

VOTO PARTICULAR que formulan la Magistrada doña Adela Asua Batarrita y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5099-2014

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de nuestros compañeros de Pleno en la que se sustenta la sentencia, manifestamos nuestra discrepancia con la fundamentación jurídica y el fallo de esta. Consideramos que hubiera debido ser estimatoria al haberse producido una extralimitación de los presupuestos habilitantes de la extraordinaria y urgente necesidad que para este tipo de normas exige el art. 86.1 CE.

1. El art. 86.1 habilita al Gobierno para que, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, dicte disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes con una serie de limitaciones materiales. En los últimos años, han sido muy numerosas las ocasiones en que el Gobierno ha acudido a este tipo de disposiciones legislativas y, consecuentemente, este Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse en muy diversas ocasiones sobre la interpretación en torno a los límites derivados del art. 86.1 CE, sea en lo relativo a la necesidad de un control más exigente de la concurrencia del presupuesto habilitante -la extraordinaria y urgente necesidad-, sea para velar por el respeto riguroso de los ámbitos materialmente vedados a los decretos-leyes, y señaladamente la prohibición de afectación a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos.

Sin embargo, la envergadura de la operación llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 8/2014 hace necesario trascender esa aproximación crítica, que seguramente aquí pecaría de interminable y puntillosa, para poner el acento en una reflexión de orden general sobre los límites explícitos e implícitos que el modelo constitucional impone a la legislación de urgencia, y que quedan oscurecidos si nos limitamos a una lectura aislada del art. 86.1 CE.

Obvio resulta señalar que, como es propio de una democracia parlamentaria, son las Cortes Generales las que representan a los ciudadanos españoles y ejercen la potestad legislativa del Estado, siendo por ello la ley emanación de la voluntad popular. Así lo afirma el preámbulo de nuestra Constitución y así lo determinan sus arts. 1 y 66. Debería pues resultar evidente que la potestad que el art. 86 CE atribuye al Gobierno para dictar normas con fuerza de ley se inserta

en este diseño como excepción, pero de ningún modo erige al poder ejecutivo en colegislador en pie de igualdad con los representantes democráticamente elegidos por el pueblo.

Como tal excepción ha de ser contemplada, y como tal excepción ha de ser enjuiciado su ejercicio, en una interpretación que se impone como restrictiva por encontrar su razón de ser en la necesidad de preservar la posición constitucional de las Cortes Generales. Sin abandonar la idea del control externo que corresponde a este Tribunal, pero sin perder de vista tampoco que el uso notoriamente desmedido, fraudulento o abusivo de la figura del decreto-ley comporta un grave desequilibrio de la arquitectura constitucional, dejando en entredicho la propia noción de democracia parlamentaria, que por su carácter nuclear ha de presidir en todo momento la tarea del intérprete supremo de la Constitución.

2. Tal hubiera sido, a nuestro juicio, la óptica que precisaba el control de constitucionalidad de una norma que, dictada al amparo de ese poder excepcional, modifica cerca de una treintena de leyes y otras normas con fuerza de ley, además de introducir multitud de disposiciones legales *ex novo*, sin tan siquiera detenerse ante la inclusión de modificaciones de normas reglamentarias cuyo solo rango haría innecesaria esta intervención. La norma objeto del presente juicio de constitucionalidad es de tal heterogeneidad, que abarca la práctica totalidad de los sectores jurídicos: desde la legislación laboral y tributaria hasta el cine, desde la energía, las minas o los hidrocarburos hasta la conmemoración de la primera exposición de Picasso, desde la carrera militar hasta los puertos y aeropuertos, desde los horarios comerciales hasta el Registro Civil. Y este rasgo no solo afecta al contenido dispositivo, sino también a las variopintas razones esgrimidas para justificar la concurrencia del presupuesto habilitante, y que en buena parte resultan retóricas, hueras, discutibles o, más sencillamente, inexistentes.

Por más flexible que haya podido ser el canon hasta ahora aplicado por este Tribunal, como demuestra la experiencia, el solo recuento que somera y fragmentariamente ha quedado expuesto deja en evidencia que esta norma ha roto los diques constitucionales. Es palmario que no estamos ante un decreto-ley que responda a una situación de necesidad cuyo remedio exija medidas de contenido hasta cierto punto heterogéneo, pero que tengan un nexo común, consistente precisamente en esa situación de necesidad a la que pretenden salir al paso. Y es necesario subrayar que esta situación de necesidad no solo ha de quedar justificadamente caracterizada como urgente, en el sentido de que no pueda ser debidamente abordada ni siquiera

a través de los cauces legislativos que otorgan carácter preferente o abrevian los plazos parlamentarios de tramitación legislativa. También es nota característica del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE el carácter extraordinario de la situación de necesidad, que es tanto como decir fuera de lo común, anómalo, difícil o imposible de prever.

Cualquier intento de localizar en el Real Decreto-Ley 8/2014 este nexo común, esta situación de extraordinaria y urgente necesidad, resulta baldío por la sencilla razón de que no existe. Así lo revela la lectura del apartado I de su preámbulo, que prácticamente viene a otorgar carta de naturaleza al uso del decreto-ley como instrumento habitual y ordinario para impulsar una genérica agenda reformadora del Gobierno que, conectada con la recesión económica iniciada en 2008, pretende otorgar cobertura a la aprobación de tan amplio, disperso e inconexo conjunto de disposiciones. En el sentido constitucional del término, poco puede tener ya de extraordinaria una crisis económica que se extiende a lo largo de dos legislaturas, ni la crisis económica legitima el uso del decreto-ley para la aprobación de medidas de todo tipo, muchas de ellas ajenas a aquella.

3. La funesta consecuencia es la relegación del poder legislativo a un papel pasivo, secundario y disminuido, en detrimento del principio representativo, de la calidad democrática y, en las propias palabras del preámbulo de la Constitución, del Estado de Derecho que asegura el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

Madrid, a veinticuatro de septiembre de dos mil quince.