

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11306 *Pleno. Sentencia 124/2021, de 3 de junio de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2035-2020. Interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular respecto de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Límites materiales de los decretos leyes: extinción del proceso cuyo objeto ha sido anulado por la sentencia 110/2021, de 13 de mayo. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2021:124

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2035-2020, interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado contra la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Ha comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Nación. Ha sido ponente el magistrado don Santiago Martínez-Vares García.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 27 de abril de 2020 se formula recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, contra la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

La demanda expone los hechos que a continuación se resumen.

El Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, por el que se establecen las comisiones delegadas del Gobierno, dispone, en su artículo 4.2 que: «de acuerdo con lo previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, asistirán a las reuniones de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia las ministras de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y de Defensa; el ministro del Interior; el vicepresidente segundo y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030, y la vicepresidenta tercera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital». El Partido Popular interpuso recurso contencioso-administrativo (núm. 75-2020) contra dicha regulación por entender que vulnera el principio de jerarquía normativa (artículo 9.3 CE) por contradecir los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo,

reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, que prevén una composición específica de dicha comisión en la que no cabe entender incardinado al señor vicepresidente segundo y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030. Dicha Comisión, se aduce, no se había reunido a la fecha de interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

Tras la declaración del estado de alarma, se aprueba el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, que funda la «extraordinaria y urgente necesidad» en el súbito e inevitable impacto en la economía de las medidas tomadas para la contención de la propagación vertiginosa de la infección entre la población española, tal y como se infiere de su exposición de motivos. En dicha norma se toman, entre otras, medidas dirigidas a proporcionar apoyo a los trabajadores, familias y colectivos vulnerables, a flexibilizar los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos, a garantizar la liquidez de empresas, autónomos y particulares para sostener la actividad económica durante las excepcionales circunstancias del estado de alarma o eliminar obstáculos laborales y económicos para el pleno despliegue de las capacidades de investigación del virus COVID-19, junto a otras medidas de flexibilización de carácter económico y social. En dicho real decreto-ley se incluye la disposición final segunda ahora impugnada, que no tiene relación con el contenido de dicha norma ni tiene su extraordinaria y urgente necesidad. En la exposición de motivos del real decreto-ley solo hay una referencia a tal precepto en el apartado VI, en que se acomete «una vaga, general y vacía fórmula auto justificativa» del siguiente tenor: «Las modificaciones de la Ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia y de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que se operan por medio de las disposiciones finales segunda y tercera de este real decreto-ley no pueden ser aprobadas mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria, pues ello implicaría que, hasta la aprobación de tales reformas legislativas, la estructura de órganos colegiados del Gobierno no estaría en condiciones de desarrollar sus funciones con arreglo a las necesidades organizativas apreciadas en el momento actual por la Presidencia del Gobierno, motivo que justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la situación y la conexión con ella de las medidas adoptadas».

Se destaca, asimismo, que en el trámite de convalidación del real decreto-ley no se permitió la votación separada de dicha disposición final del resto del contenido de dicha norma, lo que se puso de manifiesto en la sesión de convalidación, por un diputado del grupo parlamentario popular en el Congreso. Asimismo, se señala que se acordó la tramitación del real decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia; procedimiento de urgencia que se encontraba paralizado con fecha de 13 de abril de 2020.

Tras dicha modificación de la Ley 11/2002 se procedió, a su vez, a la modificación del citado Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, por el Real Decreto 464/2020, de 17 de marzo que se entiende por la demanda que «parece servir como un intento de justificación artificiosa de la reforma de la Ley».

En cuanto a los motivos del recurso de inconstitucionalidad, la demanda alega lo que resumidamente se expone a continuación.

El primer motivo es la vulneración del artículo 86.1 CE porque no concurre respecto a la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020 el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad de dicha norma: la excepcional situación derivada de la aplicación de las medidas dirigidas a superar la crisis sanitaria provocada por la pandemia mundial del virus COVID-19.

La demanda tras exponer la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE (con cita de las SSTC 29/1982, de 31 de mayo, y 14/2020, de 28 de enero, FJ 5), precisa que el recurso de inconstitucionalidad no cuestiona el presupuesto habilitante del Real Decreto-ley 8/2020. Sin embargo, considera que dicho presupuesto no concurre respecto de la disposición final segunda, por lo que, conforme a la doctrina constitucional que cita (STC 29/2015, de 19 de febrero, FJ 3) considera que la necesaria

justificación *ad casum* de la «extraordinaria y urgente necesidad» ha de ser apreciada en relación precisamente con el precepto impugnado.

Expone la demanda que, de acuerdo con la STC 61/2018, de 7 de junio, han de valorarse los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación: a) la motivación contenida en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2020, b) los hechos previos relacionados con la modificación legislativa realizada y c) el debate parlamentario del Pleno que convalidó el Real Decreto-ley 8/2020.

En relación con los cuales, se alega que: a) Respecto a la motivación contenida en el apartado VI de la exposición de motivos del real decreto-ley, que se ha reproducido anteriormente, no se aporta ningún dato que permita vislumbrar la extrema y urgente necesidad, sino que simplemente se hace referencia a la necesidad de desarrollar funciones con arreglo a necesidades organizativas apreciadas por la Presidencia del Gobierno; b) Además, la modificación impugnada no tiene como sustento la actual situación sanitaria que motiva el presupuesto habilitante del conjunto del Real Decreto-ley 8/2020, sino que se sustenta exclusivamente en el interés del Gobierno en modificar órganos creados mediante leyes; c) Finalmente, en el debate parlamentario de convalidación del Real Decreto-ley 8/2020 («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados». Año 2020 XIV legislatura. Núm. 16. Sesión plenaria núm. 15 celebrada el miércoles, 25 de marzo de 2020), ni el Gobierno, ni los grupos parlamentarios a los que pertenecen buena parte de los miembros de este, hicieron mención alguna a la extrema y urgente necesidad que motiva la reforma objeto del presente recurso, pese a la intervención de los portavoces de diferentes grupos parlamentarios que se refirieron expresamente a la misma.

En definitiva, no existe razonamiento alguno, ni en la propia exposición de motivos, ni en la tramitación parlamentaria, ni en los hechos previos que motivan la reforma, que justifique el presupuesto habilitante para la utilización del real decreto-ley como instrumento legislativo de urgencia.

En segundo lugar se considera que no hay conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que se adoptan en la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo. Para ello se analiza el «pretendido» (*sic*) presupuesto habilitante (la «necesidad de desarrollar funciones con arreglo a necesidades organizativas apreciadas por la Presidencia del Gobierno») y el contenido material de la modificación («una definición específica de los componentes de la comisión») y se concluye que dicha motivación se proyecta sobre una «circunstancia manifiestamente inexistente». A este respecto se pone de manifiesto que la comisión delegada para asuntos de inteligencia no se ha convocado desde la aprobación del Real Decreto 399/2020 hasta la fecha de presentación del recurso de inconstitucionalidad. Asimismo, no se aprecia la imposibilidad «de desarrollar funciones con arreglo a necesidades organizativas apreciadas por la Presidencia del Gobierno», en tanto la misma ya estaba integrada en el ordenamiento jurídico por vía reglamentaria.

Finalmente, se aduce la conculcación del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). La demanda aplica la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido de las leyes de presupuestos (cita la STC 122/2018, de 31 de octubre, FJ 3), al contenido de los decretos-leyes y afirma que no hay una conexión «directa e inmediata», entre un real decreto-ley dirigido a aprobar medidas para hacer frente al impacto social y económico de las medidas tomadas para evitar la expansión de la pandemia provocada por el virus COVID-19 y la actualización del artículo de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, cuyo tenor, según la demanda, presumiblemente, habría infringido el nombramiento del señor vicepresidente segundo como miembro de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia. Además, hay una total y absoluta omisión de toda justificación de la conexión entre dicha disposición final segunda, y la extraordinaria y urgente necesidad que da lugar al real decreto-ley y, por lo demás, el resto de medidas de corte social y económico adoptadas en el mismo para hacer frente a dicha necesidad.

Se concluye que la disposición final segunda ha vulnerado el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) así como la norma rectora del real decreto-ley (artículo 86.1 CE) como norma de contenido constitucionalmente delimitado.

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

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

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

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

6. En fecha 6 de julio de 2020, presentó sus alegaciones la abogacía del Estado. Tras una síntesis de lo expuesto en la demanda, y una extensa referencia a la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad contemplado en el artículo 86.1 CE, se descarta la pretensión adicional del recurso de inconstitucionalidad de invalidez de la disposición impugnada por pretendida analogía con otra categoría de leyes, como las leyes de presupuestos. Expone el abogado del Estado que el recurso intenta efectuar un paralelismo o analogía con la doctrina constitucional sobre la naturaleza de las leyes de presupuestos (art. 134 CE) y de la limitación en cuanto al alcance de dicho tipo de leyes, para su aplicación a los reales decretos-leyes. Este planteamiento ha de ser descartado puesto que el límite material del decreto-ley es el previsto en el artículo 86.1 CE (no afectar a las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades regulados en el título I, al régimen de las comunidades autónomas, ni al Derecho electoral general), y fuera de esos ámbitos un decreto-ley puede abarcar cualquier materia sustantiva, no así la ley de presupuestos.

A continuación se aborda el examen del alcance de la reforma operada mediante la disposición impugnada, así como la justificación de la misma.

En cuanto al encaje de la norma controvertida, se observa que la única modificación del artículo 6.2 de la Ley 11/2002 operada por la disposición impugnada consiste en añadir a la composición de la comisión delegada a los vicepresidentes designados por el presidente del Gobierno y al director del gabinete de la Presidencia del Gobierno. A dichos efectos se trae a colación el Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, aprobado apenas un mes antes que el Real Decreto-ley 8/2020, y regulador, en general, del régimen de las comisiones delegadas del Gobierno bajo la cobertura del artículo 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que dispone explícitamente en su artículo 4.2 la presencia en esta Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia (aparte de otros ministros y altos cargos) de los siguientes vicepresidentes del Gobierno: vicepresidenta primera y ministra de la Presidencia, quien preside la comisión;

vicepresidente segundo y ministro de derechos sociales y agenda 2030; y vicepresidenta tercera y ministra de asuntos económicos y transformación digital. Este Real Decreto 399/2020 se halla impugnado y pendiente de resolución en vía contenciosa, habiéndose solicitado por los recurrentes en ese proceso una medida cautelar de suspensión del precepto impugnado en cuanto prevé la incorporación a la comisión delegada del vicepresidente segundo y ministro de derechos sociales y agenda 2030, al entender que dicha incorporación vulneraría el artículo 6.2 de la Ley 11/2002, la cual establece una composición cerrada de aquella, con lo cual se alteraría por mero real decreto la composición de la comisión; si bien es cierto que, con posterioridad, varias modificaciones y adaptaciones de la composición de la misma comisión se han efectuado mediante real decreto, como se verá después.

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

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

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

En todo caso, y al margen de esta posible justificación acerca del rango formal necesario de la norma introducida, la tesis que defiende el recurso es que el precepto carece de explicación en cuanto a la razón por la que la composición originaria que contemplaba aquel artículo 6.2 de la Ley 11/2002 no servía supuestamente para que la comisión delegada cumpliera sus funciones propias; y ello con tal gravedad e inmediatez que resultara preciso, para su solución, alterar la composición del órgano mediante la aprobación de una legislación de urgencia.

El recurso también argumenta la falta de conexión de sentido entre la medida concreta y la situación de urgencia o de exigencia de inmediatez en su solución. Señala el abogado del Estado que las consecuencias jurídicas accesorias, que integrasen normativamente de modo complementario el marco regulador, esto es, el régimen jurídico derivado de la propia eficacia restauradora del decreto-ley, no se incluirían, por

eso solo al menos, en la justificación que fundamentara la aprobación del real decreto-ley, si a la vez no se hallare cumplida y pormenorizadamente justificada la conexión de sentido entre la extraordinaria y urgente necesidad y cada una de las consecuencias jurídico-normativas accesorias o complementarias previstas en el decreto-ley. Así, por ejemplo, se apreció por el Tribunal Constitucional la existencia de suficiente conexión de sentido en la previsión legal para que se produjese el nombramiento de vocales provisionales de la junta general de un organismo público para acometer el bloqueo en el funcionamiento de un servicio esencial (STC 103/2017, de 6 de septiembre).

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

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

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

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

(ii) Ahora bien, la razón o justificación (al margen de cuáles hubieran sido las «intenciones» del legislador) consistiría más bien, vista la sucesión de normas que han regulado la composición de la comisión, en devolver la participación en ella al jefe del gabinete de la Presidencia del Gobierno, alto cargo que siempre formó parte de la comisión, con independencia del signo político del Gobierno de turno y que, sin embargo, no aparecía en la remodelación operada por el artículo 6.2 de la Ley 11/2002. Cita al respecto el abogado del Estado, en primer lugar, el Real

Decreto 639/2009, de 17 de abril, sobre comisiones delegadas del Gobierno (dictado en aplicación o ejecución del artículo 6.1 de la Ley 50/1997, del Gobierno), cuyo artículo 2 establecía la integración en la comisión que nos ocupa (denominada entonces Comisión Delegada del Gobierno sobre Situaciones de Crisis) del director del gabinete de la Presidencia del Gobierno; en segundo lugar, el artículo 2 del Real Decreto 1331/2010, de 22 de octubre, que dispuso lo propio para la misma comisión delegada para asuntos de crisis; en tercer lugar, los Reales Decretos 1025 y 1886, de 11 de julio y de 30 de diciembre de 2011, respectivamente, relativos ya a la denominada comisión delegada de asuntos de inteligencia, en los que se dispuso (artículo 4 de cada uno de estos decretos) que formaría parte de la misma el mentado director del gabinete; y, en fin, el Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, que modificó el Real Decreto 1886/2011 en relación con el Centro Nacional de Inteligencia (art. 1.1), que mantuvo la composición de la comisión delegada en cuanto a la integración en ella del jefe del gabinete de la Presidencia del Gobierno.

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

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

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

7. Por providencia de uno de junio de dos mil veintiuno, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día tres del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad formulado por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, contra la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, que establece lo siguiente:

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

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

2. La Comisión estará presidida por el vicepresidente del Gobierno que designe su presidente, e integrada por los vicepresidentes designados por el presidente del Gobierno, las ministras de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y de Defensa, el ministro del Interior y la ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, así como por el director del gabinete de la Presidencia del Gobierno, el secretario de Estado de Seguridad y la secretaria de Estado Directora del Centro Nacional de Inteligencia, que actuará como secretaria».

La impugnación se fundamenta en que esta disposición final segunda se habría adoptado sin la concurrencia del presupuesto habilitante que al efecto prescribe el artículo 86.1 CE y que no existiría ninguna conexión de sentido entre la disposición impugnada y el Real Decreto-ley 8/2020. Asimismo, la demanda aduce la vulneración del artículo 9.3 CE.

La abogacía del Estado, en los términos en los que se ha dejado constancia en los antecedentes de esta sentencia, solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

2. La disposición final segunda del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, ha sido ya objeto de examen en la STC 110/2021, de 13 de mayo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 1813-2020, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso. La indicada sentencia cobra relevancia en este proceso ya que el presente recurso impugna la misma disposición final segunda del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, que la STC 110/2021 ha declarado ya inconstitucional y nula.

De acuerdo con la consolidada doctrina constitucional [por todas, STC 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 3 b)], la expulsión del ordenamiento jurídico de esta disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, por la STC 110/2021 determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. Esta desaparición sobrevenida del objeto, aunque no está contemplada en el artículo 86.1 LOTC, es una de las causas de terminación extraordinaria de los distintos procesos constitucionales, incluidos los recursos de inconstitucionalidad (ATC 114/2017, de 18 de julio, FJ único).

FALLO

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

Ha decidido

Declarar la extinción, por pérdida sobrevenida de objeto, del presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado contra la disposición final segunda del Real

Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

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

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

Voto particular que formula el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón respecto de la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2035-2020

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular a la sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2035-2020.

Las razones de mi discrepancia son las mismas que tuve ocasión de defender en el voto particular formulado a la STC 110/2021, de 13 de mayo, y que resolvió la misma cuestión que se plantea de nuevo ahora, por lo que en el presente voto me remito íntegramente a lo allí sostenido y a la conclusión que del mismo cabía extraer: el principio de separación de poderes establecido en nuestra Constitución supone que debe ser el Gobierno el que tome las decisiones urgentes sobre los reajustes administrativos necesarios para su constitución y organización, no pudiéndole ser tales decisiones totalmente sustraídas sin poner en cuestión la propia separación de poderes y la atribución constitucional de potestades y funciones.

No obstante lo anterior, me parece necesario profundizar en una perspectiva que tiene asimismo la máxima relevancia como es la relativa a que la opinión de la mayoría recogida en la STC 110/2021, de 13 de mayo, y ahora ratificada en la sentencia de la que nuevamente discrepo, ha incurrido en un inmotivado *overruling* respecto de lo que constituía la doctrina previa de este tribunal en la materia.

En efecto, este tribunal había tenido ya la ocasión de pronunciarse en relación con la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante de un real decreto-ley mediante el que se procedía a ordenar la composición de un Gobierno, a establecer sus departamentos ministeriales, y a la adopción de las medidas de reorganización administrativas necesarias para ello.

En concreto, la STC 60/1986, de 20 de mayo, resolvió una impugnación planteada frente al Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, adoptado por el nuevo Gobierno surgido de las elecciones generales del 28 de octubre de 1982.

La referida STC 60/1986, de la que fue ponente el magistrado Jesús Leguina, y que era conocida por aquellos que han apoyado la STC 110/2021, de 13 de mayo, que la ha incluido en su texto, fue dictada por unanimidad por el Pleno, y se puede considerar que constituía la doctrina tradicional de este tribunal sobre la cuestión a la que debíamos dar respuesta en los dos recursos de inconstitucionalidad planteados frente a la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

En efecto, el precedente Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, también se impugnó, entre otros motivos, por considerarse que no cumplía el presupuesto de hecho habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad exigido por el art. 86.1 de la Constitución.

Las razones dadas entonces por el preámbulo de la norma impugnada de 1982 fueron que «la reforma administrativa que constituye uno de los objetivos fundamentales de la política de Gobierno requiere la adopción de una serie de medidas urgentes, destinadas a hacer posible el ordenado desarrollo del programa que en las pasadas elecciones ha obtenido el voto mayoritariamente favorable de los ciudadanos». Por su

parte, el ministro de la Presidencia en el trámite de convalidación se limitó a señalar, por un lado, que «las razones de urgente necesidad que reclama la Constitución, por su obviedad, al tratarse del primer Gobierno nacido después de las elecciones del 28 de octubre, no necesitan una mayor justificación», y, por otro, que «razones de urgencia derivada del cambio político acontecido a raíz de las elecciones del 28 de octubre han motivado la promulgación de este Decreto-ley» («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» núm. 6, de 28 de diciembre de 1982, págs. 159 y 160).

Razones muy parecidas son las que se han dado por el actual Gobierno para justificar la extraordinaria y urgente necesidad de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, pues en su preámbulo se afirma que las modificaciones de la Ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia no pueden ser aprobadas mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria, «pues ello implicaría que, hasta la aprobación de tal reforma legislativa, la estructura de órganos colegiados del Gobierno no estaría en condiciones de desarrollar sus funciones con arreglo a las necesidades organizativas apreciadas en el momento actual por la Presidencia del Gobierno, motivo que justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la situación y la conexión con ella de las medidas adoptadas».

En este punto no es aceptable la afirmación de la STC 110/2021, de 13 de mayo, de la que discrepo, de que no existía razón jurídico-constitucional alguna para que en el cuerpo unitario del real decreto-ley se injertase una regla que respondía a una supuesta circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad diferente de la que anima y da sentido a ese texto normativo en su conjunto, pues con carácter previo este tribunal ya había aceptado la constitucionalidad de reales decretos-ley con contenidos diversos, siempre que cada uno de estos contenidos llevase aparejada su específica justificación del presupuesto de hecho habilitante.

Las razones dadas en 1982 y en 2020 por el autor de la norma para incluir la reorganización administrativa necesaria para la constitución del nuevo Gobierno en un real decreto-ley son exactamente las mismas, debiendo tomarse en consideración que, así como en 1982 se trató de un cambio del partido gobernante, en 2020 se trató de la conformación del primer Gobierno de coalición a nivel nacional desde la aprobación de la Constitución, lo que constituye una circunstancia extraordinaria que exige la adopción urgente de las medidas organizativas necesaria para adaptar el gobierno a su nueva composición.

Pues bien, tiene el máximo interés examinar como la STC 60/1986 asumió tales razones en la desestimación del recurso, pues en el momento de examinar el cumplimiento del presupuesto de hecho habilitante señaló que «en este punto, hay que convenir, desde luego, que lo que legitima la adopción del Decreto-ley [...] [es], como observa acertadamente el abogado del Estado, la circunstancia concreta en que se encontraba el nuevo Gobierno ante la organización departamental existente y la razonabilidad de modificar esta sin demora por decreto-ley, en vez de mediante ley, para adecuar de modo inmediato el aparato administrativo a los nuevos objetivos de la acción gubernamental».

Para la STC 60/1986 «puede apreciarse razonablemente la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad en la adopción de unas medidas de reorganización administrativa tras la toma de posesión de un nuevo Gobierno apoyado por una mayoría parlamentaria distinta de la del Gobierno anterior a las elecciones legislativas de las que aquel trae causa, Gobierno que trata así con mayor o menor acierto, aspecto irrelevante en este momento de afrontar una situación que es nueva, en la medida en que el grupo parlamentario que lo sostiene se hallaba con anterioridad en la oposición».

Esta doctrina constitucional sobre la idoneidad del decreto-ley para adecuar de modo inmediato el aparato administrativo a los nuevos objetivos de la acción gubernamental, es la misma doctrina con la que el actual Gobierno justificó la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo; y la doctrina que debió ser aplicada para resolver el recurso planteado, lo que nos hubiera llevado a asumir que la necesidad política de reordenar parcialmente la composición de una comisión delegada para

adaptarla a las peculiaridades de un gobierno de coalición, justificaba claramente la extraordinaria y urgente necesidad de la disposición impugnada.

Sin embargo, la mayoría ha realizado un *overruling* de nuestra doctrina previa sin adoptar las mínimas cautelas que podrían justificar dicho proceder.

En efecto, si bien es cierto que el Tribunal Constitucional únicamente se encuentra vinculado por la Constitución y por su propia Ley Orgánica, de manera que puede separarse de sus sentencias anteriores, también lo es que debe hacerlo motivando expresamente tal separación. El respeto que la doctrina previa del Tribunal se merece hubiese exigido que en la STC 110/2021, de 13 de mayo, se contuviese una motivación sobre el apartamiento que se estaba produciendo de nuestra doctrina previa.

El *overruling* o cambio de doctrina jurisprudencial por parte de este tribunal puede ser necesario o conveniente en ciertos casos, pero no debería ser subrepticio o encubierto, sino reconocido y expresamente justificado. En el caso actual no se han cumplido estos dos presupuestos, y se ha modificado una doctrina tradicional de este tribunal (STC 60/1986, de 13 de mayo: «puede apreciarse razonablemente la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad en las medidas de reorganización administrativa tras la toma de posesión de un nuevo gobierno apoyado por una mayoría distinta de la del gobierno anterior a las elecciones legislativas de las que aquel trae causa»), establecida hace más de treinta años, en una sentencia del Pleno aprobada sin voto particular alguno y no cuestionada con posterioridad, sin reconocerse ni justificarse en absoluto dicha modificación.

Por las razones expuestas, y con todo respeto a la sentencia mayoritaria, reitero mi oposición y ratifico el voto particular formulado en la STC 110/2021, de 13 de mayo, de la que trae causa la actual.

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