición transitoria segunda de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo

339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora, de manera que, ante la imposibilidad de cumplir con el plazo originalmente establecido que expira el 25 de mayo de 2012, se amplíe hasta el 25 de mayo de 2014 el plazo máximo del que puedan disponer las administraciones locales para efectuar las notificaciones en la Dirección Electrónica Vial o, en su caso, en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico.

- Modificación del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, al haberse detectado un error material en la redacción dada por su artículo 5 al artículo 2 del Real Decreto 823/2008, de 16 de mayo, por el que se establecen los márgenes, deducciones y descuentos correspondientes a la distribución y dispensación de medicamentos de uso humano.
- Modificación de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, reguladora de la declaración tributaria especial, la comúnmente conocida como "amnistía fiscal".
- Exclusión del Instituto de Crédito Oficial del ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero.

Con estas modificaciones normativas, absolutamente ajenas al contenido normativo que había justificado la aprobación del Decreto-ley, no era extraño que en el propio texto del mismo finalmente figuraran como proponentes del mismo, no sólo el Ministro de Economía y Competitividad, sino también el Ministro de Defensa, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, el Ministro del Interior y la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Esta práctica ha continuado en decretos-leyes posteriores. Otro ejemplo lo encontramos en el Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social, en el que, además de establecer una serie de medidas en el ámbito del sistema especial para empleados de hogar de la Seguridad Social y otras sobre pensiones y prestaciones públicas, incluía todo un capítulo, el tercero, con disposiciones relativas al sector eléctrico y de hidrocarburos, que no sólo eran evidentemente ajenas a la materia que había justificado la promulgación del decreto-ley, sino que, en consecuencia, no respondían a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que habría habilitado, en opinión del Gobierno, su utilización para modificar el mencionado sistema especial de la Seguridad Social.

Algo similar ocurría con el Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero, cuyo título ya anunciaba la mezcolanza de materias que pretendía regular. En efecto, con este decreto-ley, se sustituyó el Índice de Precios al Consumo por el Índice de Precios al Consumo a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos para todas aquellas metodologías de actualización de la retribución de las diferentes actividades del sector eléctrico y se modificó la normativa de este sector para que el régimen económico de producción se sustentara únicamente en la opción de tarifa regulada, eliminando la opción de retribución de la energía generada en régimen especial de prima que complementara el precio del mercado de producción. Pero a estas modificaciones en la normativa reguladora del sector eléctrico, se añadió la regulación de la inversión de las entidades aseguradoras en valores o derechos mobiliarios emitidos por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), sin

ningún tipo de conexión con aquélla ni con el presupuesto supuestamente habilitante del decreto-ley.

La misma circunstancia se reiteró en el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita. Tras aprobarse la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, el Gobierno quiso corregir, aún de forma insuficiente, los más escandalosos efectos y consecuencias de la reimplantación de las tasas judiciales en el derecho de los ciudadanos a obtener la tutela efectiva de los tribunales, que habían provocado incluso la actuación de la Defensora del Pueblo. No obstante, el Ministerio de Justicia utilizó también este vehículo legislativo para introducir en la Ley de Enjuiciamiento Criminal un régimen más flexible de destrucción de las drogas tóxicas, estupefacientes y de las sustancias psicotrópicas intervenidas en los procesos penales. Este añadido del Ministerio proponente debió excitar al resto de Departamentos ministeriales para proponer la inclusión en el mismo de numerosas nuevas modificaciones del ordenamiento jurídico, mediante disposiciones adicionales y finales, absolutamente alejadas del objeto de la norma y, por lo tanto, sin la cobertura del presupuesto constitucional habilitante alegado por el Gobierno para hacer uso de su facultad legislativa de urgencia en sustitución de la ordinaria de las Cortes Generales. Nada mejor que la propia exposición de motivos del decreto-ley, que dedicaba todo un apartado a explicar estas modificaciones, sin demasiados esfuerzos para justificar su necesidad y mucho menos su carácter de extraordinaria y urgente.

"VI

*En la parte final de este real decreto-ley se incluye, en primer lugar, una disposición adicional que viene a regularizar la situación creada en relación con el abono de las cuotas de derechos pasivos y de las cotizaciones a las respectivas mutualidades de funcionarios tras la supresión de la paga extraordinaria y la paga adicional o equivalente del complemento específico del personal del sector público y de los altos cargos, del mes de diciembre de 2012, efectuada por los artículos 2 y siguientes del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.*

*Como consecuencia de lo establecido en el artículo 23.2 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, y en la disposición final cuarta, dos, de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, tanto la cuota de derechos pasivos como la de las respectivas mutualidades de funcionarios se abonaron doblemente en el mes de diciembre de 2012.*

*No obstante, la previsión de abonar doblemente las referidas cuotas en los meses de junio y diciembre de cada año obedece al hecho de que, en dichos meses, el personal de que se trata percibe, junto con la mensualidad ordinaria, la correspondiente a la paga extraordinaria.*

*Dado que la retribución que el personal del sector público ha percibido en el mes de diciembre de 2012 no incluía el importe correspondiente a la paga extraordinaria (y a la adicional del complemento específico o equivalente) de dicho mes, razones de*

*justicia material aconsejan que la cotización se minore en la misma proporción y que dicha minoración se realice con la mayor urgencia posible. Esta disposición viene, así, a permitir, con la necesaria habilitación legal, regularizar las cuotas por derechos pasivos y mutualidades del mes de diciembre de 2012.*

*La disposición final primera modifica determinados preceptos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 al objeto de completar y permitir una aplicación más adecuada y correcta de los mismos. Para ello, se amplía el ámbito temporal de la posible aplicación de la compensación de las exenciones en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica contenidas en el Convenio de Cooperación para la Defensa con los Estados Unidos, para lo que, en cualquier caso, será necesaria la suscripción de un convenio con los ayuntamientos afectados. Asimismo, se aclara la forma de cálculo de los ingresos tributarios del Estado como índice de evolución aplicable en la participación de las entidades locales en tributos del Estado del año 2013, y que se utilizó para la determinación de los importes recogidos en el estado de gastos de la Sección presupuestaria correspondiente. Por último, se amplía de tres a cinco años el período de vigencia de los planes de reducción de deuda o de saneamiento en los casos de refinanciación de operaciones de crédito a largo plazo concertadas por las entidades locales y se clarifican los objetivos que deben regir los planes de reducción de deuda mencionados.*

*Otra de las disposiciones finales se refiere al régimen especial de aplicación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, a los contratos de arrendamiento previstos en la disposición adicional única del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar*

*la protección de los deudores hipotecarios. Una norma que instó al Gobierno a promover con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hubieran sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario, cuando concurren en ellas circunstancias de especial vulnerabilidad. La reciente apertura del procedimiento de asignación de las primeras viviendas procedentes de dicho fondo exige que, con la mayor celeridad posible, se dote de cobertura legal a determinadas especialidades que deben observar los contratos de arrendamiento que, próximamente, se van a comenzar a celebrar.*

*Se reforma también el Real Decreto-ley 10/2008, de 12 de diciembre, por el que se adoptan medidas financieras para la mejora de la liquidez de las pequeñas y medianas empresas, y otras medidas económicas complementarias, para evitar que las empresas incurran en causa legal de reducción de capital y, en su caso, de disolución a causa de las pérdidas. En este momento, dado que el proceso de consolidación bancaria va a suponer una nueva caída significativa del valor de mercado de los bienes inmuebles, se hace necesario la aprobación de una nueva prórroga de esta medida, al menos, durante este año, que es el tiempo mínimo para negociar la reestructuración de los pasivos del sector, y ampliar su ámbito de aplicación para evitar que las empresas del sector inmobiliario entren en situación de concurso de acreedores. Se prevé que esta será la última prórroga que haga falta ya que los ajustes en el activo de las entidades en los últimos años van a suponer un correlativo ajuste en el pasivo.*

*Por otro lado, la modificación de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito incluye una disposición adicional que aclare que las operaciones realizadas por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) en aplicación de su normativa reguladora no constituyen una operación de concentraciones en virtud de la Ley 15/2007, a pesar de que algunas de ellas puedan superar los umbrales de notificación establecidos en dicha ley, por ser aquéllas ejecución de un mandato legal. La urgencia de esta disposición viene dada porque la inminente aportación de los activos de las entidades Grupo 2 desencadenaría la obligación de notificar la operación como de concentración.”*

Algo similar ocurría con el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, donde se acumulaban el desarrollo de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, la modificación del Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y del Reglamento de planes y fondos de pensiones y de la Ley de Sociedades de Capital, el establecimiento de una nueva fase del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de entidades locales, un paquete de medidas que afectaban al sector ferroviario, como el traspaso a la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) de la red ferroviaria de titularidad estatal o diversas modificaciones en la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, nuevas medidas en los mercados mayorista y minorista de los carburantes mediante la modificación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios y

la modificación de diversos preceptos del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en consonancia con la regulación de la Directiva 2011/7/UE, de 16 de febrero de 2011.

Esta circunstancia volvió a repetirse en el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, que a pesar de su título se iniciaba con modificaciones normativas en materia de infraestructuras y del transporte, en su capítulo I, entre las que se contemplaban modificaciones de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, la autorización al Gobierno para que aprobara mediante real decreto un reglamento de asistencia a víctimas y familiares de accidentes de transporte ferroviario de competencia estatal y una habilitación a la entidad pública empresarial RENFE-Operadora para que pudiera abonar determinadas cantidades correspondientes a anticipos a cuenta para atender a las necesidades económicas inmediatas de las personas con derecho a indemnización como consecuencia del accidente ferroviario ocurrido el 24 de julio de 2013. Además, se modificaba la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, para incrementar el importe autorizado a ADIF para concertar operaciones de crédito.

No aparecían hasta el Capítulo II las modificaciones del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en materia de protección social del trabajo a tiempo parcial, que daba título principal al decreto-ley, y que se dictaba como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2013, de 14 de marzo, que había declarado inconstitucional la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 15/1998, de 27 de noviembre. A estas modificaciones se añadieron otras en

materia de empleo y protección por desempleo, recogidas en el Capítulo III, tanto de la Ley General de la Seguridad Social, como de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, así como otras del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, respecto de las normas que regulan la comisión negociadora y los sujetos legitimados para actuar, en representación de los trabajadores, como interlocutores ante la empresa durante los periodos de consultas previos a la adopción de determinadas medidas colectivas, y de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, en relación con la modalidad procesal del despido colectivo.

Pero aquí no acababan las modificaciones normativas incluidas en el decreto-ley. También la parte final del mismo abordó una serie de modificaciones con ninguna relación con las anteriores y ninguna conexión con su presupuesto habilitante; entre ellas:

- Nuevas previsiones en relación con la consideración de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) como entidad colaboradora en la gestión de las ayudas de los planes de vivienda estatales, y sobre los préstamos transferidos a la Sociedad que se verían afectados por las medidas y calendario introducidos en la disposición segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.
- Una disposición final quinta para dar cumplimiento, en materia de adaptación normativa, a la Decisión de la Comisión Europea, de 17 de julio de 2013, relativa al régimen fiscal aplicable a determinados acuerdos de arrendamiento financiero, respecto de las autorizaciones administrativas concedidas al amparo de lo

previsto en el apartado 11 del artículo 115 del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades y del régimen fiscal especial de entidades navieras en función del tonelaje, a favor de agrupaciones de interés económico.

- Y una disposición final sexta para regular el supuesto en que una Entidad Local no se encuentre al corriente del pago de sus deudas con el Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores estableciendo las opciones legales que tendría esa entidad local para que pudieran pagarse, con cargo al mecanismo, las facturas pendientes de pago con sus proveedores.

Esta costumbre, ya consolidada en el Gobierno, de incorporar en un mismo decreto-ley materias absolutamente inconexas y que no pueden compartir el presupuesto habilitante de su promulgación, volvió a reflejarse en el Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial «Administrador de Infraestructuras Ferroviarias» (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico. En esta norma, a la escisión de la rama de actividad de construcción y administración de infraestructuras de alta velocidad del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) en una nueva entidad pública empresarial, ADIF-Alta Velocidad, se añadió la modificación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, para adecuarla a la Directiva 2009/119/CE del Consejo, de 14 de septiembre de 2009, y otra modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, habilitando a que el Ministro de Economía y Competitividad pudiera autorizar la realización de operaciones de depósito a plazo y colocación de fondos en cuentas tesoreras.

Finalmente, esta circunstancia volvió a repetirse en el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y

transporte, y otras medidas económicas. En este decreto-ley se acumularon determinadas modificaciones normativas de la competencia del Ministerio de Fomento, en concreto, de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, y de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, para la creación de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, así como modificaciones puntuales en el régimen de las subvenciones al transporte regular de pasajeros residentes en Canarias, Illes Balears, Ceuta y Melilla, establecido en la disposición adicional décima tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado o la modificación de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión. Pero además, se procedía a una quinta convocatoria del Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE-5), se introducían modificaciones en el Impuesto sobre el Valor Añadido, en relación con la tributación de objetos de arte, antigüedades y objetos de colección, se aprobaban otras en el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, con objeto de equiparar el porcentaje de retención o ingreso a cuenta aplicable en este Impuesto, respecto del existente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para el ejercicio 2014, que según confesaba la propia exposición de motivos del decreto-ley, debía haberse previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, se incluía una nueva disposición adicional nonagésima en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, para incorporar el límite máximo total que de percepciones de los miembros de las Corporaciones Locales por todos

los conceptos retributivos y asistencias, y finalmente, se aprobaban normas en materia de cotización de trabajadores a la Seguridad Social.

Como se ha indicado con anterioridad, esta práctica del Gobierno de utilizar un decreto-ley, inicialmente concebido para atender una determinada necesidad regulatoria, para servir de vehículo legislativo en la introducción de otras modificaciones del ordenamiento que no tienen conexión alguna con la regulación inicialmente proyectada, no supone sólo una lamentable demostración de la peor técnica legislativa, sino que además, al efectuarse mediante la figura del decreto-ley, afecta muy especialmente al principio de excepcionalidad en la sustitución de la potestad legislativa de las Cortes y menoscaba de forma grave la participación en el procedimiento legislativo de las minorías parlamentarias.

Pero además supone una vulneración efectiva de principios proclamados en el artículo 9.3 CE, específicamente los de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, en relación con el derecho fundamental al acceso a las funciones y cargos públicos en su vertiente de garantía de permanencia y ejercicio de éstos en condiciones de igualdad con los requisitos que se señalen en las leyes, como posteriormente se verá.

## **II. EL CONTENIDO DEL REAL DECRETO-LEY 8/2014. VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 86.1 CE Y 23.2 CE, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 86.2 CE.**

El Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, objeto de este recurso, incurre nuevamente en la práctica advertida anteriormente, pero lo hace elevando el grado de diversidad normativa que contiene hasta un nivel de exacerbación absolutamente inaceptable.

En su título I, bajo la rúbrica de "Medidas de impulso de la actividad económica", incluye quince artículos dedicados fundamentalmente a las siguientes medidas en los siguientes ámbitos de competencia del Ministerio de Economía y Competitividad:

- Adaptación del Fondo para Operaciones de Inversión en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME).
- Programa de garantías del Instituto de Crédito Oficial.
- Zonas de gran afluencia turística.
- Establecimientos comerciales.
- Horarios Comerciales.
- Límites a las tasas de intercambio en operaciones de pago con tarjeta.

Pero además, incorpora la cancelación de los préstamos a las entidades locales por el fondo para la financiación de los pagos a proveedores, e incluso en su artículo 8 una modificación de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

El título II, bajo la rúbrica de "Infraestructuras y transporte", incluye cuarenta y un artículos que incorporan modificaciones normativas en los siguientes ámbitos de la competencia del Ministerio de Fomento:

- Disposiciones en materia de regulación aeroportuaria.
- Regulación de las aeronaves civiles pilotadas por control remoto (drones).
- Otras disposiciones en materia de navegación y seguridad aérea.
- Competitividad en el sector portuario.
- Modificación de la Ley del Sector Ferroviario.
- Medidas para los damnificados por el terremoto de Lorca.

El título III, con la rúbrica "Medidas urgentes en el ámbito energético", contiene treinta artículos dedicados a realizar modificaciones normativas

en el ámbito de competencias del Ministerio de Industria, Energía y Turismo:

- Modificación de la Ley del sector de hidrocarburos.
- Listado de operadores al por mayor de GLP con obligación de suministro domiciliario de gases licuados del petróleo envasados.
- Sostenibilidad económica del sistema de gas natural.
- Modificación de la Ley de Minas.
- Otras medidas en materia de eficiencia energética.

El título IV, rubricado como "Medidas de fomento de la empleabilidad y la ocupación", está dedicado fundamentalmente a la implantación del "Sistema nacional de garantía juvenil", conteniendo también otras medidas relacionadas con ésta en materia de apoyo a la contratación, en materia de políticas activas de empleo, modificaciones en materia de empresas de trabajo temporal y agencias de colocación y otras medidas en el ámbito de la economía social y del autoempleo.

El título V contiene 3 artículos destinados a medidas fiscales, por los que se modifican:

- la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio,
- el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y
- la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

Pero además, el texto está plagado de otras normas modificativas, especialmente en su parte final, donde nos encontramos con

- La modificación de la Ley 39/2007, de la carrera militar y otras materias de la competencia del Ministerio de Defensa, en las disposiciones adicionales primera a octava.
- La prórroga de la entrada en vigor y otras modificaciones de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, en las disposiciones adicionales decimonovena a vigesimosegunda.
- El cambio de denominación del evento que conmemora los ciento veinte años de la Primera Exposición de Picasso.
- La formalización al vigente presupuesto de la Sección 34 «Relaciones Financieras con la Unión. Europea» de anticipos pendientes de aplicar al Presupuesto a 31 de diciembre de 2013.

Nos encontramos, por tanto, ante un nuevo supuesto en que el Gobierno utiliza la figura, recordemos que excepcional, del decreto-ley, para regular una multiplicidad de supuestos normativos que no tienen, ni pueden tener, conexión entre sí.

Es cierto que el Tribunal Constitucional no ha encontrado obstáculo, desde el punto de vista constitucional, para la incorporación a un solo texto legislativo de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo (STC 136/2011, de 13 de septiembre de 2011 (FJ. 3), por cuanto no existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo, con la salvedad prevista para las proposiciones de iniciativa legislativa popular en su ley reguladora. Las leyes complejas, multisectoriales o de contenido heterogéneo pueden ser expresión de una deficiente técnica legislativa, sin que por ello quepa inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad "no lo es de técnica legislativa" [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de "perfección técnica de las leyes" (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), y

"nada tiene que ver con su depuración técnica" (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

Pero esta doctrina ya consolidada del Tribunal no puede avalar que las mismas notas de complejidad, heterogeneidad o multisectorialidad se apliquen a los decretos-leyes. Y ello por dos razones: en primer lugar, porque estas figuras legislativas no pueden consolidarse como la forma ordinaria de legislar, sino que deben atender, como exige el artículo 86.1 CE a la existencia de un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad como presupuesto habilitante. Y aunque existieran en todos los supuestos que el Real Decreto-ley 8/2014 regula las razones que justificaran cada uno de ellos, lo que como veremos con posterioridad, es más que discutible, nos encontraríamos con presupuestos habilitantes absolutamente diversos, que en la lógica del Gobierno, podrían haber dado lugar a diferentes decretos-leyes, pero no a la promulgación de un único decreto-ley. La Constitución, en su artículo 86, no habilita al Gobierno para hacer "decretos-leyes ómnibus", sino que exige que en cada caso, se produzca esa presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que justifique acudir a un instrumento excepcional como el del decreto-ley.

Porque además la inclusión en el Real Decreto-ley 8/2014 de los asuntos regulados en el mismo no se ha producido porque tengan una relación, aun indirecta, entre sí. Lo que en este caso se ha producido es que, adoptada por el Gobierno la decisión de dictar un decreto-ley, se han ido añadiendo asuntos al mismo que, aunque su regulación urgente fuera considerada conveniente, no estaban en modo alguno cubiertos por el presupuesto habilitante causante de la primera decisión. Y esta no es una suposición de los recurrentes, sino la consecuencia lógica del propio contenido de la norma impugnada, pero también de las palabras con las que, a modo de confesión, el Gobierno justificó el decreto-ley en

el propio debate de convalidación. En efecto, la Vicepresidenta del Gobierno, en su intervención parlamentaria defendiendo la convalidación, justificó las medidas adoptadas en el cumplimiento de un Plan aprobado por el Gobierno:

*"Este real decreto-ley es el mejor ejemplo para ello. Hace un mes presentamos en Consejo de Ministros un completo plan para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia de nuestra economía.*

*(...)*

*Esto es lo que ha hecho el Gobierno: traer al Parlamento y llevar al marco legal las medidas que necesitamos para consolidar la recuperación, mejorar la competitividad de nuestra economía e incentivar la creación de empleo"*

También a este Plan se refiere la exposición de motivos del real Decreto-ley 8/2014, que en su apartado I enmarca su contenido en las medidas legislativas de carácter urgente necesarias para la ejecución del "Plan de medidas para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 6 de junio, que contempla un paquete de medidas respetuosas con el objetivo de saneamiento fiscal, que impulsen el crecimiento y la competitividad presente y futura de la economía y la financiación empresarial".

Pues bien, en efecto, el 6 de junio de 2014, el Consejo de Ministros, de acuerdo con la referencia publicada por la Secretaría de Estado de Comunicación, aprobó un "Plan de medidas para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia", con las siguientes medidas y objetivos:

- Aumentar el préstamo a la financiación de la economía productiva.

- Mejorar la regulación de la financiación de la reestructuración de la deuda de las empresas y, en general, la iniciativa emprendedora.
- Favorecer el crecimiento respetuoso con el medio ambiente, priorizando el ahorro energético y la reducción de emisiones de CO2.
- Fomentar el funcionamiento competitivo de los mercados, promoviendo la mejora de infraestructuras básicas y de transporte.
- Apoyar de forma decidida la competitividad industrial.
- Impulsar la I+D+I empresarial.
- Fomentar la internacionalización de la economía española.

Como es evidente, las medidas y objetivos incluidos en este Plan pueden servir como justificación de una parte de las medidas incorporadas finalmente en el decreto-ley, pero en ningún caso de otras también incluidas en el mismo y cuya inserción, como se ha dicho, sólo puede explicarse por el hecho de que, conocida por los distintos departamentos ministeriales la voluntad de dictarlo, se haya producido una incorporación de asuntos "por aluvión", sin que se haya exigido por la Vicepresidencia del Gobierno, como órgano encargado de la coordinación ministerial y el desarrollo del programa legislativo del Gobierno, que estos asuntos se ajusten al presupuesto habilitante del decreto-ley proyectado.

**En la aprobación del Real Decreto-ley 8/2014 se ha producido, por tanto, el incumplimiento de las exigencias del artículo 86.1 CE en materia de presupuesto habilitante, por la incorporación de asuntos diversos que no se ajustan a la extraordinaria y urgente necesidad que puede justificar su promulgación.**

Y esta incorporación, en segundo lugar, se produce con vulneración de los derechos y facultades que la Constitución y los Reglamentos parlamentarios atribuyen a las minorías parlamentarias.

El artículo 86.2 CE y el artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados disponen que el decreto-ley sea sometido a debate y votación de totalidad en el Pleno del Congreso. Esta limitación de las facultades de examen, deliberación y enmienda de diputados y grupos parlamentarios es concordante con la naturaleza de legislación de urgencia de esta figura.

Pero no debe olvidarse que cada vez que el Gobierno aprueba un decreto-ley, está sustituyendo en su potestad legislativa a las Cortes Generales, que son las depositarias de esa potestad en cuanto representantes del pueblo español, de manera excepcional. Por ello, las mencionadas limitaciones en las facultades de las Cortes y de sus miembros se convierten en exorbitantes si el Ejecutivo no hace un uso estrictamente ajustado a las previsiones constitucionales de esa facultad excepcional. Y esto sucede cuando, como se ha detallado, no puede existir un debate sobre las medidas que el decreto-ley incluye por su contenido diverso, heterogéneo e inconexo.

El Diario de Sesiones del Pleno donde se produjo la convalidación es una buena muestra del rechazo por parte de los representantes de los grupos parlamentarios, con la única excepción del grupo que apoya al Gobierno, a esta manera de legislar y de las restricciones injustificadas de derechos que para el ejercicio de las referidas facultades de las que son titulares las minorías parlamentarias en el procedimiento legislativo supone adoptar un decreto-ley con ese contenido. Todos los grupos lo denunciaron durante el debate. Y la primera injustificada restricción se produjo porque, como era obligado a la vista de su heterogéneo e inconexo contenido material, la defensa del decreto-ley no se produjo

por parte de ninguno de los ministros responsables de los ámbitos de competencia afectados por las modificaciones e innovaciones legislativas que en él se contenían, sino por la responsable del desastre legislativo que significaba, la Vicepresidenta del Gobierno. En palabras de una de los portavoces que intervino:

*"De lo que va este decreto es de la modificación de treinta leyes. Afecta a nueve ministerios. No se asusten, los voy a citar solo por el nombre corto: Presidencia, Justicia, Defensa, Hacienda, Fomento, Educación, Empleo, Industria y Economía. Ninguno de los ministros competentes sobre las leyes que se reforman va a subir a esta tribuna. Sube la ministra encargada del desastre, de la chapuza legislativa de este decreto-ley."*

Porque, en efecto, la segunda consecuencia de esta incalificable forma de dictar decretos-leyes es que las limitaciones en las facultades legislativas de las Cámaras y del debate parlamentario derivadas de su utilización se exacerban hasta impedir que pueda siquiera llevarse a cabo un debate, con los ministros responsables, sobre el contenido normativo del decreto-ley; pues no puede mediante el debate de totalidad que prevén los artículos 86.2 CE y 151 RCD procederse a debatir, con el detalle que se precisaría, no ya todas y cada una, sino ni siquiera las más relevantes modificaciones que incorpora la norma.

Y estas limitaciones, derivadas de la aprobación de un Decreto-ley de estas características, suponen también la vulneración del derecho fundamental de los parlamentarios al acceso a las funciones y cargos públicos en su vertiente de garantía de permanencia y ejercicio de éstos en condiciones de igualdad con los requisitos que se señalen en las leyes.

**Por ello, en la aprobación del Real Decreto-ley 8/2014 se ha producido, una vulneración de las facultades que a los miembros de las Cortes Generales, y específicamente a los Diputados, reconoce el artículo 23.2 CE, en relación con el artículo 86.2 CE.**

### **III. AUSENCIA DE "EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD" COMO PRESUPUESTO HABILITANTE PARA LA APROBACIÓN DE LAS MEDIDAS INCLUIDAS EN EL DECRETO-LEY.**

A la hora de examinar la concurrencia del presupuesto habilitante de "extraordinaria y urgente necesidad" el Tribunal Constitucional insta a llevar a cabo una valoración conjunta de los factores que llevaron al Gobierno a aprobar un Decreto-ley. Ahora bien, la pretensión del Gobierno de ofrecer alguna justificación de la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 8/2014, particularmente, en la Exposición de Motivos de la norma, adolece de la falta de un fundamento común a las medidas que incorpora, ya que los fundamentos se presentan de forma individualizada y sin apenas referencia a un motivo extraordinario y perentorio que resulte aceptable para justificar al conjunto de previsiones del Decreto-ley.

Así, tras relacionar en su apartado I, como se ha apuntado, la aprobación del decreto-ley con el Plan aprobado el 6 de junio, la Exposición de Motivos dedica su apartado II a las medidas relativas a la "financiación de la actividad económica", correspondientes al capítulo I del Título I. En este apartado, se justifica en "las dificultades actuales con que se encuentran las PYME españolas" la "necesidad urgente" de incluir la articulación de un Programa de garantías del ICO en el Real Decreto-ley. Por otro lado, la próxima finalización del período de carencia de la amortización de los préstamos formalizados en la primera

fase del mecanismo de pagos a proveedores articulada en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, hace necesario una modificación legislativa para permitir a las Entidades Locales concertar operaciones de refinanciación o de sustitución de los préstamos formalizados con el FFPP en mejores condiciones financieras.

En cuanto a las medidas de impulso a la actividad económica recogidas en el Capítulo II de su Título I, la Exposición de motivos, en su apartado III, las justifica en que "la importancia de las medidas, en el seno de la actividad económica general del país, determina que la normativa propuesta, que tiene por objeto introducir modificaciones de profundo calado en aquella, con el objeto de mejorar el dinamismo y el funcionamiento de los distintos subsectores económicos a los que hemos aludido, determina que estas exigencias hagan necesaria la aprobación de una disposición legislativa provisional y de eficacia inmediata". No se identifica, por tanto, cual sea la situación de extraordinaria y urgente necesidad que al respecto haya justificado su inclusión en el decreto-ley, lo que debiera haber sido imprescindible, especialmente cuando alguna de las medidas incluidas no tendrá vigencia efectiva hasta que se cumpla el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma.

Finaliza, por lo demás, el referido apartado III de la exposición de motivos con la reiteración de párrafos completos ya incluidos en el apartado anterior de la misma exposición, lo que sin duda es un error exclusivamente debido a la "chapuza legislativa" que encarna el decreto-ley, error que además no ha sido corregido en la corrección publicada en el BOE del 10 de julio.

En cuanto a las medidas incluidas en el Título II, todas ellas de la competencia del Ministerio de Fomento, la exposición de motivos justifica las modificaciones introducidas en el régimen legal de los aeropuertos en su necesidad extraordinaria y urgente para "coadyuvar a

la potenciación del transporte aéreo que, por su conexión con la principal actividad económica del país, el turismo, se constituye en fuente de empleo y motor de la actividad económica, en particular en un contexto económico en que el turismo es esencial para la reactivación de la actividad económica del país, mediante el establecimiento de las medidas necesarias para asegurar la gestión eficiente de los aeropuertos, asegurando que cumplen las obligaciones de interés general como servicio de interés económico general. Asimismo, atendiendo al contexto económico es igualmente, de extraordinaria y urgente necesidad, establecer este marco normativo para aprovechar las oportunidades de mercado y asegurar el mayor valor de la red".

En cuanto a la regulación de las aeronaves no tripuladas, la extraordinaria y urgente necesidad se deriva de "la necesidad de dotar de un marco jurídico en condiciones de seguridad que permita el desarrollo de un sector tecnológicamente puntero y con gran capacidad de crecimiento". Sin embargo, el propio artículo 50 del Real Decreto-ley comienza su redacción con el siguiente apartado:

*"1. Hasta tanto se produzca la entrada en vigor de la disposición reglamentaria prevista en la disposición final segunda, apartado 2, las operaciones de aeronaves civiles pilotadas por control remoto quedan sujetas a lo establecido en esta disposición."*

Nos encontramos, por tanto, con una norma que no requería de disposición alguna de rango legal, por lo que mucho menos estaría justificada su aprobación mediante decreto-ley.

Similares justificaciones se incluyen en la exposición de motivos para fundamentar la inclusión de algunas, que no todas, las demás modificaciones introducidas en el ámbito portuario.

En cuanto a las modificaciones en materia energética, nos encontramos con una verdadera reforma estructural de la normativa reguladora del sector de hidrocarburos, si bien, como ya se ha hecho costumbre en la legislación energética durante esta legislatura, también en este caso se produce mediante su inclusión en un decreto-ley que regula otras materias, y sin otro esfuerzo para justificar las razones de extraordinaria y urgente necesidad de su adopción que acudir a un argumento general como es el de "garantizar la sostenibilidad económica del sistema gasista". Y, en relación con las disposiciones sobre eficiencia energética, en la necesidad de trasponer la Directiva 2012/27/UE, cuyo plazo de transposición habría vencido el 5 de junio, sin que el Gobierno hasta la fecha se viera urgido a realizar dicha transposición.

Especial atención merece la justificación de la necesidad de proceder a la modificación de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas. Esta modificación se justifica "para adaptar el sistema de referencia a las nuevas prescripciones introducidas por el Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, por el que se regula el sistema geodésico de referencia oficial en España. En concreto se modifica el artículo 76.2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio y se deroga el párrafo segundo del artículo 99.1 del Reglamento General para el Régimen de la Minería aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por cuanto se opone a lo dispuesto en el citado Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio.

Además, debido a la complejidad del proceso de adaptación de los derechos mineros españoles a las nuevas referencias cartográficas, se añade una disposición final para habilitar al Gobierno para aprobar un Real decreto que desarrolle la aplicación de la modificación del artículo 76.2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, conforme a su nueva redacción."

Se trata, de nuevo de una reforma legislativa que, ni cumple con el requisito de extraordinaria y urgente necesidad, por cuanto viene requerido por una norma reglamentaria del año 2007, que además prevé su implantación en 2015, ni precisaba de una norma con rango de ley, especialmente la derogación del precepto del Reglamento de 1978.

Y es que este es otro de los incumplimientos del Real Decreto-ley. Su utilización para aprobar preceptos que ni siquiera hubieran requerido de normas con rango de ley, como demuestra su disposición final cuarta, que expresamente, y para evitar una congelación normativa, viene a disponer que "las determinaciones incluidas en normas reglamentarias que son objeto de modificación por este real decreto-ley podrán ser modificadas por normas del rango reglamentario correspondiente a la norma en que figuran". Y que en su apartado 2 habilita expresamente al Gobierno "a modificar los artículos 28 y 29 y los anexos X (metodología de cálculo de la retribución de la actividad de distribución) y XI (Metodología de cálculo de la retribución de las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento básico) del presente real decreto-ley y al Ministro de Industria, Energía y Turismo a desarrollar el contenido de todos los anteriores".

En cuanto al Título IV, no sólo establece el régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, sino que recoge otras medidas, como la ampliación de las actividades permitidas a las empresas de trabajo temporal en relación con la formación para la cualificación profesional y de consultoría y asesoramiento de recursos humanos, que tampoco encuentran una justificación suficiente, aludiendo exclusivamente la exposición de motivos de la norma a que "es imprescindible adaptar cuanto antes sus preceptos a los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado",

ley que por otra parte, lleva sólo siete meses de vigencia y ya resulta modificada en varios aspectos en el propio decreto-ley.

La parte final del decreto-ley incorpora también nuevas medidas cuya extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno debería haber acreditado, si bien merece especial atención el aplazamiento de la entrada en vigor y la modificación de la Ley del Registro Civil. Conforme a la exposición de motivos "aunque han sido muchos los avances y mejoras introducidas por la Ley 20/2011, de 21 de julio, pendiente aún su entrada en vigor, el dilatado periodo de vacatio legis previsto en la misma ha permitido poner de manifiesto algunas carencias que aconsejan su revisión parcial, profundizando en esos mismos elementos que la inspiraron y perfilando algún aspecto concreto de la misma".

En efecto, la Ley incluía una vacatio legis de tres años que no ha servido para que el Gobierno que tomó posesión cinco meses después de su aprobación haya utilizado estos dos años y medio transcurridos para adoptar ninguna medida en relación con la misma. Y ahora, procede a prorrogar su entrada en vigor, no para hacer posible su efectiva aplicación, sino para subvertir por completo sus previsiones y atribuir la llevanza del Registro civil a los registradores mercantiles. Ni siquiera se ocupan en justificar la existencia del presupuesto habilitante, en los términos previstos en el artículo 86.1 CE, sino que se limitan a señalar que "la inminente entrada en vigor de la ley hace completamente imprescindible la utilización de la figura constitucional del Real Decreto-ley, dando respuesta normativa inmediata a una cuestión inaplazable". Paradójicamente, nos encontramos con que este decreto-ley pretende resolver una "cuestión inaplazable" mediante su aplazamiento.

En conclusión, al repasar las razones alegadas por el Gobierno para justificar las medidas contenidas en Real Decreto-ley 8/2014, nos

encontramos con que se trata de afirmaciones genéricas, abstractas y, en algunos casos, contradictorias, formuladas en términos tales que las mismas serían de aplicación a cualquier tipo de reforma legislativa. En sentido contrario, no hay ningún tipo de concreción respecto de las materias abordadas por este Real Decreto-Ley, de forma que afirmaciones tan vagas no permiten justificar en modo alguno la concurrencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad.

En la mayoría de los casos el Gobierno se justifica en la conveniencia de la inmediatez de las modificaciones normativas que se incluyen, pero el deseo de "inmediatez" no constituye por sí mismo una justificación constitucional de la extraordinaria y –lo que ahora más importa– urgente necesidad; es, por tanto, algo más que la ventaja de la rapidez y la oportunidad de actuar inmediatamente. Hasta el punto de que en este caso cabe considerar que esa perentoriedad es artificiosa pues no se justifica la necesidad de introducir las medidas contenidas en el Decreto-ley en un tiempo más reducido que el que derivaría del procedimiento legislativo ordinario (o de urgencia).

Tampoco el otro componente del presupuesto de hecho habilitante, la extraordinaria necesidad, concurre en el caso de este Real Decreto-ley. Una reiterada doctrina constitucional señala que esta extraordinaria necesidad viene definida por la nota de imprevisibilidad (SsTC 6/1983, 4 de febrero; 29/1986, 20 de febrero; 68/2007, 28 de marzo), que no concurre en muchas de las modificaciones incluidas en este decreto-ley. Ciertamente es que el mismo Tribunal Constitucional ha matizado esta exigencia llegando a admitir que el origen de esa imprevisibilidad se encuentre en la inactividad del propio Gobierno. Pero es muy importante subrayar que sólo lo ha hecho cuando se trata de una situación excepcional o, en palabras de la STC 1/2012, 13 de enero (igualmente,

SsTC 11/2002, 17 de enero; 68/2007, 28 de marzo; 137/2011, 14 de septiembre; 39/2013, 14 febrero; 39/2013, 14 de febrero), *"... siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación..."* sobre la cual esta misma doctrina constitucional precisa que *"... lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren"*, previsión esta última que debe interpretarse en el sentido de vincular la situación excepcional no al contexto general, sino a las consecuencias específicas de la no aplicación de la novedosa regulación normativa.

En este sentido, al igual que sucedía en la STC 137/2011, 14 de septiembre –en términos muy similares, también las SsTC 68/2007, 28 de marzo; 31/2011, 17 de marzo– en el caso del Real Decreto-ley 8/2014 no sólo es que nada se haya alegado sobre la necesidad sino *"... que tampoco en momento alguno se [han] justificado, ni a ellos se [ha] aludido siquiera, cuáles podrían ser los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de la modificación normativa que lleva a cabo el precepto recurrido por el procedimiento legislativo parlamentario"*.

A la vista de todo lo anterior, hay que concluir que el Real Decreto-ley 8/2014 conlleva una vulneración de la exigencia de presupuesto habilitante de esta figura según el artículo 86.1 CE, al no concurrir en todos los supuestos regulados en el mismo la situación de urgente y extraordinaria necesidad para justificar su aprobación.

#### **IV. LA VULNERACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS REGULADOS EN EL TÍTULO I.**

Adicionalmente, el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, comporta la vulneración del artículo 86.1 CE, al afectar a derechos regulados en el Título I de la Constitución.

Las disposiciones adicionales decimonovena a vigésimo cuarta del Real Decreto-Ley atribuyen la llevanza del Registro Civil a los registradores mercantiles, lo que conlleva poner en manos de operadores privados datos sensibles de los ciudadanos que, sin duda, constituye una afectación por un decreto-ley de un derecho regulado en el Título I CE, como es el derecho a la intimidad.

El derecho a la intimidad se erige en derecho autónomo según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (por todas STC 209/1988), es el derecho que permite reconocer la existencia de un ámbito reservado, personal y privado frente al conocimiento de los demás que, cuya protección se considera absolutamente imprescindible para mantener una calidad mínima de vida, propia de nuestra cultura occidental.

Asimismo, nuestra Constitución al establecer, en su artículo 18.4, la limitación del uso de medios informáticos, con el fin de garantizar el derecho a la intimidad, añade una dimensión activa al mismo que permite decidir acerca de qué datos individuales pueden ser conocidos y con qué límites (por todas SSTC 254/1993 y 290/2000). Y las limitaciones que operen en relación con el derecho a la intimidad, dada su vinculación con la dignidad humana (art. 10.1 CE), deben estar debidamente justificadas, ser proporcionadas al fin que se persigue y en ningún caso arbitrarias (STC 57/1994).

El Tribunal Constitucional tempranamente ha señalado que el decreto-ley no puede alterar el régimen general del derecho ni sus elementos esenciales (por todas SSTC 111/1983 y 189/2005). Señala el TC en su sentencia 111/1983 (FJ 8) que "la cláusula restrictiva del art. 86.1 de la CE ("no podrán afectar...") debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto en la Constitución "del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual (fundamento 5, Sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I".

Asumida y consolidada esta doctrina del Tribunal Constitucional, se constata, en el supuesto que nos ocupa, que el Decreto-ley 8/2014, al regular un nuevo modelo de Registro Civil, excede el ámbito propio que el constituyente reserva a este tipo de normas (decreto-ley) por afectar a un elemento esencial del derecho a la intimidad. En otras palabras, que esta nueva regulación que contienen las disposiciones adicionales decimonovena a vigésimo cuarta del Decreto-ley 8/2014, vulnera la reserva material negativa ("no podrán afectar a los derechos deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título Primero") que el artículo 86.1 CE establece en relación con la figura normativa del decreto-ley.

En este sentido, los datos que se recogen en el Registro Civil, relativos a los hechos y actos que se refieren a la identidad, estado civil y demás circunstancias de la persona (nacimiento, filiación, nombre y apellidos, sexo y cambio de sexo, nacionalidad y vecindad civil, emancipación y beneficio de la mayoría de edad, el matrimonio y sus circunstancias modificativas, el régimen económico matrimonial, las relaciones paterno-filiales y sus modificaciones, la modificación judicial de la

capacidad de las personas, la defunción...) son circunstancias que, evidentemente, afectan al núcleo del derecho constitucional a la intimidad personal. No deja de ser paradójico que se atribuya la llevanza del Registro Civil, que recoge este tipo de información tan sensible desde el punto de vista de la intimidad personal, a los Registradores Mercantiles encargados de la inscripción de los empresarios y de los actos y contratos relativos a los mismos (art. 2 Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil).

Hasta el momento, el tratamiento de los datos, sensibles desde el punto de vista de la intimidad personal y familiar, que se integran en el Registro Civil estaba en manos de funcionarios públicos. La Ley de 17 de junio de 1870, del Registro Civil encomendaba las funciones de gestión del Registro a los Jueces Municipales. En el mismo sentido, el artículo 86 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, establecía que el Registro Civil estaba a cargo de los Juzgados de Primera Instancia y de los Juzgados de Paz.

La Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, adoptó un nuevo modelo que, para modernizar su gestión, apuesta porque la llevanza del Registro Civil se desjudicialice, asumiendo la misma funcionarios públicos distintos de aquellos cuya misión es juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Con ello, se mantiene inmutable la tutela pública sobre los datos inscritos al encomendarse la gestión del mismo a funcionarios públicos como sucede, por otra parte, en la práctica totalidad de los países de nuestro entorno. En este sentido, tanto en Francia y Portugal (Ayuntamientos bajo el control de las secretarías de los tribunales), como en Alemania e Italia (Ayuntamientos) y en todos los países de nuestra tradición y cultura jurídicas la gestión del Registro Civil se encomienda al personal de la administración pública.

A partir del Decreto-ley objeto del presente recurso, la llevanza del Registro Civil se encomienda a los Registradores Mercantiles (disposición adicional vigésima en relación con la disposición adicional vigésimo segunda Decreto-Ley 8/2014), a partir del 15 de julio de 2015. Es decir, los datos que se recogen en el Registro van a ser tratados por sujetos que no tienen la condición de funcionarios del Estado y, en consecuencia, se vulnera el derecho a la intimidad de los ciudadanos pues no puede encomendarse a particulares la llevanza de un Registro que incluye datos tan personales como los anteriormente expuestos al afectar al régimen del derecho fundamental a la intimidad.

En definitiva, al proceder a una privatización encubierta del Registro Civil, el Real Decreto-Ley 8/2014 arrebató a la administración pública su gestión afectando a un derecho reconocido en el Título I de la Constitución, el derecho a la intimidad reconocido en el artículo 18.1 CE, incorporando una regulación que altera un elemento esencial del derecho a la intimidad constitucionalmente reconocido.

**Por ello, el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, supone la vulneración del artículo 86.1 CE, al afectar a un derecho reconocido en el Título I de la Constitución.**

En virtud de todo lo expuesto,

**SUPLICO AL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL** que habiendo por presentado este escrito y los que con él se acompañan, tenga por presentado, en la representación que ostento, en tiempo y forma **recurso de inconstitucionalidad** contra el **Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia**, se sirva admitirlo a trámite y, previos los trámites preceptivos en Derecho, dicte, en definitiva y con estimación del recurso, sentencia por la que se declare

la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de la mencionada disposición.

Es justicia que pide en Madrid, a 31 de julio de 2014

Letrada

Procuradora

**Consolación Álvarez Padilla**

**Virginia Aragón Segura**

**Col. nº 22050**

**Col. nº 1040**

**PRIMER OTROSÍ DIGO** que siendo generales para pleitos las escrituras de poder adjuntas y precisándolas para otros usos

**SUPLICO AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL** que acuerde su desglose y devolución

**SEGUNDO OTROSÍ DIGO** que, al amparo de lo previsto en el artículo 88 LOTC, y en atención a su pertinencia respecto de los extremos referidos y fundamentos jurídicos incluidos en el presente recurso

**SUPLICO AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL** que recabe del Gobierno la documentación comprensiva del expediente de elaboración de la disposición que se impugna, así como cuantos informes y documentos se hayan elaborado en el seno del Gobierno y por otros órganos en relación con la misma, y del Congreso de los Diputados la relativa a su remisión y convalidación, con inclusión del Diario de Sesiones de la sesión plenaria en la que se produjo dicha convalidación.