

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10043 Pleno. Sentencia 18/2023, de 21 de marzo de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 2206-2019. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados respecto del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Límites materiales de los decretos leyes: justificación suficiente de la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. Voto particular.

ECLI:ES:TC:2023:18

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2206-2019 promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Ha intervenido el abogado del Estado. Ha sido ponente el presidente don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

I. Antecedentes

1. Con fecha 4 de abril de 2019, don Rafael Hernando Fraile y don Arturo García Tizón-López, diputados del Congreso de los Diputados y comisionados por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

2. En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, una vez referidos el contenido del real decreto-ley impugnado, su exposición de motivos y el debate para su convalidación en el Congreso de los Diputados y afirmada la concurrencia de los requisitos formales relativos a la presentación en plazo del recurso y a la legitimación de los recurrentes, incluso tras la disolución anticipada de las Cortes Generales (ATC 547/1989, de 15 de noviembre), se formula un único reproche de inconstitucionalidad con respecto a la norma recurrida: la carencia de presupuesto

habilitante, en infracción del art. 86.1 CE. Este motivo de inconstitucionalidad se fundamenta en diversas alegaciones, que se sintetizan a continuación:

a) Tras recordar las exigencias constitucionales que derivan del art. 86.1 CE así como la doctrina del Tribunal Constitucional, la demanda comienza sus alegaciones poniendo de manifiesto que algunas de las frases que el ejecutivo ha utilizado para fundamentar la extraordinaria y urgente necesidad del presente real decreto-ley son idénticas a las incluidas en la motivación de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por la que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

b) En segundo lugar, se alega que las referencias a la situación adjetivada como extraordinaria y urgente que se realizan en la exposición de motivos del real decreto-ley impugnado constituyen meras afirmaciones sin soporte en datos o información adicional que las constata, pues no se incorpora ni un solo informe del Instituto de la Mujer o cualquier otro banco de datos o estadística oficial. Se utilizan frases genéricas, contradiciendo la exigencia doctrinal de evitar las fórmulas vacías de contenido (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3). Lo mismo ocurriría, según los recurrentes, en la intervención de la vicepresidenta del Gobierno en el debate de convalidación. En suma, los recurrentes argumentan que no puede pretenderse que la apreciación política, en el margen con que cuenta el Gobierno, se efectúe sobre la base de opiniones, creencias o suposiciones. Precisan que, con ello, no se quiere decir que no exista desigualdad entre hombres y mujeres en España o que no deban seguirse aprobando medidas para mejorar la conciliación de la vida familiar o laboral, sino que en este caso no se ha justificado el uso del real decreto-ley como instrumento normativo por la vía de la extraordinaria y urgente necesidad, obligación que compete al Gobierno.

A continuación, los demandantes mencionan diversos datos del Instituto Nacional de Estadística, Eurostat y el Instituto Europeo de Igualdad con una finalidad múltiple: poner de manifiesto que el Gobierno no ha aportado ningún dato o información real y actual que permita sustentar la aseveración de la urgente y extraordinaria necesidad; refutar algunas de las afirmaciones del Gobierno al respecto, en particular sobre las consecuencias de la aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, o sobre la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres; y acreditar que España ha dado siempre cumplimiento y ejecución a políticas de igualdad y ha mejorado en los últimos años en todos los indicadores las cifras y datos de desigualdad.

c) En tercer lugar, se argumenta que el Gobierno no ha justificado, debiendo hacerlo (SSTC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10; 137/2011, de 28 de marzo, FJ 7, y 61/2018, de 7 de junio, FJ 9), cuáles podrían ser los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirán de la tramitación de la modificación normativa que lleva a cabo el precepto recurrido por el procedimiento legislativo parlamentario. Asimismo, se pone de manifiesto que, en el momento de disolución de las Cortes Generales (5 de marzo), poco después de la aprobación del real decreto-ley impugnado (1 de marzo), se encontraban en tramitación hasta diez proposiciones de ley con la misma temática.

d) En cuarto lugar, los recurrentes alegan que las medidas propuestas no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, tal como exige la doctrina constitucional (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9, y 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3). El reproche se refiere específicamente a los arts. 1, 2, 3 y 4, que contienen regulaciones sujetas a una aplicación paulatina, demorada en meses e incluso años, o condicionadas al desarrollo informático que debe hacer la administración o entidad gestora para la gestión, trámite y pago de una prestación, así como a la disposición final, que establece una *vacatio legis* de un mes, en contradicción con la alegada extraordinaria y urgente necesidad.

e) En quinto lugar, se aduce que el real decreto-ley impugnado no motiva cómo el desarrollo de los acontecimientos o la coyuntura previa justifica su aprobación: es decir,

cuál sea la coyuntura específica actual, la imprevisibilidad de su desarrollo y que este sea negativo. Y se arguye que los datos existentes y los índices en materia de desigualdad arrojan una evolución positiva en general en la última década. En suma, se concluye que no hay ningún dato objetivo en la exposición de motivos que permita justificar un recrudecimiento de las circunstancias de desigualdad o un empeoramiento imprevisible de la situación.

3. Por providencia de 7 de mayo de 2019, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se verificó en el núm. 115, de 14 de mayo de 2019.

4. Mediante escrito de 16 de mayo de 2019, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en nombre del Gobierno y solicitó prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones. Mediante diligencia de ordenación de 16 de mayo de 2019 de la secretaria de justicia, se tuvo por personado al abogado del Estado y se prorrogó, según se había interesado, en ocho días el plazo concedido por providencia de 7 de mayo de 2019.

5. Por escritos registrados el 23 y el 31 de mayo de 2019, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado, respectivamente, comunicaron los acuerdos de personación de dichas cámaras en el procedimiento y ofrecieron su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El escrito de alegaciones del abogado del Estado se registró en el Tribunal el 13 de junio de 2019.

a) Después de sintetizar la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad y exponer el alcance de la reforma que se opera mediante el Real Decreto-ley 6/2019, aplica aquella doctrina al caso concreto, teniendo en cuenta las explicaciones del Gobierno, derivadas de las manifestaciones de su representante en el Congreso de los Diputados o contenidas en la exposición de motivos de la norma impugnada y en la respectiva memoria de análisis de impacto normativo que se aporta como documento. Se destaca que la norma persigue un objetivo fundamental consistente en garantizar la efectividad de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo, y que diversas iniciativas parlamentarias, tanto en el Congreso como el Senado, habían instado a una actuación urgente en esta materia.

En concreto, se indica que la necesidad de abordar de manera urgente los beneficios de disposiciones que palían la desigualdad se expone en el preámbulo del real decreto-ley, y se reproducen las manifestaciones realizadas por el Gobierno de la Nación, a través de su representante la vicepresidenta y ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, en el debate de convalidación del real decreto-ley celebrado el día 3 de abril de 2019, en sesión de la diputación permanente núm. 9 del Congreso de los Diputados («Diario de Sesiones» núm. 185, págs. 15-18). Por todo ello, el abogado del Estado concluye que no cabe negar que se trata de una reforma normativa estructural y puramente jurídica; es decir, que no se trata de la aprobación de un conjunto de medidas legislativas para incentivar la economía, y que pueden suponer incrementos de costes tanto a las empresas como a las administraciones públicas.

b) Desde una perspectiva general de la justificación, considera que, sin desconocer el estado de reconocimiento jurídico del principio de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, la mejora en este aspecto puede requerir una reforma de urgencia. Se trata, por un lado, de una aspiración del legislador que persigue el objetivo del logro de la igualdad y no discriminación como fundamento básico y esencial de una

democracia, cuya reforma cabe entender siempre —dentro del margen discrecional de ordenación política del Gobierno para aprobarla— como una necesidad perentoria; y, por otro lado, de un Gobierno cuyo objetivo no podría ser cumplido ante la proximidad, en aquel momento, cuando la norma fue aprobada, de unas elecciones generales que pudieran haber supuesto el cambio del mismo. La naturaleza de la aspiración u objetivo regulador puede incluir, a juicio del Gobierno de turno, esa perentoriedad: esto es, la conformación de un ordenamiento sectorial específico (laboral y de Seguridad Social) al principio de igualdad y no discriminación por razón de género, en un grado mayor que el existente hasta ahora. Entra dentro de la discrecionalidad política del Gobierno que se lleve a cabo esa conformación de manera rápida, lo antes posible en vista de las circunstancias, en la medida en que resultaba incierta la continuidad de ese Gobierno y de su aspiración política reformista en ese concreto sentido.

Como ha resuelto la jurisprudencia constitucional, la apreciación de la efectiva concurrencia del presupuesto habilitante forma parte de la discrecionalidad ordenadora del Gobierno, que sin duda es susceptible de fiscalización por el Tribunal Constitucional. Pero, tratándose de una reforma meramente jurídica, que no tiene por causa circunstancias o coyunturas económicas problemáticas, el Gobierno, dentro de su legítima posición ideológica en orden a conformar la realidad social, ha considerado que, en las circunstancias políticas preexistentes, demorar la reforma —dirigida a profundizar en orden a lograr mayores cotas de igualdad jurídica hombre-mujer en el campo laboral y de la ocupación— podría dar al traste con la reforma pretendida. No se está ante un uso arbitrario o abusivo del decreto-ley, sino ante una utilización para lograr un objetivo de profundización en la igualdad como valor esencial, que podría no lograrse en la tesitura política del momento.

El hecho de que se considere una reforma estructural no impide, por sí solo, la utilización de la figura del decreto-ley, pues el carácter estructural del problema que se pretende atajar no excluye que pueda convertirse en un momento dado en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad, que justifique la necesidad de un decreto-ley, lo que deberá ser determinado atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (SSTC 137/2011, FJ 6; 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 5; 47/2015, de 5 de marzo, FJ 5, y 139/2016, de 21 de julio, FJ 3).

Una vez sentada la urgencia de la reforma sustantiva en cuanto a los derechos en el ámbito laboral, resulta necesario que la modificación en el plano de la prestación de servicios en el sector público se equipare al de la relación laboral en el ámbito de la empresa privada; asimismo, que la normativa en materia de Seguridad Social prevea los efectos correspondientes derivados de la reforma en el plano laboral sustantivo, como hace la disposición objeto de recurso; y que, a su vez, la legislación relativa al régimen sectorial sancionador en el orden social prevea, como también hace, las posibles infracciones y sanciones. La justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante para la aprobación del real decreto-ley en estos dos campos subordinados a la reforma de la normativa laboral, no es una justificación independiente, sino que depende de la apreciación que, sobre dicha concurrencia respecto de la norma sustantiva, pueda asumirse por el Tribunal en el marco de su apreciación puramente externa.

c) Desde una perspectiva más específica de la justificación, se aborda el argumento del recurso de que la nueva regulación de los planes de igualdad en la empresa (art. 1, que modifica los arts. 45 y 46 y la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo), constituye una modificación no inmediata en cuanto a sus propios efectos, según los plazos de adaptación que la disposición transitoria contiene. Considera que no debe suponerse que los planes difieren la aplicación de un régimen jurídico más igualitario: son conjuntos ordenados de medidas adoptadas después de valorar la propia empresa y realizar un diagnóstico de situación, con la finalidad de alcanzar la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres y eliminar la discriminación por razón de sexo que pudiera existir en su seno. Las medidas que el plan arbitre y disponga en su realización deben ser concretas, por lo que no tendría la consideración de plan de igualdad un mero acuerdo que se limitara a

incorporar los derechos ya recogidos en el ordenamiento jurídico. Esto es, la situación actual sobre la que ha de operar la nueva norma no resulta tan determinante como la necesidad de que, desde ya, las empresas vayan estableciendo planes para adoptar medidas concretas. Teniendo en cuenta el contenido mínimo de los planes, han de cubrir los siguientes ámbitos: los procesos de selección y contratación de personal, clasificación profesional y formación, promoción profesional, condiciones de trabajo, incluida una auditoría salarial entre hombres y mujeres, así como el ejercicio responsable de los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, analizar la posible infrarrepresentación femenina y aspectos sobre retribuciones y prevención del acoso sexual y por razón de sexo. Planes que además han de ser negociados, no por centro de trabajo sino por empresa, y aprobados en convenio colectivo estatutario (art. 46), y que después exigirán su aplicación. La urgencia de su actual modificación se basa en que la aplicación efectiva del contenido de tales planes exigirá una previa fase de elaboración de los planes, su negociación con los representantes de los trabajadores y su aprobación en convenio. Si se demorara la modificación normativa de su contenido, se retrasaría evidentemente su aplicación efectiva. Resulta preciso, por tanto, aprobar el nuevo régimen con el fin de poner en marcha cuanto antes el proceso. En suma, no es del todo cierto que el real decreto-ley impugnado no modifique la realidad inmediata.

En cuanto a la modificación del régimen jurídico sustantivo del contrato laboral (art. 2 del Real Decreto-ley 6/2019, que modifica parcialmente varios artículos del estatuto de los trabajadores), se trata de un conjunto de previsiones normativas a las que los planes de empresa han de ajustarse necesariamente en su elaboración y aplicación. Tales planes presuponen una normativa concreta: su elaboración ha de tener en cuenta el nivel de protección de la igualdad que la ley establece y garantiza en cada materia afectada. Si los planes han de iniciar su elaboración a partir de la entrada en vigor del real decreto-ley (pues los plazos que impone la nueva disposición transitoria segunda se refieren a la aprobación final de dichos planes), aquellos han de recoger las modificaciones normativas que entren —que habrían de entrar— ya en vigor con el art. 1 del Real Decreto-ley 6/2019. No tendría sentido elaborar unos planes sobre la base de una normativa laboral que será modificada con posterioridad, cuando está prevista de antemano esa vicisitud. La entrada en vigor de la nueva normativa sobre los planes de empresa, si aceptamos la necesidad de su inmediatez, ha de hacerse a la par que la nueva regulación sustantiva del contrato laboral.

La regulación de los permisos y la conciliación laboral conecta también con la de la situación de los cuidadores no profesionales (art. 4), en su mayoría mujeres, y, por tanto, concurre la misma perentoriedad que se aprecia con respecto a la regulación sustantiva contenida en los arts. 1 y 2 del Real Decreto-ley 6/2019.

El régimen financiero específico en relación con la nueva situación de la dependencia que el Real Decreto-ley 6/2019 configura exigía asimismo de modo complementario un refuerzo, que el art. 5 incorpora con el nuevo «fondo de apoyo para la promoción y desarrollo de infraestructuras y servicios del sistema de autonomía y atención a la dependencia y de los servicios sociales», en coherencia con su misión de prestar apoyo financiero a las entidades y empresas que lleven a cabo dicha actividad. De esta forma, se refuerzan los recursos del sistema de autonomía y atención a la dependencia, cuya creación vino motivada, entre otras razones, por las necesidades creadas por la incorporación al mercado de trabajo de las mujeres, que son quienes han asumido tradicionalmente un mayor peso en el cuidado de estas personas (exposición de motivos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia).

Igualmente, considera el abogado del Estado que constituyen complemento necesario las siguientes regulaciones: la que el art. 3 efectúa respecto de la relación laboral en el seno de la administración pública; la que introduce el art. 4 en materia de seguridad social (régimen de prestaciones y su respectiva causación), en tanto que la acción protectora de la Seguridad Social supone el reverso de una innovadora modificación en el ámbito del Derecho del trabajo, de la ocupación y del empleo; la que

contiene el art. 6 en materia de infracciones y sanciones del orden social; y, por último, la que recoge el art. 7 que modifica la Ley 20/2007, de 11 de julio, del estatuto del trabajo autónomo, pues de no establecerse medidas análogas o parte de ellas para los trabajadores autónomos, habría podido surgir un reproche de discriminación con respecto a los trabajadores por cuenta ajena.

7. Mediante escrito de 10 de febrero de 2023, el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, de acuerdo con lo previsto en los arts. 217 y 221 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) en relación con el art. 80 LOTC, comunicó su voluntad de abstenerse en el conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad por entender que concurría la causa del art. 219.13 LOPJ. Por auto de 21 de febrero de 2023, el Pleno de este tribunal acordó estimar justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno en el presente recurso de inconstitucionalidad y apartarle definitivamente del conocimiento del mismo y de todas sus incidencias.

8. Habiendo declinado la ponencia el magistrado don César Tolosa Tribiño, por acuerdo de 7 de marzo de 2023 del presidente de este tribunal, se designó como nuevo ponente al presidente don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

9. Mediante providencia de 21 de marzo de 2023 se acordó señalar ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posición de las partes.

El recurso de inconstitucionalidad se interpone por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

El Real Decreto-ley 6/2019 se impugna en su totalidad por un solo motivo: la ausencia para su aprobación del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad y, por tanto, la infracción del art. 86.1 CE. Tal y como quedó reflejado en los antecedentes de esta resolución, para sustentar ese motivo de inconstitucionalidad, los recurrentes aducen diversos argumentos, que pueden resumirse de la siguiente forma:

(i) Incumplimiento del requisito «presentación explícita y razonada» de las razones para la aprobación del real decreto-ley, por cuanto la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2019 contiene meras afirmaciones sin soporte basado en datos, cifras, estadísticas o información adicional que las constate (que el recurso analiza en detalle y contrapone a diversa información oficial).

(ii) Utilización de fórmulas rituales y vacías de contenido, por cuanto algunas de las frases que se emplean para ello son idénticas a las utilizadas en la motivación de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

(iii) No se indican 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 real decreto-ley impugnado por el procedimiento legislativo parlamentario, existiendo hasta diez proposiciones de ley en tramitación que versaban sobre la materia objeto de la norma.

(iv) Algunas de las medidas propuestas en el real decreto-ley no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente.

(v) No se ofrece, por parte del Gobierno, explicación sobre la coyuntura específica actual, sobre la imprevisibilidad de su desarrollo ni de que este sea negativo, pues los

datos existentes y los índices en materia de desigualdad arrojan una evolución positiva en general en la última década.

El abogado del Estado solicita la desestimación íntegra del recurso, por considerar que la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad es un juicio político que corresponde al Gobierno y en el presente caso no desborda lo manifiestamente razonable, atendiendo a las explicaciones realizadas por el Gobierno en la exposición de motivos de la norma impugnada, en el trámite de convalidación en el Congreso de los Diputados y en la memoria de análisis de impacto normativo.

2. Doctrina constitucional en relación con el presupuesto habilitante de «extraordinaria y urgente necesidad».

Acotado el problema constitucional que suscita el presente recurso de inconstitucionalidad, a la luz del art. 86.1 CE debemos acudir a la doctrina establecida por este tribunal sobre el sentido y alcance del presupuesto legitimador de la extraordinaria y urgente necesidad. Dicha doctrina ha sido expuesta, entre otras, en las SSTC 68/2007, de 28 de marzo; 31/2011, de 17 de marzo; 137/2011, de 14 de septiembre; 1/2012, de 13 de enero; 39/2013, de 14 de febrero; 34/2017, de 1 de marzo; 152/2017, de 21 de diciembre, y 61/2018, de 7 de junio. Doctrina constitucional que podemos sintetizar en los siguientes términos:

a) El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, «una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes». Por ello mismo dijimos que es función propia de este tribunal «el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución», de forma que «el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada» y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

b) La definición por los órganos políticos de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» debe ser explícita y razonada, y debe existir una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). No obstante, la definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad no ha de contenerse siempre en el propio real decreto-ley, sino que tal presupuesto puede ser deducido igualmente de una pluralidad de elementos. Así pues, el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional, que son, básicamente, «los que quedan 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» (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes enjuiciados» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

c) Este tribunal ha señalado que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), pues «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» (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8).

d) El decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según hemos reiterado, que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; 189/2005, de 7 de julio, FJ 3; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, y 35/2017, de 1 de marzo, FJ 3).

e) El control de este tribunal consiste en un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se aparte del margen de apreciación concedido por la norma constitucional y se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» (STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4). El control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los reales decretos-leyes, sino que ha de apoyarse en una valoración de conjunto de las circunstancias que rodean al caso (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3, y 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3).

f) En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que «la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 125/2017, de 7 de julio, FJ 2, y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3, en ambos casos con cita de la STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5).

3. Explicitación por el Gobierno de la concurrencia del presupuesto habilitante de «extraordinaria y urgente necesidad»

Con arreglo a la doctrina que se acaba de recordar debemos comprobar ahora si en el Real Decreto-ley 6/2019 objeto del presente recurso de inconstitucionalidad concurre el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el art. 86.1 CE. El análisis de los motivos explicitados por el Gobierno para la aprobación del Real Decreto-ley 6/2019, exige acudir a su exposición de motivos, al debate parlamentario de convalidación y, en su caso, al expediente de elaboración de la norma (por todas, SSTC 1/2012, FJ 7, y 39/2013, FJ 6).

a) En la exposición de motivos del real decreto-ley se afirma lo siguiente:

«La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tuvo por objeto hacer efectivo el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de toda discriminación, directa e indirecta, de las mujeres. Se trató de una ley pionera en el desarrollo legislativo de los derechos de igualdad de género en España.

No obstante, las medidas de naturaleza fundamentalmente promocional o de fomento obtuvieron resultados discretos, cuando no insignificantes, lo que contraviene la propia finalidad de la citada ley orgánica. En la medida que este tipo de previsiones no han permitido garantizar la efectividad de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, y en tanto persisten unas desigualdades intolerables en las condiciones laborales de mujeres y hombres, al menos si una sociedad aspira a ser plenamente democrática, resulta necesaria la elaboración de un nuevo texto articulado integral y transversal en materia de empleo y ocupación, que contenga las garantías necesarias para hacer efectivo tal principio, con base en los artículos 9.2 y 14 de la Constitución Española.

Esta situación de desigualdad, visible en la brecha salarial que no ha sido reducida en los últimos años, exige una actuación urgente y necesaria por parte del Estado, puesto que la mitad de la población está sufriendo una fuerte discriminación y está viendo afectados sus derechos fundamentales. Un mayor retraso, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido, conllevaría un daño de difícil reparación que no puede ser asumido por una sociedad moderna como la española. Más aún cuando las mujeres se enfrentan al reto de la Revolución Industrial 4.0, en la que las brechas de género se manifiestan en la infrarrepresentación de las mujeres en las disciplinas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Los nuevos puestos laborales que están siendo creados son, a su vez, los mejores remunerados; por ello, las políticas públicas de igualdad deben remover los obstáculos que impidan el acceso y desarrollo de las mujeres en los ámbitos de la ciencia, la investigación y la tecnología.

En otros términos, concurren los requisitos constitucionales de extraordinaria y urgente necesidad que habilitan al Gobierno para aprobar el presente real decreto-ley dentro del margen de apreciación que, en cuanto órgano de dirección política del Estado, le reconoce el artículo 86.1 de la Constitución (SSTC 142/2014, FJ 3 y 33/2017, FJ 3). Además, se ha producido un claro retraso en el cumplimiento de los objetivos de igualdad y el hecho de que esta situación persista por largo tiempo no es óbice para que se haga frente a la misma por vía de la legislación de urgencia (STC 11/2002, FJ 7). El carácter estructural de una situación no impide que, en el momento actual, pueda convertirse en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad atendiendo a las circunstancias concurrentes (SSTC 137/2011, FJ 6; 183/2014, FJ 5; 47/2015, FJ 5; 139/2016, FJ 3; y 33/2017, FJ 3).

La igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres es un derecho básico de las personas trabajadoras. El derecho a la igualdad de trato entre mujeres y hombres debe suponer la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil. El derecho a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres supone, asimismo, su equiparación en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones de tal forma que existan las condiciones necesarias para que su igualdad sea efectiva en el empleo y la ocupación.

Por ello, son contrarias al derecho a la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres las discriminaciones directas e indirectas; el acoso sexual y el acoso por razón de sexo; la discriminación por el embarazo, la maternidad, la asunción de obligaciones familiares o el ejercicio de los derechos de corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral; las represalias como consecuencia de las denuncias contra actos discriminatorios; y los actos y cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación por razón de sexo.

En este sentido, los poderes públicos están obligados a adoptar medidas específicas a favor de las mujeres cuando existan situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso.

Es esencial tener presente que, en la relación de trabajo, las personas trabajadoras, mujeres u hombres, tienen derecho a ejercer la corresponsabilidad de la vida personal,

familiar y laboral, quedando prohibido cualquier trato discriminatorio directo e indirecto por razón de sexo.

Buscando dar a la sociedad un marco jurídico que permita dar un paso más hacia la plena igualdad, este real decreto-ley contiene siete artículos que se corresponden con la modificación de siete normas con rango de ley que inciden de forma directa en la igualdad entre mujeres y hombres».

b) En el trámite de convalidación del real decreto-ley, en la defensa del texto ofrecida por la vicepresidenta y ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, en nombre del Gobierno, ante la diputación permanente del Congreso de los Diputados (Cortes Generales, «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno y Diputación Permanente, XII Legislatura, Año 2019, núm. 185, sesión de la Diputación Permanente núm. 9 de 3 de abril de 2019, págs. 15 a 28), se afirma, entre otras cosas, lo siguiente:

«Las cifras hablan por sí solas; seis de cada diez parados son mujeres, y aunque avanzamos, porque las últimas cifras que tenemos son de 8 835 000 mujeres afiliadas a la Seguridad Social, estamos en casi cuatro puntos porcentuales de menor empleo de las mujeres. Hay datos que explican la dificultad de las mujeres en el acceso al trabajo, en el camino curricular del desempeño de su consideración de trabajadoras en nuestro país. La cuantía de sus pensiones nos coloca no solo en una brecha, sino en múltiples brechas en las que transita nuestra vida, la de las mujeres españolas, desde el punto de vista de nuestros derechos laborales. Esto hace que el real decreto traiga causa lejana de la Ley de Igualdad de 2007, en tanto en cuanto esta ley se proponía achicar todos los espacios de desigualdad entre hombres y mujeres, y una causa mucho más cercana de otras dos leyes propuestas por el Grupo Parlamentario Socialista, una estrictamente ubicada en la brecha salarial y otra mucho más amplia en su ambición y en su contenido; y me refiero a todos y cada uno de los elementos que constituyen la igualdad laboral y ocupacional, pero sobre todo a la igualdad de trato, a la efectiva igualdad material de las mujeres españolas convertidas en trabajadoras. Hay datos que nos arrojan luz acerca de lo que ocurre en el modelo de acceso al empleo, al trabajo público o privado, y en el formato del tránsito de las mujeres hasta el final, hasta la jubilación. Tenemos pensiones menores que los hombres, hasta un 35 por 100 menos: la pensión media de las mujeres de este país es de 781 euros y la pensión media de los hombres sobrepasa los 1200. Estamos hablando de contratos parciales, que para las mujeres son el 25,36 por 100 mientras que para los varones son el 7,28. Hablamos de que las mujeres trabajadoras tienen que dedicar el 77,5 por 100 de su tiempo, que, evidentemente, detraen de su formación o de su ocio, a las denominadas tareas domésticas, mientras que los hombres trabajadores solo dedican un 32,9 de su tiempo a las mismas tareas. Estamos, por tanto, delante de un diagnóstico que nos aleja mucho de la igualdad real, de la igualdad efectiva en las condiciones de las mujeres en el trabajo.

A esto hay que añadir una circunstancia particularmente trágica, de la que no puedo dejar de dar cuenta en esta comparecencia. Si se confirmara el asesinato o la muerte de una mujer húngara ayer en la provincia de Alicante, estaríamos en el terrorífico dato de 990 mujeres asesinadas desde 2003, con la confirmación de la mujer asesinada en Tenerife a primeros de año. Se trata de garantizar la seguridad como derecho fundamental de la integridad física de nuestras vidas, como reconoce la propia Constitución, y de contemplar, a partir de nuestra seguridad como ciudadanas de una democracia, el principal derecho siguiente, que es la independencia económica, la posibilidad de proyecto personal propio a partir de las condiciones laborales.

Como ven, señorías, son razones urgentes. Para cuándo si no. Después de cuarenta años, todos los datos estadísticos arrojan año tras año la desigualdad de condiciones, los obstáculos, la no siempre igualdad de oportunidades en las que las mujeres competimos en nuestro propio sistema social, político y jurídico. Tenemos que mirar la indicación que nos hace el artículo 35, pero también el 9.2 de nuestra Constitución, para

seguir desarrollándola, removiendo obstáculos y tomando decisiones legislativas en dirección a la desigualdad, en este caso acotada en las condiciones laborales».

La representante del Gobierno realizó también consideraciones específicas sobre las medidas de equiparación de los permisos de paternidad y maternidad, la obligación de confeccionar planes de igualdad de manera más exhaustiva que la establecida en la Ley Orgánica 3/2007, la publicidad de las tablas salariales, el derecho a la adaptación de la jornada de trabajo, la nulidad del despido de las mujeres víctimas de violencia de género cuyo ejercicio de derechos puede verse alterado en su camino laboral, la recuperación con cargo a la financiación pública de las cuotas de la Seguridad Social de las cuidadoras y cuidadores no profesionales y la persistencia de la brecha salarial.

c) Por último, debemos examinar el expediente de elaboración de la norma impugnada. En concreto, al igual que realizamos en la STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 5, debemos tomar en consideración el documento aportado a los autos por el abogado del Estado, cuyo nombre completo es «Memoria de análisis de impacto normativo sobre el proyecto de real decreto-ley de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación». Este documento, elaborado conjuntamente por los ministerios de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, y de Política Territorial y Función Pública, lleva fecha de 1 de marzo de 2019.

En la citada memoria se fundamenta inicialmente la necesidad de la modificación legislativa en el hecho de que las previsiones de naturaleza promocional contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, «no han permitido garantizar la efectividad de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, y en tanto persisten unas desigualdades intolerables en las condiciones laborales de mujeres y hombres, al menos si una sociedad aspira a ser plenamente democrática, resulta necesaria la adopción de medidas urgentes que contribuyan a hacer efectivo tal principio, con base en los artículos 9.2 y 14 CE».

A partir de ahí la memoria relaciona los motivos que han sido tenidos en cuenta a efectos de valorar la concurrencia de la extraordinaria necesidad, desglosando «los datos que ponen de manifiesto la existencia de una clara discriminación de la mujer respecto al hombre en materia de empleo y ocupación, que requiere de la adopción inmediata de medidas normativas para hacer frente a una coyuntura social y económica que se considera problemática». La memoria incluye datos, entre otros, en materia de empleo, sobre la incidencia en el empleo por la existencia de hijos, el número de horas semanales trabajadas, la tasa de paro, el salario anual medio y la brecha salarial de género en salarios por hora, la distribución salarial, las personas con empleo y el tiempo medio diario dedicado a las distintas actividades, las personas ocupadas y el cuidado de personas dependientes.

Por lo que se refiere específicamente a la existencia de una situación de extraordinaria urgencia, en la memoria se afirma lo siguiente:

«La situación de desigualdad insoportable e injustificable que padecen actualmente las mujeres en nuestro país les acarrea cada día unos perjuicios de difícil reparación que no pueden ser asumidos por una sociedad moderna como la española. En este sentido es necesario recordar la reiterada doctrina constitucional según la cual el hecho de que esta situación persista por largo tiempo no es óbice para que se haga frente a la misma por vía de la legislación de urgencia (STC 11/2002, FJ 7). El carácter estructural de una situación no impide que, en el momento actual, pueda convertirse en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad atendiendo a las circunstancias concurrentes (STC 137/2011, FJ 6; STC 183/2014, FJ 5; STC 47/2015, FJ 5; STC 139/2016, FJ 3, y STC 33/2017, FJ 3).

Además, los datos a que se ha hecho referencia en el apartado anterior muestran que la situación de desigualdad a que se enfrentan las mujeres en el empleo y la ocupación no evoluciona en el sentido y al ritmo que exige nuestra sociedad. Más aún, la

evolución de los últimos meses muestra algunos datos de involución, por ejemplo, por lo que respecta a la brecha de género en las tasas de empleo. Ello exige adoptar medidas urgentes que atajen con carácter inmediato esta situación».

En cuanto a la necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para hacerle frente, la memoria señala que la norma proyectada aborda el problema de la discriminación de la mujer en la ocupación y el empleo desde varias perspectivas. En síntesis, afirma lo siguiente:

(i) Se extiende el alcance de la obligación de las empresas de elaborar planes de igualdad, se concreta el contenido que han de tener dichos planes y se crea la obligación de inscribirlos en el registro que se crea a tal efecto (art. 1).

(ii) Se modifica el texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto (art. 6), para definir mejor el tipo infractor correspondiente al incumplimiento de las obligaciones empresariales relativas a los planes y medidas de igualdad contemplados tanto en la Ley Orgánica 3/2007 como en el estatuto de los trabajadores o en el convenio colectivo que resulte aplicable.

(iii) Se refuerzan los derechos laborales de las personas trabajadoras que guardan una vinculación más directa con el principio de igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres: texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores (art. 2), texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (art. 3) y la Ley 20/2007, de 11 de julio, del estatuto del trabajo autónomo (art. 7).

(iv) Se adapta la normativa de Seguridad Social a las medidas previstas dentro de la regulación laboral, redefiniendo las prestaciones a la luz de los nuevos derechos (art. 4), para alcanzar un tratamiento coherente y uniforme de las modificaciones normativas propuestas, así como la coordinación de sus efectos.

(v) Se recupera la financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia a cargo de la administración general del Estado, colectivo formado mayoritariamente por mujeres (art. 4).

(vi) Se refuerzan los recursos del sistema de autonomía y atención a la dependencia (art. 5).

En suma, concluye la memoria, se trata de «un conjunto sistemático de reformas que adquieren sentido en su visión global y no desde una perspectiva meramente aislada [SSTC 23/1993, FFJJ 4 y 5; 93/2015, FFJJ 7 b) y 10; 183/2016]».

4. Examen de la motivación aducida por el Gobierno: objeciones suscitadas y orden de análisis.

De acuerdo con nuestra doctrina, la determinación de la concurrencia del presupuesto habilitante exige una doble comprobación: en primer lugar, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación; en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; 1/2012, de 13 de enero, FJ 7; 211/2015, de 8 de octubre, FJ 4; 64/2017, de 25 de mayo, FJ 2, y 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3).

Las objeciones suscitadas por los recurrentes se pueden ordenar de la siguiente forma. Varias objeciones se proyectan sobre la necesidad de la norma impugnada y la falta de justificación adecuada. En concreto se trata de las siguientes tres objeciones: (i) incumplimiento del requisito «presentación explícita y razonada» de las razones para la aprobación del real decreto-ley, por cuanto la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2019 contiene meras afirmaciones sin soporte basado en datos, cifras, estadísticas o información adicional que las constata; (ii) utilización de fórmulas rituales y vacías de contenido, por cuanto algunas de las frases utilizadas para ello son idénticas a las

utilizadas en la motivación de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto; y (iii) no se ofrece explicación sobre la coyuntura específica actual o la imprevisibilidad de su desarrollo ni de que este sea negativo, pues los datos existentes y los índices en materia de desigualdad arrojan una evolución positiva en general en la última década.

Las otras objeciones se refieren a la falta de urgencia del real decreto-ley impugnado: (i) no se indican 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 real decreto-ley impugnado por el procedimiento legislativo parlamentario, existiendo hasta diez proposiciones de ley en curso que versaban sobre la materia objeto de la norma; y (ii) diversas de las medidas propuestas no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente.

El primer grupo de objeciones se proyecta sobre el primero de los elementos del presupuesto habilitante, la definición explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad; mientras que el segundo grupo de objeciones se relaciona con el segundo de los elementos, la conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para subvenir a ella. En los fundamentos jurídicos siguientes se examinarán separadamente ambos elementos, atendiendo a las concretas objeciones formuladas por los recurrentes.

5. Definición explícita y razonada de la existencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad».

De conformidad con el control externo que corresponde a este tribunal, podemos considerar que el Gobierno ha satisfecho la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que le llevó a dictar el Real Decreto-ley 6/2019, de modo que la carga de justificar la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el artículo 86.1 CE puede considerarse cumplida.

El Gobierno ha reiterado en las fases de elaboración, aprobación y convalidación del real decreto-ley impugnado, como se ha expuesto en el fundamento jurídico 3, que la justificación de su utilización era la insuficiencia de la vigente regulación legal para alcanzar el objetivo de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, pues consideraba que los resultados alcanzados hasta la fecha eran «discretos, cuando no insignificantes», que se había producido «un claro retraso en el cumplimiento de los objetivos de igualdad» y que persistían «unas desigualdades intolerables en las condiciones laborales de mujeres y hombres». Y ha razonado que esa insuficiencia se debe al carácter fundamentalmente promocional o de fomento que tiene el modelo de intervención establecido por la Ley Orgánica 3/2007, que considera la legislación pionera en relación con el desarrollo legislativo de los derechos de igualdad de género en España.

En efecto, de la literalidad de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2019 se desprende que la justificación de su aprobación en el marco del art. 86.1 CE se concreta tanto en la necesidad de corregir los «resultados discretos, cuando no insignificantes» obtenidos por el modelo predominantemente promocional contemplado por la Ley Orgánica 3/2007 y en general de remediar «un claro retraso en el cumplimiento de los objetivos de igualdad», para lo que «resulta necesaria la elaboración de un nuevo texto articulado integral y transversal en materia de empleo y ocupación, que contenga las garantías necesarias para hacer efectivo tal principio [de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación], con base en los artículos 9.2 y 14 de la Constitución Española» como en la urgencia de que se realice aquella corrección, pues la referida situación de desigualdad supone que «la mitad de la población está sufriendo una fuerte discriminación y está viendo afectados sus derechos fundamentales». Así se afirma que «un mayor retraso [en su corrección], teniendo en cuenta el tiempo transcurrido, conllevaría un daño de difícil reparación [...] más aún cuando las mujeres se enfrentan al reto de la Revolución Industrial 4.0, en la

que las brechas de género se manifiestan en la infrarrepresentación de las mujeres en las disciplinas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas». Para la exposición de motivos «los nuevos puestos laborales que están siendo creados son, a su vez, los mejores remunerados; por ello, las políticas públicas de igualdad deben remover los obstáculos que impidan el acceso y desarrollo de las mujeres en los ámbitos de la ciencia, la investigación y la tecnología».

De las manifestaciones realizadas por la representante del Gobierno en el trámite de convalidación se desprende que la justificación de su aprobación en el marco del art. 86.1 CE se relaciona con un escenario general de «desigualdad de condiciones», de «obstáculos» y de falta de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como con la necesidad de «remov[er] obstáculos y toma[r] decisiones legislativas en dirección a la desigualdad, en este caso acotada en las condiciones laborales». Pero más allá de señalar la necesidad de la medida, la representante del gobierno incide en la necesidad de acometerla con urgencia, pues se refiere a que «las cifras hablan por sí solas; seis de cada diez parados son mujeres», y se pregunta «¿para cuándo si no?». Del contenido de la memoria se desprende que la justificación de su aprobación, en el marco del art. 86.1 CE, se concreta no solo en la necesidad de corregir «la situación de desigualdad» sino también en la urgencia de acometer tal corrección, pues se afirma que «la situación de desigualdad [...] que padecen actualmente las mujeres [...] les acarrea cada día unos perjuicios de difícil reparación» y se señala asimismo «que la evolución de los últimos meses muestra algunos datos de involución, por ejemplo, por lo que respecta a la brecha de género en las tasas de empleo». Lo cual lleva a la memoria a señalar que ello exige adoptar medidas urgentes que atajen con carácter inmediato esta situación.

Aunque los recurrentes cuestionan la validez o la suficiencia de esa definición con arreglo a diversos argumentos, ninguno de ellos altera nuestra conclusión inicial, por las razones que se indican a continuación:

a) El primero de los argumentos es la ausencia de datos o información estadística en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2019 que sustente la apreciación política que ha realizado el Gobierno. Nuestra doctrina sobre el art. 86.1 CE y en particular sobre la necesidad de justificar el presupuesto habilitante reconoce al Gobierno que aprueba el instrumento normativo de urgencia un amplio margen de apreciación política, siendo la definición explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad una exigencia mínima de transparencia y racionalidad que solo delimita externamente el núcleo de la referida capacidad de apreciación política: se exige un grado de concreción que permita ejercer, por un lado, el control político sobre la concurrencia del presupuesto habilitante que le corresponde al Congreso y, por otro lado, el control jurídico sobre esa concurrencia que le incumbe a este tribunal, en el caso de que así se le demande por quien esté legitimado para ello.

En cambio, nuestra extensa jurisprudencia sobre el art. 86.1 CE nunca ha exigido que la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad haya de venir justificada con, o apoyada en, datos concretos, reales o actuales, ni en información estadística de procedencia oficial o de otro tipo. Todo ello puede contribuir, sin duda, a esclarecer las premisas en las que se basa la definición gubernamental de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, pero no constituye un requisito imprescindible que acarree, en caso de incumplimiento, la grave sanción de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad.

De todas formas, en el presente caso debe constatarse que, si bien la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2019 carece de datos o información estadística sobre las cuestiones sobre las que versa, esos datos y esa información estadística se encuentran con cierta prolijidad en la memoria de análisis de impacto normativo, tal y como señalamos en el fundamento jurídico 3 de esta sentencia.

b) El segundo de los argumentos de los recurrentes denuncia la utilización de fórmulas rituales y vacías de contenido. En realidad, lo que específicamente se reprocha es la coincidencia de una concreta frase utilizada en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2019, con la incluida también en la justificación de la situación de

extraordinaria y urgente necesidad que realiza la exposición de motivos del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. La frase que coincide de forma casi plena en ambas exposiciones de motivos dice así: «El carácter estructural de una situación no impide que, en el momento actual, pueda convertirse en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad atendiendo a las circunstancias concurrentes (SSTC 137/2011, FJ 6; 183/2014, FJ 5; 47/2015, FJ 5; 139/2016, FJ 3; y 33/2017, FJ 3)».

Nuestra jurisprudencia rechaza efectivamente la definición del presupuesto habilitante «mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable» (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 5; en el mismo sentido, STC 105/2018, de 4 de octubre, FJ 4), «la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional» (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10) o la utilización de fórmulas estereotipadas que parafrasean la definición del presupuesto habilitante que realiza el art. 86.1 CE (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6, y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7).

Sin embargo, en el presente caso no se ha procedido a una descripción mediante fórmulas estereotipadas o expresiones genéricas y rituales, vacías de contenido en relación con la definición explícita y razonada del presupuesto habilitante. Tal y como se indicó más arriba, la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad ha quedado suficientemente precisada y razonada en la exposición de motivos del real decreto-ley con una referencia expresa a la insuficiencia de la vigente regulación legal para alcanzar el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, sin que la frase a la que hacen mención los recurrentes sea determinante a estos efectos. En todo caso, la coincidencia con la exposición de motivos de un real decreto-ley anterior que denuncian los recurrentes se limita a una frase, y no consiste tanto en una «expresión genérica y ritual» en la descripción de la situación de extraordinaria y urgente necesidad como en una conclusión extraída precisamente de la doctrina de este tribunal, según la cual el decreto-ley también puede utilizarse para hacer frente a situaciones de carácter estructural. Es difícilmente admisible que la adecuación a la doctrina constitucional puede suponer la utilización de fórmulas rituales y vacías de contenido.

c) El tercer argumento opuesto por los recurrentes a la definición gubernamental de la situación de extraordinaria y urgente necesidad consiste en la ausencia de explicación sobre la coyuntura específica actual o la imprevisibilidad de su desarrollo ni de que este sea negativo, pues los datos existentes y los índices en materia de desigualdad arrojan una evolución positiva en general en la última década. Este argumento se solapa en buena medida con el primero, por lo que igualmente debe ser rechazado. La potestad excepcional que la Constitución reconoce al Gobierno no está subordinada a una carga de motivación como la que pretenden los recurrentes. El Gobierno no tiene que justificar que la realidad social sobre la que pretende incidir presenta, con anterioridad a la adopción de un decreto-ley, una evolución determinada, de forma que, por ejemplo, solo una evolución cualificadamente negativa de una variable social o económica justificaría la legitimidad constitucional del recurso al decreto-ley. En todo caso, tal no sería el supuesto que se plantea en el presente asunto, más bien es el contrario, pues precisamente en la memoria de impacto se afirmaba que «la evolución de los últimos meses muestra algunos datos de involución, por ejemplo, por lo que respecta a la brecha de género en las tasas de empleo».

Por lo demás, con arreglo a nuestra doctrina tampoco podemos aceptar que el Gobierno esté inexcusablemente obligado a mostrar la imprevisibilidad de un determinado desarrollo social, económico o jurídico, pues hemos afirmado que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa

inactividad del propio Gobierno» (SSTC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6).

En consecuencia, por las razones expuestas podemos concluir que el Gobierno ha satisfecho suficientemente la carga de explicitar y razonar la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que le llevó a dictar el real decreto-ley que nos ocupa.

6. Presupuesto habilitante y «conexión de sentido» de las medidas adoptadas.

En relación con la conexión de sentido y como afirmamos en la STC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 4, lo que nuestra doctrina exige en este ámbito es que haya una «relación de adecuación» de las medidas respecto de la situación de urgencia a cuya solución sirven, esto es, que «guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6, y 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 5), quedando extramuros de nuestro control todo juicio de oportunidad política acerca de la calidad y el alcance de las medidas.

Nuestra doctrina ha establecido, además, un doble criterio o perspectiva para valorar la existencia de la conexión de sentido: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el real decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones «que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente» (STC 29/2016, de 18 de febrero, FJ 2, con cita de otras).

Desde la primera perspectiva indicada, sobre la que nada alegan los recurrentes, y atendiendo al control que corresponde a este tribunal, el cual debe respetar el margen de discrecionalidad política que en la apreciación de este requisito corresponde al Gobierno, podemos considerar que no se ha vulnerado la conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de extraordinaria necesidad y urgencia definida. El conjunto de las modificaciones normativas incluidas en el real decreto-ley impugnado, que afectan a un total de siete textos legales (art. 1 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; art. 2 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre; art. 3 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre; art. 4 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre; art. 5 y disposición adicional sexagésima primera de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2009; art. 6 del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto; y art. 7 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del estatuto del trabajo autónomo) se ajusta al objetivo que el Gobierno ha reiterado tanto en la exposición de motivos de la norma como en el trámite de convalidación: la insuficiencia de la vigente regulación legal para alcanzar el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación y la persistencia de desigualdades intolerables en las condiciones laborales de mujeres y hombres.

Por lo demás, debemos recordar el criterio señalado en la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5, y reiterado en la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 7, según el cual «en un conjunto sistemático de medidas tan variadas y heterogéneas como las del decreto-ley objeto de la impugnación, no es fácil aislar uno u otro precepto que, en cuanto forman parte de un conjunto sistemático de medidas, adquieren sentido en su visión global, y no desde una perspectiva meramente aislada, desde la cual podría ser más cuestionable su justificación».

Desde la segunda perspectiva o el segundo criterio para valorar la existencia de la conexión de sentido, debemos comenzar constatando que, como se anticipó en el fundamento jurídico 4, los recurrentes han formulado dos concretas objeciones a este respecto, que se refieren a la falta de urgencia de al menos parte del real decreto-ley

impugnado. No obstante, ninguna de esas objeciones puede ser acogida, por las razones que se indican a continuación:

a) La primera objeción se refiere a que no se han indicado 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 real decreto-ley impugnado por el procedimiento legislativo parlamentario, existiendo en el momento de su adopción hasta diez proposiciones de ley en tramitación que versaban sobre la materia objeto de la norma.

Los recurrentes parecen proyectar de nuevo sobre el autor de la norma impugnada una carga específica de motivación que va más allá de la estricta justificación de la necesidad y urgencia de las medidas adoptadas que no se desprende de nuestra doctrina, y que le obligaría adicionalmente a evaluar los perjuicios que pudieran derivarse, para la consecución de los objetivos perseguidos, de seguirse la tramitación de la regulación proyectada por el procedimiento legislativo parlamentario y reflejar, de alguna manera, el resultado de esa evaluación. En el fundamento jurídico 7 de la STC 137/2011, de 14 de septiembre, invocada por los recurrentes, se aludió efectivamente a la falta de justificación o mención de «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», pero se trató de un elemento más que apoyaba la conclusión principal de que el autor del real decreto-ley entonces impugnado nada había dicho «sobre la necesidad y urgencia de corregir la situación diagnosticada» mediante las medidas incluidas en él. Este tribunal exige de manera genérica que el real decreto-ley ampare situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes. Pero una vez justificadas la necesidad y la urgencia de las medidas adoptadas, no es necesario realizar o aportar también un estudio o pronóstico de los riesgos que podrían derivarse de esperar a la tramitación de la modificación normativa pretendida por el procedimiento legislativo ordinario.

En el presente caso, el Gobierno ha justificado suficientemente la necesidad y urgencia de corregir la situación diagnosticada de desigualdad entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación mediante las medidas incluidas en el real decreto-ley impugnado, aludiendo expresamente a la persistencia de «unas desigualdades intolerables» en las condiciones laborales de mujeres y hombres, que hacía necesaria la adopción de medidas urgentes que contribuyeran a hacer efectivo el principio constitucional de igualdad reconocido en los arts. 9.2 y 14 CE. Adicionalmente, como ya se dijo, la memoria de análisis de impacto normativo relaciona la adopción del real decreto-ley con «la situación de desigualdad a que se enfrentan las mujeres en el empleo y la ocupación», que se califica de «insostenible e injustificable», por acarrear a las mujeres «cada día unos perjuicios de difícil reparación que no pueden ser asumidos por una sociedad moderna como la española» y, en consecuencia, con la necesidad de «adoptar medidas urgentes que atajen con carácter inmediato esta situación».

Así la materia afectada por la situación de necesidad a que se pretende dar respuesta es la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Se trata, por tanto, de una materia que, por su íntima conexión con la esfera individual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad y sus profundos vínculos con disposiciones fundamentales de la Constitución (arts. 1, 9.2, 10.1, 14, 35.1 y 41 CE), es de la máxima relevancia, por lo que, se deriva explícitamente de la exposición de motivos del real decreto-ley impugnado que dicha situación exige una acción normativa absolutamente inmediata, sin que la actuación pública orientada al logro de esos objetivos gubernamentales admita ningún retraso, ni siquiera la demora que conllevaría la tramitación legislativa. El razonamiento anterior es suficiente para resolver, conforme al control externo que nos incumbe, que no cabe rechazar como abusiva o arbitraria la situación de extraordinaria y urgente necesidad que el Gobierno, al

efecto de dictar la legislación de urgencia cuya constitucionalidad se cuestiona en este proceso, ha apreciado en la insuficiencia de la regulación legal para alcanzar el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación (en sentido similar, STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 9).

En conexión con esta misma objeción, los recurrentes argumentan también que, existiendo hasta diez proposiciones de ley en tramitación en el Congreso de los Diputados con la misma temática, el Gobierno podría haber utilizado el procedimiento legislativo parlamentario para aprobar las mismas medidas. Sin embargo, lo cierto es que, en el momento de la aprobación del real decreto-ley impugnado (el 1 de marzo), el Gobierno ya había anunciado de forma pública en una declaración institucional del presidente del Gobierno el día 15 de febrero de 2019, la próxima disolución anticipada de las Cortes Generales y la consiguiente convocatoria de elecciones generales para el día 28 de abril, por lo que la finalización de la legislatura era inmediata, lo que traería consigo la caducidad de todos los asuntos pendientes de examen y resolución por las cámaras (art. 207 del Reglamento del Congreso). El mencionado anuncio público se confirmó a los tres días del Real Decreto-ley 6/2019, con la aprobación del Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. En definitiva, como alega el abogado del Estado, en el momento de la adopción del Real Decreto-ley 6/2019 la vía parlamentaria no resultaba a corto plazo idónea para tramitar y aprobar las proposiciones de ley aludidas o para tramitar otras iniciativas legislativas.

b) La segunda objeción a la concurrencia de la conexión de sentido consiste en que varias de las medidas propuestas no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente. Como se indicó en los antecedentes, en concreto se aduce que los arts. 1, 2, 3 y 4 del real decreto-ley impugnado contienen regulaciones sujetas a una aplicación paulatina, demorada en meses e incluso años, o condicionadas al desarrollo informático que deba hacer la administración o la entidad gestora para la gestión, trámite y pago de una prestación, y que la disposición final establece una *vacatio legis* de un mes, en contradicción con la alegada extraordinaria y urgente necesidad.

Nuestra doctrina diferencia entre la inmediatez de la acción normativa que prevé el instrumento normativo de urgencia y la inmediatez o celeridad de todos sus efectos. A los efectos de la legítima utilización del real decreto-ley, nuestra doctrina solo exige lo primero. Como razonó la STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6, y reiteró la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 7, «no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Solo aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el art. 86.1 CE [...] en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia».

Algunas de nuestras resoluciones han abordado supuestos próximos al presente, por lo que cobran relevancia para nuestro enjuiciamiento. Así, en la STC 64/2017, de 25 de mayo, FJ 2, afirmamos que, en el caso entonces enjuiciado, la apreciación de la concurrencia del presupuesto habilitante no quedaba modificada por el hecho de que la especificación de determinados aspectos se remitiera al desarrollo reglamentario mediante orden ministerial, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, pues ello no significaba que la acción normativa perseguida por la correspondiente regulación no fuera inmediata y directa. Entonces afirmamos que «[l]as medidas previstas modifican de modo inmediato la situación jurídica existente, por cuanto afectan al régimen de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud que el Real Decreto-ley 16/2012 establece, modificando la Ley 16/2003, si bien requieren del necesario desarrollo reglamentario respecto de la cartera común suplementaria y de la cartera común de servicios accesorios, así como respecto de la aprobación, mediante real decreto, de la propia cartera común de servicios», pues «[t]odo ello es aplicable desde el momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012».

Igualmente, en la STC 139/2016, de 21 de julio, FJ 5, consideramos que el carácter inmediato y directo de la acción normativa perseguida por ese mismo 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, no se veía enervado por el hecho de que, conforme a la disposición transitoria primera, la implantación de este régimen de acceso a la asistencia sanitaria en España quedase demorada para determinadas personas hasta cinco meses después de la entrada en vigor del referido real decreto-ley, pues esa demora era «únicamente la necesaria en relación con el cambio que se introduce, el cual requiere un periodo de necesaria adaptación, razonable por lo demás, por parte de los potenciales usuarios o excluidos del nuevo sistema», no siendo dicha transitoriedad constitucionalmente cuestionable, pues no suponía un retraso tal como para desvirtuar la urgencia declarada en la adopción de las medidas (en un sentido similar, STC 61/2016, de 17 de marzo, FJ 3).

Por lo que respecta al presente caso, el hecho de que la exigibilidad a las empresas de la aprobación de los planes de igualdad atienda a plazos diferentes (uno, dos o tres años) según el número de trabajadores con que cuentan (entre 150 y 250, entre cien y 150 y entre cincuenta y cien) —tal como prescribe la nueva disposición transitoria décima segunda introducida en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres— o que la aplicación de otras medidas incluidas en el real decreto-ley impugnado requiera un cierto desarrollo informático no alteran el hecho central de que la acción normativa perseguida con el real decreto-ley impugnado es inmediata y directa, pues entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (disposición final segunda, apartado primero). La nueva regulación de los planes de igualdad y la ampliación de su ámbito subjetivo surten efectos jurídicos de forma inmediata: cuestión distinta es que la exigibilidad de los referidos planes de igualdad haya de situarse lógicamente en un momento posterior al de la propia entrada en vigor del real decreto-ley, plazo para cuyo establecimiento se ha tenido en cuenta la complejidad de la elaboración, negociación y aprobación de dichos planes en función del tamaño de cada empresa.

Tampoco modifica la conclusión anterior el establecimiento de una *vacatio legis* de un mes, como alegan los recurrentes. La disposición final segunda del Real Decreto-ley 6/2019 establece una regla general de entrada en vigor en el apartado primero y sendas precisiones o excepciones en los apartados segundo y tercero. La regla general es, como se ha indicado, la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». En el apartado segundo se incluye la precisión de que «[l]a regulación introducida por el presente real decreto-ley en materia de adaptación de jornada, reducción de jornada por cuidado del lactante, nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento en el trabajo por cuenta ajena, público y privado, así como a las prestaciones de Seguridad Social correspondientes, será de aplicación a los supuestos que se produzcan o constituyan a partir de su entrada en vigor». Solo en el apartado tercero se contiene propiamente una excepción a la inmediata entrada en vigor, con el siguiente tenor: «Lo dispuesto en el apartado duodécimo del artículo 2; apartado tercero del artículo 3; y apartados séptimo y octavo del artículo 7 entrará en vigor el día primero del mes siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»».

Se trata de una *vacatio legis* de alcance temporal y material limitado, pues se aplica únicamente a las disposiciones que regulan la suspensión del contrato de trabajo (apartado duodécimo del art. 2), diversas modalidades de permiso del trabajador o trabajadora por nacimiento o adopción de un hijo o hija o con fines de guarda o acogimiento o por razón de violencia de género sobre la mujer funcionaria (apartado tercero del art. 3), y las bonificaciones de cuotas de Seguridad Social para personas trabajadoras autónomas durante el descanso por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural o que se reincorporen al trabajo en determinados supuestos (apartados séptimo y octavo del art. 7). Dado que el Real Decreto-ley 6/2019 implica importantes modificaciones normativas no solo para la acción pública en materia de Seguridad

Social, sino también en el ámbito laboral, esto es, en las relaciones entre particulares, la *vacatio legis* establecida, que toma en consideración el principio constitucional de seguridad jurídica, supone la demora en la entrada en vigor que el Gobierno ha considerado necesaria en relación con el cambio que se introducía, el cual requería un periodo mínimo de conocimiento y difusión de las modificaciones introducidas y de necesaria adaptación para los diversos operadores del sistema. Esa mínima demora no resulta constitucionalmente cuestionable, pues no supone un retraso tal como para desvirtuar la urgencia declarada en la adopción de las medidas.

Por ello, debe declararse que las medidas contenidas en el real decreto-ley impugnado modifican de manera inmediata la regulación existente y, también desde esta perspectiva, resultan coherentes con la situación de urgencia definida.

7. Conclusión.

Por todo lo señalado hemos de concluir que, en el caso del Real Decreto-ley 6/2019 objeto del presente proceso constitucional, el Gobierno ha aportado justificación suficiente que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE y que, en consecuencia, procede que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de marzo de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan conjuntamente la magistrada y los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y don César Tolosa Tribiño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2206-2019

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulamos el presente voto particular por discrepar de la fundamentación y del fallo de la sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2206-2019, el cual a nuestro juicio debió ser estimado.

1. La configuración constitucional del Decreto-ley.

La circunstancia de que el poder ejecutivo dicte normas con rango de ley debiera ser una excepción, aunque no lo parezca por la habitualidad con la que se viene produciendo. La doctrina constitucional ha calificado reiteradamente la habilitación concedida al Gobierno en el artículo 86 de la Constitución como una «potestad normativa excepcional» o «fuente excepcional» y, coherentemente con ello, al resultado del ejercicio de esta habilitación, los decretos-leyes, como una «disposición legal excepcional». Así lo hace también la sentencia de la que discrepamos [«disposición legal

excepcional» FJ 2 b), «potestad excepcional que la Constitución reconoce al Gobierno», FJ 5 c)], aunque no extraiga de ello las consecuencias oportunas.

La excepcionalidad de una norma de tal carácter incide en el concepto de separación de poderes, en tanto que comporta un riesgo de marginación del titular de la potestad legislativa, en la medida en que imposibilita que los representantes populares puedan debatir, modificar y en su caso aprobar medidas supuestamente urgentes y, desplaza al poder legislativo con grave afectación del principio democrático. Esta situación se agudiza con el reconocimiento de dicha potestad a los gobiernos autonómicos en los estatutos de autonomía de segunda generación. Por el contrario, la historia del decreto-ley en países de nuestro entorno, como Francia e Italia, es la crónica de una tendencia a la limitación de su uso, ámbito objetivo, eficacia y vigencia.

Conviene recordar que el Gobierno no comparte el poder legislativo con las Cortes Generales, ni el decreto-ley es una alternativa a la ley, ni se transforma en ley del Parlamento tras el acuerdo de convalidación (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 2). La anomalía que supone el uso del decreto-ley explica que en su configuración el constituyente lo haya diseñado como un remedio excepcional, no como un cheque en blanco. Precisamente, la literalidad del artículo 86 CE evidencia su afán en circunscribir la facultad de su dictado a la concurrencia de determinadas exigencias y límites (presupuesto habilitante, provisionalidad, ámbito objetivo, sometimiento inmediato a la convalidación por el Congreso) de cuyo control no debiera abdicar el Tribunal Constitucional a modo de deferencia a los distintos ejecutivos que sucesivamente conformen los Gobiernos. Debe recordarse que es función propia de este tribunal «el aseguramiento de estos límites, la garantía de que, en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución» (STC 29/1982, FJ 3).

La puerta por la que el Gobierno entra en la esfera competencial de las Cortes Generales es el presupuesto habilitante: la extraordinaria y urgente necesidad. Se trata de una entrada que no puede ser precisada *a priori*, pero que representa «un límite jurídico a la actuación mediante decretos leyes» (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3), que no puede desvanecerse o vaciarse por un juicio político, correspondiendo al Tribunal Constitucional la labor de controlar «que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable» [STC 134/2021, de 24 de junio, FJ 3 A)]. La esencial relevancia del concepto de necesidad extraordinaria y cumulativamente urgente, supone que las medidas que adopte el decreto-ley no se integren ni en las acciones que el Gobierno de ordinario debe tener previstas, ni se confundan con la conveniencia u oportunidad política, o con problemas persistentes, estructurales u ordinarios. Y, por otra parte, es el Gobierno y solo él, quien debe justificar por qué se sustrae del procedimiento legislativo en detrimento de las minorías parlamentarias, sin que pueda residenciarse la justificación del presupuesto habilitante en la bondad o corrección de las medidas adoptadas o en la respetable finalidad de las mismas, en afirmaciones apodícticas o explicaciones de las medidas o en causas de conveniencia u oportunidad política. No cabe, en fin, sustituir al Gobierno en esa tarea ineludible de justificación de la extraordinaria y urgente necesidad ni completar su insuficiencia o deficiencia en el razonamiento.

2. Distorsión del objeto del recurso: del control del presupuesto habilitante del decreto-ley al control de los argumentos del recurrente.

El objeto del recurso de inconstitucionalidad es determinar la compatibilidad del Real Decreto-ley 6/2019 con el art. 86.1 CE. Más concretamente, enjuiciar si concurre en el mismo el presupuesto habilitante para su aprobación: esto es, la extraordinaria y urgente necesidad.

Los recurrentes centran precisamente la controversia constitucional desde el inicio mismo de su escrito de interposición en la impugnación de la totalidad del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, y la fundamentan «en la carencia de presupuesto habilitante, es decir, por no concurrir razones de extraordinaria y urgente necesidad» y, conforme

con la doctrina constitucional a la que se refieren de modo pormenorizado, reproducen y examinan la exposición de motivos y el debate de convalidación de la norma y censuran la ausencia de justificación del presupuesto habilitante, así como la utilización de fórmulas rituarías, vacías de contenido, ausentes de soporte en datos o información adicional, y la inexistencia de razones sobre la necesidad de uso del decreto-ley y sobre la concurrencia del presupuesto habilitante.

También el abogado del Estado entiende que es la concurrencia o no del presupuesto habilitante del Real Decreto-ley 6/2019 el único motivo de impugnación del recurso de inconstitucionalidad. Así lo identifica desde su alegación primera e intenta obtener de la exposición de motivos y del debate de convalidación, «lo más significativo de cara a subrayar la perentoriedad de la reforma», no sin dejar de reconocer que el estado del ordenamiento jurídico en la materia que el real decreto-ley regula «se hallaba en un nivel más que aceptable en el seno de un Estado de Derecho del cual uno de los valores y principios fundamentales es la no discriminación (arts. 1.1 y 14 CE), en todos los ámbitos de la realidad social», si bien, su mejora era una opción discrecional y un propósito legítimo del legislador o del Gobierno.

Sin embargo, la sentencia de la que disentimos, si bien sigue la estructura clásica de las sentencias que examinan la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, omite la parte nuclear del control de constitucionalidad del mismo, esto es, la valoración conjunta de las razones dadas por el Gobierno, en la exposición de motivos de la norma, en el debate de convalidación y en la memoria de impacto normativo del proyecto, a fin de determinar si la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad aportada por el Gobierno supera el canon de control constitucional sobre la concurrencia del presupuesto habilitante. Sustituye ese control por una mera síntesis de la exposición de motivos y del debate de convalidación desconectada de la justificación del presupuesto habilitante, unida al enjuiciamiento y la réplica a los argumentos dados por los recurrentes. De este modo, la sentencia prescinde del aspecto nuclear para estimar o desestimar el recurso de inconstitucionalidad, pues no logra identificar cual era el presupuesto habilitante, esto es, la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justificó el real decreto-ley impugnado, y que hubiera permitido apoyar solventemente la desestimación del recurso que se lleva al fallo.

Se permuta el objeto del recurso, al sustituirse el enjuiciamiento de la existencia del presupuesto habilitante que justifique la aprobación del real decreto-ley por la valoración de las razones dadas por los recurrentes, omitiendo la principal, la falta de justificación del presupuesto habilitante. De esta forma el Tribunal adopta una posición de deferencia hacia el ejecutivo que no solo contraviene la propia jurisprudencia sentada en esta materia sino que comporta una dejación de la función de control externo que al Tribunal corresponde, con la consecuencia de que a partir de esta sentencia es al Gobierno al que corresponde en exclusiva la determinación del presupuesto habilitante.

Esa falta de respuesta de la sentencia obliga a que sea en este voto donde se efectúe el enjuiciamiento omitido y se verifique si la justificación aportada por el Gobierno supera el canon de control constitucional sobre la concurrencia del presupuesto habilitante que exige el art. 86.1 CE.

3. Examen de la motivación aducida por el Gobierno y omitida en la sentencia.

Debemos partir de los motivos aducidos por el Gobierno en el propio real decreto-ley, en el procedimiento previo de elaboración y en el posterior de convalidación y que se recogen en el fundamento tercero de la sentencia para poder entrar a analizar su pertinencia.

Siguiendo nuestra doctrina la determinación de la concurrencia del presupuesto habilitante exige una doble y sucesiva comprobación: en primer lugar, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación; en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; 137/2003, de 3 de julio, FJ 4;

1/2012, de 13 de enero, FJ 7; 211/2015, de 8 de octubre, FJ 4; 64/2017, de 25 de mayo, FJ 2, y 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3). Así, la expresa y razonada justificación por el Gobierno de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que impusieron el dictado de una norma en forma de decreto-ley no es el único condicionamiento constitucional que pesa sobre el ejecutivo a este respecto, pero sí el primero de ellos a efectos de determinar la validez constitucional de su regulación.

a) Teniendo en cuenta lo ya expuesto, se aprecia que las razones que llevaron al Gobierno a dictar el Real Decreto-ley 6/2019 tienen que ver con el objetivo, que el Gobierno reiteró tanto en la exposición de motivos de la norma como en el trámite de convalidación, de corregir la insuficiencia de la vigente regulación legal para alcanzar el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, así como la persistencia de lo que ha considerado como desigualdades intolerables en las condiciones laborales de mujeres y hombres. Y ha razonado que esa insuficiencia se debe al carácter fundamentalmente promocional o de fomento que tiene el modelo de intervención establecido por la Ley Orgánica 3/2007, que considera la legislación pionera en relación con el desarrollo legislativo de los derechos de igualdad de género en España.

A ello se añade el hecho de que, en el momento de la aprobación del real decreto-ley impugnado (el 1 de marzo), el Gobierno ya había anunciado de forma pública en una declaración institucional del presidente del Gobierno el día 15 de febrero de 2019, la próxima disolución anticipada de las Cortes Generales y la consiguiente convocatoria de elecciones generales para el día 28 de abril, por lo que la finalización de la legislatura era inmediata. El mencionado anuncio público se confirmó a los tres días del Real Decreto-ley 6/2019, con la aprobación del Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. En definitiva, como alega el abogado del Estado, en el momento de la adopción del Real Decreto-ley 6/2019, la vía parlamentaria no resultaba a corto plazo idónea para tramitar iniciativas legislativas y esperar a la celebración de las elecciones convocadas podía haber dado al traste con los objetivos perseguidos con la reforma así aprobada.

b) Con independencia de que tal motivación resulte o no convincente, lo que convenía indagar —y es lo que omite la sentencia— es si concurre o no, realmente, la extraordinaria y urgente necesidad que resulta obligada. Este tribunal ha declarado que el Gobierno dispone de un amplio margen de discrecionalidad política en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad, margen que no puede ser ignorado o desconocido en el ejercicio del control constitucional, por lo que el control que corresponde al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, que, apoyado en una valoración de conjunto de las circunstancias que rodean el caso, ha de combinar el respeto al margen de discrecionalidad política del ejecutivo con la garantía de un uso del decreto-ley adecuado a la Constitución.

Desde esa limitada perspectiva, podemos avanzar ya que la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad aportada por el Gobierno no supera el canon de control constitucional sobre la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante del art. 86.1 CE.

Las modificaciones normativas incluidas en el real decreto-ley impugnado afectan a un total de siete textos legales. En cuanto a su contenido cabe destacar que extiende la exigencia de redacción de los planes de igualdad a empresas de cincuenta o más trabajadores, definiendo también el tipo infractor correspondiente al incumplimiento de las obligaciones empresariales relativas a los planes y medidas de igualdad; desarrolla el derecho de los trabajadores, públicos y privados, a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral para lo cual dispone una serie de derechos como la adaptación de la duración y la distribución de la jornada, la plena equiparación entre progenitores, adoptantes, guardadores o acogedores, incluida la duración de los permisos por nacimiento de hijo de ambos progenitores, el derecho del trabajador a la igualdad de remuneración sin discriminación, la nulidad de las resoluciones de contratos de trabajo

durante el periodo de prueba cuando dichas resoluciones sean consecuencia del embarazo y exige la definición de los grupos profesionales sin la incidencia del sesgo de género; se adapta la normativa de Seguridad Social a las medidas previstas en la regulación laboral, redefiniendo las prestaciones, tanto en el régimen general como en el especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos; se introducen, por último, varias modificaciones en relación con el sistema de atención a la dependencia relativas a los cuidadores no profesionales de las personas en tal situación así como en cuanto al fondo de apoyo para la promoción y desarrollo de infraestructuras y servicios del sistema de autonomía y atención a la dependencia y de los servicios sociales.

Este contenido pone de manifiesto tanto la relevancia de las modificaciones acometidas en el Real Decreto-ley 6/2019, como la existencia de un previo marco jurídico regulador de las diferentes materias objeto de la norma de urgencia. Ello en nada obsta a su posible modificación, modificación que el Gobierno puede considerar de extraordinaria y urgente necesidad, siempre que la misma quede justificada de acuerdo con las exigencias de la doctrina constitucional.

La justificación genérica aportada por el Gobierno, y acriticamente aceptada por la sentencia, se centra en la necesidad de elaborar un nuevo texto legal integral y transversal en materia de empleo y ocupación, que contenga las garantías necesarias para hacer efectivo el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, necesidad que no aparece vinculada expresamente a una situación de perentoriedad o urgencia. A este respecto, resalta, en el debate de convalidación la necesidad de «remov[er] obstáculos y toma[r] decisiones legislativas en dirección a la desigualdad, en este caso acotada en las condiciones laborales». Por tanto, la justificación de la aprobación del real decreto-ley cuestionado en el marco del art. 86.1 CE se concreta en la necesidad, apreciada por el Gobierno, de corregir la situación de desigualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos relacionados con el empleo y la ocupación.

Este tribunal ha señalado que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), pues «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 concurran».

La justificación empleada, sin embargo, alude directamente a la posible necesidad o conveniencia de las reformas legales a introducir, pero nada dice de la necesidad de acometer tales modificaciones utilizando para ello una norma de urgencia. Ni en la exposición de motivos de la norma, ni en el debate parlamentario de convalidación, ni en la memoria de impacto normativo se justifica que tales modificaciones traten de dar respuesta a una situación de naturaleza excepcional o constituyan una necesidad urgente, hasta el punto de que su efectividad no pueda demorarse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 6). Con las referencias a la necesidad de sustituir el modelo promocional o incentivador derivado de la Ley Orgánica 3/2007 en el ámbito del empleo y la ocupación se puede entender que lo que se pone de manifiesto es, todo lo más, la importancia que el Gobierno atribuye a la regulación que aprueba en el momento que ha estimado oportuno, pero esta importancia no justifica por sí misma el recurso a la legislación de urgencia y con ello su inmediata aprobación y entrada en vigor prescindiendo del trámite parlamentario que, en otro caso, resultaría obligado. Es decir, lo que sí puede advertirse son las razones por las que el Gobierno entiende que es necesario acometer estas reformas, y estas son las que sintetiza la sentencia de la que discrepamos, pero no una explicación de por qué tales reformas deban ser aprobadas con una urgencia extraordinaria en los términos exigidos por la doctrina constitucional para entender cumplida la exigencia del presupuesto

habilitante derivado del artículo 86.1 CE (en un sentido similar, STC 61/2018, FJ 9), en un ámbito en el que, además, ya existía una amplia regulación. Ausencia de explicación que para la sentencia no merece censura alguna.

No se pone en duda que, en el criterio del Gobierno, fuera necesaria tanto la adopción de la norma que aquí se cuestiona como el momento en el que se aprueba, pues la finalidad perseguida y el momento elegido para obtenerla puede erigirse en objetivo necesario para el Gobierno, cuyo juicio sobre la importancia política del mismo no podemos sustituir. Cosa bien distinta es que se haya razonado que colmar esa necesidad sea algo extraordinario y urgente, de modo que se justifique el recurso al decreto-ley para tratar de satisfacerla, pues el mero deseo o interés del Gobierno en acometer una concreta regulación en un momento determinado es muy respetable, pero, por sí mismo, no constituye una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad (STC 68/2007, de 26 de abril, FJ 9, y STC 111/2021, FJ 8), y por eso mismo, no puede amparar la desestimación de recurso de inconstitucionalidad planteado.

Esto es, la opción por el empleo de una concreta técnica normativa, existiendo otras que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de la medida, no permite desplazar al legislativo, desplazamiento que el art. 86.1 CE condiciona a la satisfacción de una necesidad extraordinaria y urgente en tanto que fundamento de la potestad extraordinaria del Gobierno para dictar normas con rango de ley.

Como ha resaltado la STC 110/2021, FJ 9 a) «[e]l recurso al decreto-ley se justifica solo ante un caso objetivo de extraordinaria y urgente necesidad; esto es, ante una coyuntura en la que se haga presente la exigencia impostergable de una intervención normativa inmediata solo atendible eficazmente mediante estas disposiciones legislativas provisionales; algo muy distinto, en suma, a la simple conveniencia de contar, cuanto antes, con la norma que, en un momento u otro, se estime por el Gobierno oportuna. Estas últimas apreciaciones pueden ser muy respetables, pero su mero enunciado no justifica el desplazamiento de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y, con ella, de la intervención de las minorías en el procedimiento parlamentario».

Tampoco la constatación de la necesidad u oportunidad de la regulación, legítimamente apreciada por el Gobierno, puede ser útil para que esta sea vista como fruto de circunstancias hasta entonces imprevisibles o súbitas que impusieran el inmediato dictado de la norma impugnada. La imprevisibilidad o, cuando menos, la difícil previsión de la situación de necesidad que pudiera dar lugar a la adopción de un decreto-ley es una exigencia apreciada por la doctrina de este tribunal para así preservar la potestad legislativa ordinaria que corresponde a las Cortes Generales [entre otras muchas, SSTC 61/2018, FJ 9 b), y 14/2020, FJ 3 a)], como el propio contenido del art. 86.1 CE; y aunque tal pauta pueda llegar a flexibilizarse en ocasiones (así se advirtió, por ejemplo, en la STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), las circunstancias del caso actual no permiten relativizar dicha exigencia.

En primer lugar, no puede tenerse por tal justificación el argumento, mencionado por el abogado del Estado, de que las cámaras iban a ser disueltas en los días posteriores al dictado de la norma de urgencia. Antes al contrario, pues no puede dejar de advertirse que es ciertamente inusual que una reforma legislativa de este calado, en un ámbito tan relevante como el de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, pretenda aprobarse a sabiendas de que, por una decisión que ya había sido previamente anunciada por el presidente del Gobierno, dicha reforma, pese a su indudable trascendencia, era imposible que pudiera ser tramitada y debatida en las Cortes Generales, las cuales ven así desplazada su potestad legislativa y con ella la necesaria intervención de las minorías en el procedimiento parlamentario. Si la actuación pública orientada al logro de esos objetivos que la norma dice perseguir era tan sensible y trascendente para el Gobierno, no se comprende con facilidad que se apruebe una reforma de estas características precisamente en el momento en el que podía anticiparse con total seguridad que no iba a poder ser debatida en su sede natural, el Parlamento, sacrificando explícitamente la posición institucional del poder legislativo en aras de la consecución de los objetivos gubernamentales. Como ya declaró la

STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9, «[e]l Gobierno no puede disponer libremente de la distribución constitucional de competencias entre el Parlamento y el Gobierno en cuanto a la producción de las fuentes primarias del ordenamiento, esto es, las normas con valor de ley». La disolución de las Cortes no puede ser un factor relevante en la apreciación por el Gobierno de una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Si esta situación existe, es irrelevante que las Cortes estén reunidas a no.

En segundo lugar, la sola invocación del objetivo perseguido no puede, por sí misma, fundamentar la utilización de la norma de urgencia, ni en ella puede por sí sola descansar la desestimación del recurso, pues, a diferencia de lo que sucedía, por ejemplo, en la STC 211/2016, de 15 de diciembre, FJ 5, falta aquí la definición de una situación de extraordinaria y urgente necesidad adecuadamente descrita que debiera ser ineludiblemente atendida. El Gobierno se ha referido expresamente a lo que considera como insuficiencia de la vigente regulación legal para alcanzar el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Pero la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad justificativa de la norma de urgencia no ha quedado suficientemente precisada y razonada en cuanto se ha limitado a afirmar en el trámite parlamentario y en la memoria que es urgente corregir la situación de discriminación entre hombre y mujeres en el ámbito laboral. Necesidad de justificación tanto más necesaria, teniendo en cuenta la existencia de un marco legal previo así como el número y carácter de las modificaciones en él introducidas.

Puede así estimarse que la justificación que acompaña a la adopción de las medidas impugnadas podría relacionarse con su adecuación, conveniencia y oportunidad, que a este tribunal no corresponde enjuiciar, pues no se trata de cuestionar la necesidad o la conveniencia de las modificaciones adoptadas sino únicamente el hecho de que se hayan llevado a cabo mediante el mecanismo extraordinario que supone el recurso a la potestad reconocida al Gobierno para dictar disposiciones legislativas de urgencia. Y que la norma de urgencia tenga un objetivo que no cabe sino compartir y que amplíe los derechos de gran parte de sus destinatarios, nada añade desde la perspectiva que ahora es relevante, la justificación de la preceptiva urgencia en su adopción que permite desplazar el procedimiento legislativo parlamentario. Ese planteamiento tendría como consecuencia, como ya se señaló en la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, y se reiteró en la STC 111/2021, FJ 7, que se podría excluir del procedimiento legislativo ordinario toda decisión que comportara un beneficio para sus destinatarios, lo que no se corresponde con nuestro modelo constitucional. La doctrina constitucional impone que el real decreto-ley ampare situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, lo que exige justificar no solo la necesidad sino también la urgencia de las medidas adoptadas. Y, en este caso, se justifica lo primero, pero no lo segundo. La necesidad o la conveniencia de abordar las modificaciones a las que se refiere la norma impugnada no ha ido acompañada de la justificación de su urgencia extraordinaria o, en otras palabras, de la justificación de la sustracción de esta ordenación al procedimiento parlamentario, sede ordinaria, con carácter general, de la legislación (art. 66.2 CE), lo que permite, asimismo, garantizar la participación de las minorías en la adopción de la decisión. Derecho de las minorías políticas a que sus voces sean escuchadas en la toma de decisiones cuya importancia ya ha sido resaltada en otras ocasiones por este tribunal (por todas, STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 3 y las que cita).

A lo anterior cabe añadir que ya se ha señalado que la materia afectada por la situación de necesidad a que se pretende dar respuesta es la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Materia que, al ser de la máxima relevancia por su conexión con la esfera individual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad y sus profundos vínculos con disposiciones fundamentales de la Constitución (arts. 1, 9.2, 10.1, 14, 35.1 y 41 CE), obligaba al Gobierno a extremar el celo a la hora de justificar y razonar la urgencia que fundamentaba su decisión de acudir a sus facultades legislativas excepcionales, reforzando su posición en detrimento

del legislativo y de los principios de legitimidad democrática directa y de legalidad que recaen inicialmente en la acción de las Cortes Generales en cuanto que representantes del pueblo soberano. Se trata de una reforma que el propio abogado del Estado califica de estructural, en cuanto que implica importantes modificaciones normativas no solo para la acción pública en materia de Seguridad Social, sino también en el ámbito laboral, esto es, en las relaciones entre particulares. Así pues, la relevancia de la cuestión no solamente no dispensa de la obligación de justificar la urgencia de la regulación adoptada, sino que, por el contrario, impone hacerlo con especial cuidado al tratarse del uso de una potestad legislativa excepcional para introducir una profunda reforma en un ámbito particularmente sensible.

Como afirma la STC 1/2012, FJ 9, trasladando al supuesto del decreto-ley lo afirmado en la STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 7, a propósito de una utilización indebida del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, «desatender los límites constitucionales bajo el paraguas de la urgencia normativa no deja de ser una lesión constitucional por mucho que pueda parecer conveniente coyunturalmente. Una buena política legislativa puede evitarlo y cuando excepcionalmente no sea posible debe asumir el coste democrático que pueda tener, pero no forzar la Constitución».

c) Así pues, las razones aportadas no pueden considerarse suficientes para acreditar la concurrencia de una situación caracterizada de la excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve.

No se cumple, por tanto, el requisito constitucional de la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad que exige como presupuesto habilitante el art. 86.1 CE, en la medida en que no se acredita que la inmediata entrada en vigor de las medidas propuestas constituya, a su vez, una necesidad extraordinaria y urgente. No se ha concretado suficientemente elemento alguno que hubiera permitido inferir la urgencia en su adopción, en la medida en que lo que ahora importa no son las medidas adoptadas, sino que la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, habilitante de la legislación de urgencia, haya sido efectivamente acreditada.

Debe concluirse, por tanto, que el Gobierno, a quien correspondía la carga de acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante en la norma de urgencia, no la ha levantado de modo suficiente, ni en la exposición de motivos, ni en el trámite de convalidación parlamentaria del real decreto-ley, ni tampoco en su expediente de elaboración, pues no se ofrece una argumentación explícita y razonada sobre la necesaria urgencia de la norma. Puesto que «la causa justificativa del decreto-ley —la situación de extraordinaria y urgente necesidad— ha de ser explicitada por el propio Gobierno» (STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 2), su insuficiencia determina que no podamos apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante que el recurrente niega, el Gobierno no acredita y este tribunal no puede presumir (STC 61/2018, FJ 6).

Por lo expuesto, entendemos que debió estimarse el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados y, en consecuencia, declarar que el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, era inconstitucional y nulo, por vulnerar el art. 86.1 CE en su vertiente formal de justificación de la extraordinaria y urgente necesidad.

Y en tal sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a veintidós de marzo de dos mil veintitrés.—Ricardo Enríquez Sancho.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.