

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 Narváez 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. 2295-2020, promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado, contra diversas disposiciones del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes para apoyar la economía y el empleo. Ha intervenido el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Andrés Ollero Tassara.

I. Antecedentes

1. Con fecha 5 de junio de 2020 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado contra las disposiciones adicionales sexta y séptima, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes para apoyar la economía y el empleo, publicado en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 112, de 22 de abril, y convalidado por acuerdo del Congreso de los Diputados de 13 de mayo de 2020, publicado en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 136, de 15 de mayo.

2. El recurso se fundamenta en las siguientes alegaciones.

A) El Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, dictado durante la vigencia del estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y sucesivamente prorrogado, contiene medidas para reducir los costes de pymes y autónomos (Capítulo I), medidas para reforzar la financiación empresarial (Capítulo II), medidas fiscales (Capítulo III) y medidas para facilitar el ajuste de la economía y proteger el empleo (Capítulo IV), junto a otras medidas de protección de los ciudadanos, todas ellas en el marco de la crisis sanitaria sin precedentes generada por la pandemia del COVID-19.

En el Real Decreto-ley 15/2020 el Gobierno ha incluido también una reforma sustancial de la gestión del régimen de Clases Pasivas del Estado, cuya extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE) no resulta justificada. En las disposiciones impugnadas del decreto ley se establece que la gestión de este régimen especial de seguridad social, hasta ahora atribuida a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda (en el caso de los funcionarios militares a la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa), corresponderá al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), desde la fecha que se determine en el real decreto por el que se desarrolle la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 15/2020). A tal efecto se establece un régimen transitorio en virtud del cual hasta la culminación de los trámites para la adaptación de la gestión administrativa, contable, presupuestaria y financiera que permitan la asunción de la gestión de las prestaciones

del régimen de Clases Pasivas por el INSS, esta gestión será ejercida por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (disposición transitoria segunda).

Asimismo se establece la financiación estatal de los gastos imputables a la gestión del régimen de Clases Pasivas, de suerte que el Estado transferirá a la Seguridad Social el importe necesario para la financiación de la totalidad del gasto en que incurran el INSS y el resto de entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social por la gestión del régimen de Clases Pasivas del Estado (disposición adicional séptima).

Por otra parte, en la disposición final primera del Real Decreto-ley 15/2020 se introducen varias modificaciones del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril, que entrarán también en vigor en la fecha que se determine en el real decreto por el que se desarrolle la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con el objetivo de acomodar esta regulación a la atribución de la gestión del régimen de Clases Pasivas al INSS.

En este sentido se señala que el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, determina en su disposición adicional tercera que ese departamento ministerial asumirá con efectos de 6 de octubre de 2020 las competencias derivadas del régimen de Clases Pasivas del Estado. En su disposición adicional séptima atribuye al INSS la gestión de este régimen especial de seguridad social. Por tanto, las previsiones al respecto del Real Decreto-ley 15/2020 se harán efectivas a partir de la fecha indicada.

Precisan los recurrentes que en este recurso de inconstitucionalidad no se discute el presupuesto habilitante en relación con el conjunto del Real Decreto-ley 15/2020, “dado que es innegable la extrema y urgente necesidad derivada de la crisis sanitaria provocada por la pandemia mundial del denominado COVID-19, ello sin perjuicio de que la actuación del Gobierno en relación con las medidas impuestas pueda tener reproche político o de otra índole”. Lo que se pone en tela de juicio es la existencia de presupuesto habilitante en relación con las disposiciones adicionales sexta y séptima, transitoria segunda y final primera del Real Decreto-ley 15/2020, esto es, se trata de una impugnación parcial de este decreto-ley. Para este tipo de casos, en los que se denuncia la vulneración del presupuesto habilitante respecto, no del correspondiente decreto ley en su conjunto, sino únicamente en relación con uno o alguno de

sus preceptos, la necesaria justificación *ad casum* de la “extraordinaria y urgente necesidad” (art. 86.1 CE) ha de ser apreciada en relación precisamente con los preceptos en concreto impugnados, como tiene reiteradamente declarado la doctrina constitucional (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; 170/2012, de 4 de octubre, FJ 5; y 29/2015, de 19 de febrero, FJ 3).

En el preámbulo del Real Decreto-ley 15/2020 se omite cualquier justificación de la existencia (en todo caso inapreciable) de la “extraordinaria y urgente necesidad” de semejante modificación legislativa, carente de toda relación con la crisis sanitaria que justifica el empleo del decreto ley, así como, a mayor abundamiento, con cualquier medida de carácter social o económico. La única referencia es la que se contiene en el apartado VI del Real Decreto-ley 15/2020, mediante una fórmula vaga y genérica, según la cual “el calendario para llevar a cabo las modificaciones legales necesarias para la integración efectiva del régimen de Clases Pasivas en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se ha visto radicalmente alterado por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 en la que se han centrado los esfuerzos de la acción del Gobierno en las últimas cinco semanas. En este sentido, es razonable considerar que esos cambios normativos no pueden ser aprobados mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria, pues ello implicaría que, hasta la aprobación de tales reformas legislativas, la estructura organizativa derivada del Real Decreto 2/2020 [de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales], la organización del nuevo Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones no podría materializarse y, por lo tanto, los órganos competentes no podrían desarrollar las funciones que tienen atribuidas con arreglo al citado Real Decreto, circunstancia que generaría inseguridad jurídica e incertidumbre en una materia, las pensiones, particularmente sensible para el conjunto de la ciudadanía. Tal motivo justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la situación y la conexión con ella de las medidas adoptadas.”

De ningún modo puede entenderse, según los recurrentes, que esta explicación contenida en el preámbulo del Real Decreto-ley 15/2020 satisfaga la exigencia del art. 86.1 CE. Se aprecia a simple vista que la motivación ofrecida por el Gobierno consiste en un argumento genérico y vacío de contenido, que podría servir para la modificación de cualquier texto legal de nuestro ordenamiento jurídico que pudiera considerarse dentro del ámbito objetivo de aplicación del decreto ley definido en el art. 86.1 CE. No se aporta ningún dato que permita vislumbrar la extrema y urgente necesidad. Simplemente se hace referencia a desarrollar

funciones con arreglo a necesidades organizativas de los departamentos ministeriales, es decir, a la mera conveniencia del Gobierno.

Por lo que se refiere al debate parlamentario en el pleno del Congreso sobre la convalidación del Real Decreto-ley 15/2020, resulta que ni el Gobierno ni los grupos parlamentarios a los que pertenecen buena parte de los miembros de este hicieron mención alguna en sus intervenciones a la pretendida extraordinaria y urgente necesidad que motiva la reforma objeto del presente recurso.

En suma, no existe razonamiento alguno, ni en el preámbulo del Real Decreto-ley 15/2020, ni en la tramitación parlamentaria, ni en los hechos previos a la reforma, que motive el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, requisito inexcusable para la utilización del decreto ley como instrumento legislativo de urgencia.

Además, tampoco cumplen las disposiciones impugnadas la exigencia de que exista una “conexión de sentido” entre la situación de urgencia definida y las medidas que se adoptan en el decreto-ley, conforme tiene reiteradamente señalado la doctrina constitucional.

A mayor abundamiento, el mandato del art. 86.1 CE resulta asimismo incumplido por la propia vocación de permanencia de las disposiciones adicionales sexta y séptima, transitoria segunda y final primera del Real Decreto-ley 15/2020, que contrasta con el contenido regulatorio “provisional” del resto de las previsiones de este decreto-ley.

En definitiva, se concluye que la actuación del Gobierno ha vulnerado de modo patente los límites jurídico-formales del decreto-ley previstos en el art. 86.1 CE. Por ello, procede la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales sexta y séptima, transitoria segunda y final primera del Real Decreto-ley 15/2020.

B) Se afirma también en el recurso que la regulación introducida mediante las disposiciones impugnadas del Real Decreto-ley 15/2020 vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la propia función del decreto-ley como fórmula legislativa excepcional, dotada de un “contenido constitucionalmente definido”, respecto del principio de monopolio legislativo de las Cortes Generales.

Se trae a colación en este sentido la reiterada doctrina constitucional acerca del contenido propio de las leyes de presupuestos generales del Estado (por todas, STC 9/2013, de 28 de enero, FJ 3), que los recurrentes consideran aplicable al empleo del decreto ley. Sostienen, en consecuencia, que al igual que sucede con las leyes de presupuestos, en el caso del decreto ley la posibilidad de incluir en este previsiones que excedan del ámbito más estricto del contenido esencial de la fuente se encuentra con el límite que constituyen tanto el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) como los preceptos que determinan dicho “contenido esencial” (los arts. 66.2 y 134.1 CE en el caso de la ley de presupuestos y el art. 86.1 CE en el caso del decreto ley).

En consecuencia, si en la ley de presupuestos las previsiones “de acompañamiento” deben encontrarse inequívocamente vinculadas a los ingresos y gastos del Estado, en el decreto ley las normas “adicionales” deben guardar inequívocamente una vinculación con la específica necesidad (de carácter extraordinario y urgente) que da razón al mismo. De otro modo, se habrá desconocido por el poder constituido correspondiente el mandato constitucional de limitar el contenido de dichas leyes de carácter especial a su específica función constitucional.

Por otro lado, la fiscalización de la adecuación del contenido constitucionalmente limitado de ambas fuentes debe ponerse en relación, en los dos casos, con la restricción de la actuación parlamentaria que ambas suponen. De no ser así, la utilización indiscriminada de esas técnicas legislativas (sobre todo del decreto-ley) podría determinar en último término el vaciamiento de la potestad legislativa ordinaria.

Lo anterior implica que para admitir la introducción de previsiones legales ajenas al núcleo del decreto-ley (esto es, ajenas a la institución de medidas que, de modo directo, se dirijan a atajar la situación de urgente y extraordinaria necesidad), es preciso que concurren los siguientes dos requisitos acumulativos: la conexión inmediata y directa (que no accidental y secundaria) de la materia sobre la que versa la previsión con la extraordinaria y urgente necesidad que justifica el decreto-ley; la justificación de la inclusión de esa materia conexa en el decreto-ley en cuestión. Estos requisitos no se cumplen en las disposiciones impugnadas del Real Decreto-ley 15/2020, según los recurrentes.

Así, no existe vinculación inmediata y directa alguna entre la causa de extraordinaria y urgente necesidad del Real Decreto-ley 15/2020 (el impacto que en el tejido social y económico

es susceptible de producir la emergencia sanitaria derivada de la epidemia de virus COVID-19) y el contenido de sus disposiciones adicionales sexta y séptima, transitoria segunda y final primera, que modifican la gestión del régimen de Clases Pasivas del Estado.

Pero es que tampoco se cumple el segundo requisito, consistente en la justificación de la inclusión de la materia conexa en el decreto-ley, pues la explicación ofrecida por el Gobierno en el apartado VI del preámbulo del Real Decreto-ley 15/2020 para la inclusión de la modificación de la gestión del régimen de Clases Pasivas del Estado en este decreto-ley no puede considerarse como una justificación válida. La vaga referencia a la reorganización ministerial no justifica la existencia de conexión “inmediata y directa” de la materia sobre la que versa la previsión impugnada (la reforma de la gestión del régimen de Clases Pasivas) con la extraordinaria y urgente necesidad que justifica la utilización del decreto-ley. No existe tal conexión. Lo único que existe es el mero y reprochable intento gubernamental de incluir un apéndice artificial en el Real Decreto-ley 15/2020, del todo desconectado con la finalidad de esta norma, vulnerando por ello el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como la norma rectora del decreto-ley (art. 86.1 CE) como instrumento normativo de contenido constitucionalmente delimitado. Procede en consecuencia, también por este motivo, la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de las disposiciones impugnadas, según los recurrentes.

3. Por providencia de 30 de junio de 2020 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” (publicación que tuvo lugar en el núm. 187, de 8 de julio de 2020).

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 15 de julio de 2020, la presidenta del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la cámara de personarse y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Otro tanto hizo la presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal en la misma fecha.

5. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 24 de julio de 2020, el abogado del Estado se personó en el presente proceso constitucional en representación del Gobierno y solicitó que se le concediese prórroga por ocho días más para formular alegaciones.

6. Mediante diligencia de ordenación de la secretaria de justicia del Pleno de este Tribunal de 27 de julio de 2020 se tuvo por personado al abogado del Estado y se le concedió la prórroga solicitada para formular alegaciones.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de septiembre de 2020, el abogado del Estado formuló las alegaciones que seguidamente se resumen.

Advierte que como motivo principal del recurso se niega que concurra el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE) en las disposiciones impugnadas del Real Decreto-ley 15/2020. En respuesta a esta tacha de inconstitucionalidad, el abogado del Estado comienza recordando que de la reiterada doctrina constitucional acerca del presupuesto habilitante del decreto-ley se desprende que la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad es un juicio político que corresponde al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso de los Diputados (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal Constitucional controla que este juicio político de la urgencia no desborde los límites de lo manifiestamente razonable y, en consecuencia, se halla facultado para rechazar definiciones de la situación de urgencia en que aprecie abuso o arbitrariedad en el juicio realizado por los órganos políticos.

Conforme a esa misma doctrina, la extraordinaria y urgente necesidad ha de ser explicitada y razonada por el Gobierno y debe asimismo existir una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el supuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan. La justificación del Gobierno ha de extenderse a razonar por qué la necesidad no pudo atenderse a través del procedimiento legislativo de urgencia. Debe acudir al examen del preámbulo del propio decreto-ley impugnado, del debate parlamentario de convalidación y del expediente de elaboración, para valorar conjuntamente los factores que han llevado al Gobierno a acudir a esta concreta fuente del Derecho.

La doctrina constitucional ha declarado la aptitud del decreto-ley para atender a “coyunturas económicas problemáticas”, si bien exige en tales casos un singular celo en los órganos políticos a la hora de concretar la situación de urgencia que se trata de afrontar con la norma provisional, sin que quepa acudir a fórmulas rituales, abstractas o genéricas, aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable. No cabe tampoco una justificación genérica de toda la disposición en sí, esto es, del decreto-ley como tal y la causa genérica que anima su aprobación, sino que cuando el mismo contiene medidas normativas heterogéneas agrupadas de distinto orden (sustantivas y procedimentales u organizativas) debe justificarse individualmente la adecuación de cada una de ellas, su específico presupuesto habilitante, y su carácter determinante para abordar y superar la situación surgida.

Proyectando esta doctrina al presente caso se llega a la conclusión, según el abogado del Estado, de que no cabe apreciar la infracción del art. 86.1 CE que denuncian los recurrentes. Alega que este Tribunal ha entendido (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 3) que puede apreciarse razonablemente la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad en la adopción de unas medidas de reorganización administrativa. En el presente caso la medida adoptada constituye la consecuencia necesaria de la nueva distribución de competencias efectuada tras el nombramiento de un nuevo Gobierno. Ciertamente la asunción plena de las competencias por el departamento ministerial al que se encomienda ahora la gestión del régimen de Clases Pasivas conlleva la necesidad de modificaciones legislativas (limitadas meramente al aspecto organizativo), de manera que la falta de adopción de las mismas frustraría la reorganización de funciones que, en materia de dicha gestión del régimen de Clases Pasivas, ha llevado a cabo el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Tal reorganización de funciones constituye una decisión política que implica que pueda considerarse prioritaria la adopción de las medidas dirigidas a hacer efectiva la política del Gobierno, en este caso en materia de pensiones. Y que, en unas circunstancias como las existentes en el momento de dictarse el Real Decreto-ley 15/2020, esto es, la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia provocada por el COVID-19, que obligó a la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma (sucesivamente prorrogado) pueda considerarse razonable, ante la paralización de la actividad legislativa ordinaria, la utilización del decreto-ley para adecuar de modo inmediato el aparato administrativo a los nuevos objetivos de la acción gubernamental. En consecuencia, debe entenderse acreditada la existencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad en relación con las disposiciones impugnadas.

Debe asimismo entenderse justificada, según el abogado del Estado, la concurrencia del requisito de la conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas sobre la gestión del régimen de Clases Pasivas. Estas medidas son coherentes con la finalidad expuesta en el preámbulo del Real Decreto-ley 15/2020 de materializar las previsiones de atribución competencial derivadas de la constitución de un nuevo Gobierno. Las bases para la atribución de la gestión del régimen de Clases Pasivas al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, ya fueron incluidas en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, cuyo art. 22 atribuye a este departamento ministerial la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de Clases Pasivas. Esto hacía necesario llevar a cabo las pertinentes modificaciones normativas para hacer efectiva la adecuación del régimen de Clases Pasivas en su adscripción organizativa al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, toda vez que sobre el particular aspecto regulado concurría una reserva formal de ley (congelación del rango) que imposibilitaba su modificación por norma reglamentaria; si no se hubieran realizado esas modificaciones, los órganos competentes no podrían desarrollar las funciones que tienen atribuidas con arreglo al Real Decreto 2/2020. Por tanto, puede afirmarse que la eficacia de la medida adoptada tiene carácter inmediato, sin perjuicio de que la complejidad técnica que conlleva el cambio determine el establecimiento de un período transitorio hasta que se hayan adoptado todos los mecanismos que garanticen una adecuada gestión del régimen de Clases Pasivas por el INSS.

Añaden los recurrentes un motivo adicional de impugnación, en el que sostienen la invalidez de las disposiciones recurridas por vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la propia función del decreto-ley como fórmula legislativa excepcional (art. 86.1 CE), dotada de un contenido constitucionalmente delimitado. Al respecto, considera el abogado del Estado en todo caso improcedente la pretensión de los recurrentes de extender la doctrina constitucional acerca del contenido propio de las leyes de presupuestos al empleo del decreto-ley. Los únicos límites a la regulación de una materia mediante decreto-ley son los previstos en el art. 86.1 CE, esto es, no cabe que afecte a las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades regulados en el Título I CE, al régimen de las comunidades autónomas, ni al Derecho electoral general. Fuera de estos campos vedados, un decreto-ley puede abarcar cualquier materia; en cambio, una ley de presupuestos, no (art. 134 CE). Esto es, la delimitación del art. 86.1 CE es negativa, pues señala a qué ámbitos no puede afectar genéricamente un decreto-ley. No se trata, por tanto, de una delimitación de orden positivo, configurando sobre

qué campos de regulación puede extenderse un decreto-ley, como sucede, por el contrario, con las leyes de presupuestos; para estas, lo que determina la Constitución es qué contenido (directo o accidental) pueden positivamente tener, no el que no pueden tener.

Así las cosas, el argumento de los recurrentes resulta infundado. Las disposiciones que se impugnan del Real Decreto-ley 15/2020 no afectan a ninguna de las materias enumeradas por el art. 86.1 CE. La mera atribución al INSS de la competencia de gestión para el reconocimiento de las pensiones de Clases Pasivas, sin variar el contenido sustancial del régimen propio y específico de estas, no incide en los ámbitos vedados constitucionalmente al decreto-ley.

Por todo ello, el abogado del Estado solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

8. Mediante providencia de 11 de mayo de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado contra las disposiciones adicionales sexta y séptima, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes para apoyar la economía y el empleo.

Las disposiciones impugnadas modifican la regulación legal del régimen de Clases Pasivas del Estado, en lo que atañe a sus aspectos de gestión, atendiendo a la reorganización prevista en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. La gestión del régimen de Clases Pasivas, hasta entonces atribuida a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda (a la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa, en el caso de los funcionarios militares), se atribuye por la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 15/2020 al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), entidad gestora de la Seguridad Social adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a partir de la fecha

que se determine en el real decreto por el que se desarrolle la estructura orgánica básica del referido departamento ministerial; por tanto, desde el 6 de octubre de 2020 (disposiciones adicionales tercera y séptima del Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).

La disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 15/2020 establece un régimen provisional en virtud del cual, hasta la culminación de los trámites para la adaptación de la gestión administrativa, contable, presupuestaria y financiera que permitan la asunción de la gestión de las prestaciones del régimen de Clases Pasivas por el INSS, esta gestión será ejercida por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, órgano directivo dependiente de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Para el desempeño de esas funciones, durante ese periodo transitorio la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas, antes incardinada en el Ministerio de Hacienda, se adscribirá a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. En ese periodo la ordenación del pago y las funciones de pago material de las prestaciones del régimen de Clases Pasivas serán realizadas por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (concluido ese periodo transitorio lo serán por la Tesorería General de la Seguridad Social).

En consonancia con lo anterior, la disposición transitoria séptima del Real Decreto 689/2020, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, establece que las funciones de la Subdirección General de Gestión de Clases Pasivas, hasta entonces dependiente de la Dirección General de Costes de Personal (órgano directivo incardinado en la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda), seguirán siendo ejercidas en los mismos términos hasta el cumplimiento de lo previsto en el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

A su vez, la disposición final primera del Real Decreto-ley 15/2020 introduce diversas modificaciones del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril, que entrarán también en vigor en la fecha que determine el real decreto por el que se desarrolle la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (esto es, a partir del 6 de octubre de 2020, como se ha indicado), con el objetivo de acomodar esa regulación legal a la atribución de la gestión del

régimen de Clases Pasivas al INSS (en concreto, se modifican los arts. 8.2, 11, 12, 13.3, 16.1, 34.2 y 4, 37 *ter* 1 y 3, 37 *quater* y 47.2, así como las disposiciones adicionales duodécima, decimoquinta 2, y decimoctava 2, del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado).

En fin, la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 15/2020 establece la financiación estatal de los gastos imputables a la gestión del régimen de Clases Pasivas, de suerte que el Estado transferirá a la Seguridad Social el importe necesario para financiar la totalidad del gasto en que incurran el INSS, la Tesorería General de la Seguridad Social, la Intervención General de la Seguridad Social, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social por la gestión del régimen de Clases Pasivas del Estado.

2. El motivo principal de la impugnación de las disposiciones adicionales sexta y séptima, transitoria segunda y final primera del Real Decreto-ley 15/2020, como ha quedado indicado con detalle en el relato de antecedentes de esta sentencia, estriba en entender que estas disposiciones se habrían adoptado sin la concurrencia del presupuesto habilitante que exige el art. 86.1 CE, conforme al cual las disposiciones legislativas provisionales que pueda dictar el Gobierno quedan condicionadas a la verificación de un “caso de extraordinaria y urgente necesidad”, presupuesto que no sería de apreciar aquí y que el Gobierno, por lo demás, no habría justificado en modo alguno, según los senadores recurrentes. Añade el recurso que tampoco existe ninguna conexión de sentido entre las medidas que se adoptan en las disposiciones impugnadas, referidas al cambio en la gestión del régimen de Clases Pasivas, y la razón de ser en general del Real Decreto-ley 15/2020 (que no se discute).

Como motivo adicional se afirma en el recurso que la regulación introducida mediante las disposiciones impugnadas del Real Decreto-ley 15/2020 vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la propia función del decreto-ley como fórmula legislativa excepcional, dotada de un “contenido constitucionalmente definido”, respecto del principio de monopolio legislativo de las Cortes Generales. A tal efecto se trae a colación la doctrina constitucional acerca del contenido propio de las leyes de presupuestos generales del Estado, que los recurrentes consideran aplicable al caso del decreto-ley.

El abogado del Estado rechaza los argumentos de los recurrentes. Entiende que la proyección de la doctrina constitucional acerca del decreto-ley al presente caso conduce a la

conclusión de que no cabe apreciar la infracción del art. 86.1 CE que se denuncia en el recurso como motivo principal de impugnación. Concorre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad en relación con las disposiciones impugnadas del Real Decreto-ley 15/2020, que ha sido correcta y suficientemente explicitado por el Gobierno en el preámbulo de la norma. Debe asimismo entenderse justificada la concurrencia del requisito de la conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas sobre la gestión del régimen de Clases Pasivas, que son coherentes con la finalidad expuesta en el preámbulo del Real Decreto-ley 15/2020 de materializar las previsiones de atribución competencial derivadas de la constitución de un nuevo Gobierno, conforme a lo previsto en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

Tampoco resulta atendible para el abogado del Estado el motivo adicional de impugnación, que sostiene la invalidez de las disposiciones del Real Decreto-ley 15/2020 recurridas por vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la propia función del decreto ley como fórmula legislativa excepcional. Resulta improcedente la pretensión de extender la doctrina constitucional acerca del contenido propio de las leyes de presupuestos al caso del decreto-ley. Los únicos límites a la regulación de una materia mediante decreto-ley son los previstos en el art. 86.1 CE. Fuera de esas materias, un decreto-ley puede abarcar cualquier objeto. La mera atribución al INSS de la competencia de gestión del régimen de Clases Pasivas no incide en los ámbitos constitucionalmente vedados al decreto-ley.

3. La controversia que se somete a nuestro escrutinio se ciñe a examinar si el Real Decreto-ley 15/2020, en lo que atañe a las concretas disposiciones que se impugnan, se aprobó ante un caso de extraordinaria y urgente necesidad, como exige el art. 86.1 CE.

Para llevar a cabo el enjuiciamiento que se nos demanda resulta innecesario trasladar al decreto-ley, como pretenden los recurrentes, la doctrina constitucional acerca del contenido propio de las leyes de presupuestos generales del Estado. Conforme a esta conocida doctrina, la limitación de contenido de la ley de presupuestos deriva del art. 134 CE y se justifica no solo por la función específica que tiene constitucionalmente atribuida, sino también porque se trata de una ley que, por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la de otros proyectos o proposiciones de ley, de manera que dicha limitación es una exigencia

del principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 CE (por todas, SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5; 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; y 9/2013, de 28 de enero, FJ 3).

El decreto-ley también tiene un contenido constitucionalmente delimitado, pues, de conformidad con el art. 86.1 CE, no puede afectar “al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las comunidades autónomas, ni al Derecho electoral general”. No es este el momento de detenerse a examinar la interpretación sentada por la jurisprudencia constitucional sobre las concretas materias excluidas por el art. 86.1 CE, pero sí importa señalar que este Tribunal ha advertido que el listado de ámbitos expresamente sustraídos al decreto-ley por ese precepto constitucional no significa que se pueda regular mediante decreto-ley cualquier otra materia. Así, en la STC 155/2005, de 9 de junio, FJ 5, tras recordar que al decreto-ley le está vedada la afectación de las materias enunciadas en el art. 86.1 CE, declara que “esta afectación no es, sin embargo, el único límite sustantivo al que la Constitución somete a los decretos-leyes, pues sobre estos opera también, como es obvio, el conjunto de reservas establecidas por el constituyente respecto de determinadas materias y en beneficio de específicas formas y procedimientos”.

Sin pretensión de exhaustividad podemos señalar que entre tales reservas o límites materiales implícitos figuran los previstos en el art. 82 CE (leyes de delegación); art. 92 CE (autorización por el Congreso del referéndum consultivo); art. 93 CE (autorización por ley orgánica para la celebración de determinados tratados); art. 94.1 CE (autorización por las Cortes Generales para la prestación de consentimiento por el Estado para obligarse por medio de determinados tratados); art. 116 CE (autorización, declaración y prórroga, según los casos, de los estados de alarma, excepción y sitio); art. 134 CE (presupuestos generales del Estado); y art. 135.3 CE (autorización por ley para emitir deuda pública).

Con la salvedad de esos límites materiales, expresos o implícitos, un decreto-ley puede abarcar cualquier contenido y esa regulación será constitucionalmente legítima siempre que se cumpla el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

En el caso que nos ocupa, las disposiciones del Real Decreto-ley 15/2020 que se impugnan introducen, como se ha expuesto, una modificación organizativa en la gestión del régimen de Clases Pasivas del Estado; un régimen especial de seguridad social que ha devenido

residual desde el 1 de enero de 2011, fecha a partir de la cual los funcionarios públicos de nuevo ingreso que hasta entonces venían quedando incluidos en el ámbito de aplicación de aquel régimen especial pasan a estarlo en el régimen general de la seguridad social (cuya gestión corresponde al INSS), de conformidad con lo dispuesto en el art. 20 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre.

De esta suerte, la gestión del régimen de Clases Pasivas del Estado, hasta ahora atribuida a un centro directivo del Ministerio de Economía y Hacienda (a un centro directivo del Ministerio de Defensa en el caso de los funcionarios militares), se atribuye por la regulación impugnada del Real Decreto-ley 15/2020 al INSS, entidad gestora de la seguridad social adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, desde la fecha que determine el real decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de este departamento. Esta ha resultado ser el 6 de octubre de 2020, conforme a la disposición transitoria segunda del Real Decreto 497/2020, de 28 de abril. Desde esa fecha y hasta que se produzca la total asunción de la gestión del régimen de Clases Pasivas por el INSS, las funciones propias de esa gestión son asumidas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. No hay dificultad en convenir con el abogado del Estado que esa modificación organizativa de la gestión del régimen de Clases Pasivas no afecta a ninguna de las materias constitucionalmente sustraídas al decreto-ley. No existe, en suma, infracción de los límites materiales del decreto-ley en las disposiciones impugnadas, ni cabe apreciar por este motivo, en consecuencia, quebranto alguno del principio de seguridad jurídica que consagra el art. 9.3 CE.

Procede pues, entrar a examinar si concurre o no el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad que habilita al Gobierno para aprobar mediante decreto-ley las medidas adoptadas en las disposiciones que se impugnan.

4. El art. 86.1 CE establece que en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales, que adoptarán la forma de decretos-leyes. La Constitución ha adoptado en este punto, según hemos dicho reiteradamente, una solución flexible y matizada que, por una parte, no lleva a la completa proscripción del decreto-ley en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta. La utilización de este instrumento normativo se estima legítima en todos aquellos casos en que hay

que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta, 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; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8, entre otras).

En todo caso, la doctrina constitucional viene señalando que la extraordinaria y urgente necesidad a que alude el art. 86.1 CE supone un requisito o presupuesto habilitante de inexcusable concurrencia para que el Gobierno pueda dictar normas con rango de ley, lo que se erige en auténtico límite jurídico de la actuación gubernamental mediante decretos-leyes. Tal actuación está sujeta, en consecuencia, al control de este Tribunal, al que compete asegurar que los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución (por todas, SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 26/2016, de 18 de febrero, FJ 2; y 125/2016, de 7 de julio, FJ 2).

También ha destacado este Tribunal en reiterada doctrina que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad del art. 86.1 CE 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”, razón por la cual, el Tribunal Constitucional puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5).

Por otra parte, la fiscalización que este Tribunal puede llevar a cabo en relación con el presupuesto habilitante del decreto-ley consiste en un control jurisdiccional externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno (por todas, STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y las que allí se citan). Ese control requiere el análisis de dos aspectos: por un lado, comprobar si el Gobierno ha explicitado los motivos que ha tenido en cuenta para la aprobación del decreto-ley; por otro, verificar la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella. Como señalamos en la STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6, aunque ambos aspectos están íntimamente ligados, su examen por separado

facilita desde un punto de vista metodológico el análisis de las consideraciones de las partes y, en última instancia, el control que le corresponde efectuar a este Tribunal.

En cuanto a la definición de la situación de urgencia, la doctrina constitucional ha precisado que no es necesario que haya de contenerse en el propio decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del 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 y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de decreto-ley, en el debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la norma (por todas, 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).

Por otra parte, cuando lo que se discute no es la concurrencia del presupuesto habilitante del correspondiente decreto-ley en su conjunto, sino de singulares disposiciones del mismo, en el caso de los decretos-leyes “transversales”, dictados ante coyunturas económicas problemáticas (STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 5), la necesaria justificación de la extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE) ha de ser verificada en relación precisamente con los preceptos en concreto impugnados, como tiene reiteradamente declarado la doctrina constitucional (entre otras, SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6; 170/2012, de 4 de octubre, FJ 5; 29/2015, de 19 de febrero, FJ 3; y 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 3). Este examen no obstante debe venir precedido de una consideración genérica de las causas invocadas por el Gobierno para la aprobación del decreto-ley, como acto normativo unitario (por todas, STC 332/2005, FJ 5; 18/2016, de 4 de febrero, FJ 3; y 34/2017, de 1 de marzo, FJ 4).

En fin, nuestra doctrina ha afirmado 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 decreto-ley controvertido (entre otras, SSTC 29/1982, FJ 3; 1/2012, de 13 de enero, FJ 11; y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).

5. Los senadores recurrentes no discuten la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE) en relación con el conjunto del Real

Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes para apoyar la economía y el empleo, dictado, al igual que otros anteriores, tras el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la pandemia mundial del COVID-19. A esta disposición excepcional hace referencia explícita el Real Decreto-ley 15/2020 de continuo, en su preámbulo y en su cuerpo normativo.

El preámbulo se extiende sobre las notorias circunstancias de emergencia (sanitaria, social y económica) provocadas por esa pandemia, que pormenoriza, y explicita asimismo los objetivos a los que en general se orientan las medidas que el Real Decreto-ley 15/2020 establece, que se concretan en “el fin de responder a las necesidades de apoyo reforzado derivadas de la prolongación de esta situación excepcional, de seguir protegiendo y dando soporte al tejido productivo y social, de minimizar el impacto y de facilitar que la actividad económica se recupere en cuanto empieza a remitir esta situación de emergencia de salud pública”. Con este fin, “se aprueba un nuevo paquete de medidas que refuerza, complementa y amplía las anteriormente adoptadas y se centra en el apoyo a las empresas y a los trabajadores”. Además se argumenta en cuanto al presupuesto habilitante del decreto-ley (la situación de extraordinaria y urgente art. 86.1 CE) que “ninguna duda ofrece que la situación que afronta nuestro país por la declaración de emergencia de salud pública de importancia internacional, unida a la declaración de estado de alarma, generan la concurrencia de motivos que justifican la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar diversas medidas”; y que “en el actual escenario de contención y prevención del COVID-19 es urgente y necesario atajar la epidemia y evitar su propagación para proteger la salud pública a la vez que se adoptan vía legislación de excepción medidas de contenido económico y social para afrontar sus consecuencias en la ciudadanía, en particular, en los colectivos vulnerables, y en los agentes económicos sin olvidar al propio sector público”.

Ni los senadores recurrentes ponen en cuestión esa justificación de conjunto del Real Decreto-ley 15/2020 (antes bien, la comparten de modo expreso), ni este Tribunal puede dejar de constatar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que el Gobierno apreció y explicitó, con carácter general, al aprobar ese decreto-ley, en los términos indicados. Cosa distinta es si en las disposiciones del Real Decreto-ley 15/2020 impugnadas en el presente recurso cabe apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE.

Los recurrentes consideran, según se ha visto, que las razones ofrecidas por el Gobierno no justifican la existencia del presupuesto habilitante respecto de las concretas disposiciones impugnadas, que modifican la gestión del régimen de Clases Pasivas del Estado, que pasa a asumir el INSS (transitoriamente, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social). Estiman que la motivación ofrecida en el preámbulo del Real Decreto-ley 15/2020 es genérica y vacía de contenido, pues simplemente se hace referencia al desarrollo de funciones con arreglo a las necesidades organizativas de los departamentos ministeriales, sin aportar ningún dato que permita vislumbrar la extraordinaria y urgente necesidad. Niegan también los recurrentes que exista conexión de sentido entre la supuesta situación de urgencia y las medidas que se adoptan en las disposiciones impugnadas del Real Decreto-ley 15/2020 respecto a la gestión del régimen de Clases Pasivas.

Por el contrario, la representación del Gobierno sostiene que las circunstancias existentes en el momento de dictarse el Real Decreto-ley 15/2020 justificarían la utilización de la norma excepcional para adecuar de modo inmediato el aparato administrativo a los nuevos objetivos de la acción gubernamental (mediante modificaciones normativas limitadas al aspecto organizativo), ante la paralización de la actividad legislativa ordinaria como consecuencia de la declaración del estado de alarma para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia del COVID-19. De otro modo se habría frustrado la reorganización de funciones que, en materia de gestión del régimen de Clases Pasivas, había llevado a cabo el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Existiría también conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas sobre la gestión del régimen de Clases Pasivas, que son coherentes con la finalidad expuesta en el preámbulo del Real Decreto-ley 15/2020 de materializar las previsiones de atribución competencial derivadas de la constitución de un nuevo Gobierno tras las elecciones generales de 10 de noviembre de 2019.

A tenor de lo alegado por las partes y de acuerdo con la pauta de control que seguimos cuando se discute la concurrencia del presupuesto habilitante de la potestad legislativa excepcional del Gobierno, analizaremos si existía una concreta situación de extraordinaria y urgente necesidad en relación con las disposiciones del Real Decreto-ley 15/2020 que se impugnan en este recurso y, en su caso, si las medidas adoptadas en las disposiciones impugnadas guardan conexión de sentido con la situación de necesidad definida.

6. De acuerdo con el canon de control expuesto, habremos de examinar si en las impugnadas disposiciones adicionales sexta y séptima, transitoria segunda y final primera del Real Decreto-ley 15/2020 concurre el presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” exigido por el art. 86.1 CE.

Como se recordó en el fundamento jurídico que antecede, la justificación por el Gobierno de la adopción mediante decreto-ley de esas normas ha de verificarse por este Tribunal mediante una consideración de conjunto y a partir de las razones que se explicitan en la exposición de motivos del decreto-ley, en el debate parlamentario de su convalidación y en el propio expediente de elaboración del mismo, señaladamente en la memoria.

Ya quedó indicado en el precedente fundamento jurídico de esta sentencia que la justificación común o general del Real Decreto-ley 15/2020 reside, a tenor de su preámbulo, en la necesidad de subvenir de inmediato a las consecuencias sociales y económicas provocadas por la crisis sanitaria causada por la pandemia del COVID-19, emergencia que también está en el origen de la previa declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, al que el propio Real Decreto-ley 15/2020 se refiere de continuo. Estas circunstancias extraordinarias fueron asimismo puestas de manifiesto en la presentación que de este decreto-ley realizó la vicepresidenta tercera del Gobierno y ministra de asuntos económicos y transformación digital en el trámite de convalidación parlamentaria (“Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente”, XIV legislatura, 2020, núm. 22, pp. 40-44).

Este Tribunal no aprecia que las disposiciones impugnadas guarden conexión de sentido alguna, conforme a nuestra reiterada doctrina, con esa causa común o general de extraordinaria y urgente necesidad que llevó a la adopción del Real Decreto-ley 15/2020. Es patente que no existe ningún vínculo de adecuación entre la situación definida por el Gobierno, constitutiva del presupuesto habilitante genérico del Real Decreto-ley 15/2020 y la singular regulación contenida en las disposiciones del mismo que se impugnan en el presente recurso, orientadas a realizar modificaciones legislativas en la regulación del régimen de Clases Pasivas para acomodarlo a la decisión de reorganización administrativa prevista en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, consistente en el traspaso de la gestión de ese régimen de seguridad social al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (a través del INSS). No se alcanza a comprender qué razonable conexión de sentido pudiera existir entre las consecuencias sociales

y económicas provocadas a raíz de la pandemia del COVID-19 y la reorganización administrativa del régimen de Clases Pasivas.

Por tanto, debe rechazarse que las disposiciones impugnadas pudieran encontrar una justificación objetiva de la extraordinaria y urgente necesidad por su eventual conexión de sentido (inexistente, como queda dicho) con las circunstancias que justificaron, en general, la adopción del Real Decreto-ley 15/2020 en el que esas disposiciones quedan integradas.

Queda pues por ver si, conforme a lo anteriormente razonado, las disposiciones impugnadas pudieran contar con un presupuesto habilitante específico y distinto al que se explicitó por el Gobierno para la aprobación, como acto normativo unitario, del Real Decreto-ley 15/2020.

7. El preámbulo del Real Decreto-ley 15/2020 se refiere en su apartado VI a las modificaciones legales que se abordan como consecuencia de la atribución de la gestión del régimen de Clases Pasivas en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Se afirma allí lo siguiente:

“A la luz de la atribución de competencias prevista en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, la organización del nuevo Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones hace necesarias algunas modificaciones normativas para hacer efectiva la integración del Régimen de Clases Pasivas en el citado Ministerio.

En esta línea, el calendario para llevar a cabo las modificaciones legales necesarias para la integración efectiva del Régimen de Clases Pasivas en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se ha visto radicalmente alterado por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 en la que se han centrado los esfuerzos de la acción del Gobierno en las últimas cinco semanas. En este sentido, es razonable considerar que esos cambios normativos no pueden ser aprobados mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria, pues ello implicaría que, hasta la aprobación de tales reformas legislativas, la estructura organizativa derivada del Real Decreto 2/2020 no podría materializarse y, por lo tanto, los órganos competentes no podrían desarrollar las funciones que tienen atribuidas con arreglo al citado Real Decreto. Esa circunstancia generaría inseguridad jurídica e incertidumbre en una materia,

las pensiones, particularmente sensible para el conjunto de la ciudadanía. Tal motivo justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la situación y la conexión con ella de las medidas adoptadas”.

El debate y votación de totalidad para la convalidación o derogación por el Congreso de los Diputados del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, se celebró en el pleno de la Cámara el 13 de mayo del mismo año. No hay referencia alguna a las disposiciones objeto del presente recurso (ni en general a las modificaciones legislativas en materia de gestión del régimen de Clases Pasivas) en la presentación que del Real Decreto-ley 15/2020 realizó la vicepresidenta tercera del Gobierno y ministra de asuntos económicos y transformación digital (“Diario de sesiones del Congreso de los Diputados”, cit., pp. 40-44). Sí constan sendas intervenciones críticas con la oportunidad y sentido del traspaso de la gestión del régimen de Clases Pasivas al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Corrieron a cargo de dos diputados (“Diario de sesiones del Congreso de los Diputados”, cit., pp. 52 y 59), uno de ellos del Grupo Parlamentario Plural (que expresó su preocupación por ese cambio organizativo) y otro del Grupo Parlamentario Popular (que manifestó que la medida nada tiene que ver con la situación creada por la pandemia del COVID-19 y que no debe ser regulada por decreto-ley, sino que exige la tramitación ordinaria) El Real Decreto-ley 15/2020 fue finalmente convalidado, acordándose su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE), como ya se dijo.

Por último, en la memoria de análisis de impacto normativo de lo que luego sería el Real Decreto-ley 15/2020 se indica (en lo que hace al presente caso) que “A raíz de la atribución de competencias prevista en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, la organización del nuevo Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones hace necesarias algunas modificaciones normativas para hacer efectiva la integración del Régimen de Clases Pasivas en el citado Ministerio [...]”, a lo que sigue la muy escueta referencia al contenido de las disposiciones impugnadas: “[...] La disposición adicional sexta dispone una adaptación normativa de la legislación del Régimen de Clases Pasivas [...]. La disposición adicional séptima se refiere a la financiación estatal de los gastos imputables a la gestión del Régimen de Clases Pasivas [...] La disposición transitoria segunda dispone un régimen transitorio en la gestión del Régimen de Clases Pasivas [...] La disposición final primera modifica el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril [...]”.

Así pues, el Gobierno, conforme se expresa en el preámbulo del Real Decreto-ley 15/2020 (apartado VI), afirma que la extraordinaria y urgente necesidad (y la conexión con ella de las medidas adoptadas) que justifica el empleo del decreto-ley para abordar las reformas necesarias para el traspaso de la gestión del régimen de Clases Pasivas, en cumplimiento de las previsiones contenidas en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, reside en el trastorno provocado por la pandemia del COVID-19 en el “calendario” gubernamental previsto para llevar a cabo esa reorganización administrativa, que hace “razonable considerar que esos cambios normativos no pueden ser aprobados mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria”. Expresado con las palabras del abogado del Estado en sus alegaciones en el presente recurso, “el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad viene motivado por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, que ha supuesto una alteración en el calendario para llevar a cabo las modificaciones legales necesarias para la integración efectiva del Régimen de Clases Pasivas en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, desconociéndose, desde la declaración del estado de alarma, la duración de esta situación”.

Es indudable que el traspaso de la gestión del régimen de Clases Pasivas al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en esta legislatura puede erigirse en objetivo legítimo y necesario (o, al menos, conveniente) para el Gobierno, cuyo juicio sobre la importancia política del mismo no podemos sustituir. Cosa bien distinta es que cumplir ese objetivo sea algo extraordinario y urgente, de modo que se justifique el recurso al decreto ley para tratar de satisfacerlo.

Cabe advertir que la tendencia a la unidad de gestión de los diferentes regímenes del sistema de la seguridad social ya se plasmó durante el periodo constituyente en el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, aun cuando los regímenes especiales de funcionarios quedaron entonces fuera de este impulso unificador. En cuanto a estos regímenes especiales, tradicionalmente articulados mediante una dualidad de instrumentos protectores, el régimen de clases pasivas (gestionado en sus respectivos ámbitos por los ministerios de hacienda y de defensa) y el mutualismo administrativo (gestionado por las distintas mutualidades de cada régimen especial), es obligado recordar lo establecido por el ya citado art. 20 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre,

que dispuso la inclusión en el régimen general de la seguridad social de los funcionarios públicos de nuevo ingreso a partir del 1 de enero de 2011 y con vigencia indefinida.

De este modo, los funcionarios ingresados tras el 1 de enero de 2011 quedan incluidos en el régimen general de la seguridad social, gestionado por el INSS, con la particularidad de que para estos funcionarios se mantiene la acción protectora del mutualismo administrativo correspondiente. El régimen de Clases Pasivas se convirtió así a partir del año 2011 en un régimen a extinguir de forma progresiva (los funcionarios ingresados antes de esa fecha permanecen incluidos en el ámbito de cobertura de este régimen), cuya gestión seguía atribuida al Ministerio de Hacienda (al Ministerio de Defensa en el caso de los funcionarios militares).

En modo alguno puede resultar extravagante en este contexto la decisión de atribuir también al INSS, entidad gestora de la seguridad social adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la gestión de las pensiones del cada vez más residual régimen de Clases Pasivas. Esa decisión es, por supuesto, constitucionalmente legítima desde la perspectiva material y en cualquier caso no se discute en el presente recurso. Pero lo que no se advierte es que sea de una urgencia extraordinaria. El Gobierno, desde luego, no ha ofrecido una justificación en tal sentido. No consta, por otra parte, que desde la entrada en vigor de lo dispuesto en el art. 20 del Real Decreto-ley 13/2010 (1 de enero de 2011) hayan sobrevenido circunstancias nuevas que impusieran objetivamente el inmediato traspaso de la gestión del régimen de Clases Pasivas al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social (a través del INSS), traspaso cuya efectividad queda diferida por otra parte en varios meses (hasta el 6 de octubre de 2020), lo que supone que la eficacia de las disposiciones impugnadas del Real Decreto-ley 15/2020 no es inmediata y directa, pues la materialización del traspaso de la gestión del régimen de Clases Pasivas al INSS se sitúa en un momento muy posterior al de la entrada en vigor de este decreto-ley (23 de abril de 2020, conforme a su disposición final decimotercera).

En cuanto a las razones de certidumbre y de seguridad jurídica que se apuntan en el preámbulo del Real Decreto-ley 15/2020, las mismas pueden servir para justificar las concretas medidas adoptadas, pero no su urgencia y necesidad o, en otras palabras, no la sustracción de esta ordenación al procedimiento parlamentario ordinario. Entender lo contrario supondría, como dijimos en la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, 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. Ello sin perjuicio de señalar que no se

alcanza a comprender por qué una dilación en el traspaso de la gestión del régimen de Clases Pasivas al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (a través del INSS) habría de generar “inseguridad jurídica e incertidumbre en una materia, las pensiones, particularmente sensible para el conjunto de la ciudadanía”, como se afirma en el preámbulo del Real Decreto-ley 15/2020. Es obvio que las modificaciones legislativas que lleva a cabo este decreto-ley en las disposiciones impugnadas se limitan a acomodar la regulación del régimen de Clases Pasivas al traspaso de la gestión de este régimen al INSS, de modo que a los pensionistas en nada les afecta que esas pensiones sean reconocidas y abonadas por una u otra entidad pública. En suma, no se aprecia que el Gobierno se estuviera enfrentando en este caso a una situación de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinara la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes.

Tampoco resulta justificado el empleo del decreto-ley para llevar a cabo la regulación contenida en las disposiciones impugnadas por la circunstancia de la declaración del estado de alarma en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19. En todo caso, nada impedía la presentación de un proyecto de ley por el Gobierno que abordase las modificaciones legislativas del régimen de Clases Pasivas necesarias para acomodarlo a la reorganización de este régimen de seguridad social, prevista en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Más aún, habida cuenta de que esa reorganización administrativa estaba prevista en el art. 22 de este real decreto, publicado en el “Boletín Oficial del Estado” el 13 de enero de 2020, nada impedía al Gobierno que hubiera ejercido ya desde entonces su iniciativa legislativa (art. 87.1 CE) para promover las modificaciones legislativas necesarias en materia de Clases Pasivas destinadas a acomodar la regulación de este régimen de seguridad social a la decisión de traspasar su gestión al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (a través del INSS)

En suma, no se ha justificado por el Gobierno, ni es en absoluto discernible por este Tribunal, en los términos que exige el art. 86.1 CE y nuestra reiterada doctrina al respecto, por qué razón constitucional se ha acudido a la legislación de urgencia para llevar a cabo la reforma normativa que se contiene en las disposiciones impugnadas del Real Decreto-ley 15/2020 o, en otros términos, cómo podría haberse visto perjudicada la misma de haberse contenido en un proyecto de ley sometido a la correspondiente tramitación parlamentaria. El mero deseo o

interés del Gobierno en la inmediata entrada en vigor de la reforma no constituye una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad (STC 68/2007, FJ 9), lo mismo que la opción por el empleo de una concreta técnica o formulación normativa, existiendo otras que no obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de la medida, no permite sacrificar la posición institucional del poder legislativo. Tal sacrificio el art. 86.1 CE lo condiciona a la satisfacción de una necesidad extraordinaria y urgente, pero no, por muy legítimos que sean los objetivos que se tratan de alcanzar, al designio de “abreviar el proceso” o de “utilizar la vía más rápida” o “el mecanismo más directo”, que no es el fundamento de la potestad legislativa extraordinaria del Gobierno (STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 4). Las circunstancias a las que se refiere el art. 86.1 CE no se definen o determinan a voluntad, so pena de devaluar y vaciar de contenido este precepto constitucional, de modo que el empleo del decreto-ley únicamente se justifica en casos objetivos de urgente y extraordinaria necesidad, esto es, ante coyunturas en las que se haga presente la exigencia de una intervención normativa inmediata, solo atendible mediante esa disposición legislativa provisional; algo muy distinto, en suma, a la simple conveniencia de contar, lo antes posible, con la norma que el Gobierno estime oportuna. Este interés gubernamental puede ser todo lo respetable que se quiera, pero no justifica, como es obvio, el desplazamiento de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y, con ello, de la intervención de las minorías en el procedimiento legislativo parlamentario.

8. En conclusión, el Real Decreto-ley 15/2020 se ha dictado sin que concurriera la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE en cuanto a las disposiciones impugnadas en el presente recurso. Tales disposiciones han de ser, en consecuencia, declaradas inconstitucionales y nulas.

Es además procedente disponer una excepción a la nulidad inmediata que, como regla y de acuerdo con el art. 39.1 LOTC, sigue a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional, como lo son en este caso los derechos de los beneficiarios de las prestaciones del régimen de Clases Pasivas. Estos podrían experimentar un perjuicio si las disposiciones del Real Decreto-ley 15/2020 declaradas inconstitucionales fueran asimismo anuladas de forma inmediata, por el vacío normativo que se produciría en cuanto a la gestión de ese régimen especial de seguridad social.

Por tanto, la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad debe quedar en este caso diferida hasta el 1 de enero de 2022, a fin de que antes de que expire ese plazo se

pueda proceder a sustituir la regulación declarada inconstitucional y nula (por incumplimiento del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE) por la regulación legal pertinente.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la nación española,

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulas las disposiciones adicionales sexta y séptima, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes para apoyar la economía y el empleo, con el alcance establecido en el fundamento jurídico 8.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de mayo de dos mil veintiuno.