

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11713 *Pleno. Sentencia 199/2015, de 24 de septiembre de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 5099-2014. Interpuesto por más de cincuenta Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda plural; y Unión Progreso y Democracia, respecto del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Límites a los decretos-leyes: falta de acreditación del presupuesto habilitante para aprobar con carácter urgente los preceptos legales relativos a las empresas de trabajo temporal y agencias de colocación, y a la llevanza del Registro Civil por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González-Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sánchez, y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad 5099-2014, promovido por más de cincuenta Diputados de los Grupo Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda plural; y Unión Progreso y Democracia, contra el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Han comparecido el Congreso y el Senado y formulado alegaciones el Gobierno. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de julio de 2014, doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de más de cincuenta Diputados de los Grupo Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda plural; y Unión Progreso y Democracia, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

2. El motivo principal de inconstitucionalidad invocado por los legitimados para interponer este recurso es la vulneración, por parte del Decreto-ley impugnado, de las exigencias del art. 86.1 CE, en particular en materia de presupuesto habilitante, al tratarse de una norma que incorpora gran diversidad de materias, no dándose respecto de ellas, consideradas en conjunto, un presupuesto habilitante común de extraordinaria y urgente necesidad, que puede justificar, de modo global, la promulgación del Decreto-ley. Junto a la falta de presupuesto habilitante, los recurrentes alegan que el Decreto-ley 8/2014 afecta a derechos regulados en el título I, en particular el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE).

a) La primera parte del escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad realiza una aproximación general a la doctrina de este Tribunal acerca del decreto-ley y expone lo que, a juicio de los recurrentes, es una abusiva utilización del mismo en la legislatura actual. En línea con este argumento se afirma que el recurso a esta figura de legislación de urgencia por parte del Gobierno se ha convertido en la forma ordinaria de legislar, criticándose esta opción por desvirtuar los fundamentos de la democracia parlamentaria y los esquemas clásicos del sistema de fuentes del derecho y de división de poderes, y por limitar las facultades constitucionalmente reconocidas a los diputados y grupos minoritarios, especialmente en una situación de Gobierno con sustento de una mayoría absoluta parlamentaria en las dos Cámaras que integran las Cortes Generales. Las críticas a la práctica descrita se completan con la afirmación del inadecuado recurso al decreto-ley concebido para atender una determinada necesidad regulatoria, como vehículo legislativo en la introducción de otras modificaciones del ordenamiento que no tienen conexión alguna con la regulación inicialmente proyectada, ofreciéndose varios ejemplos de esta práctica desde el año 2012. Los recurrentes concluyen su argumentación en este punto, afirmando que la práctica de incluir en un decreto-ley un conjunto de modificaciones del ordenamiento que no tienen conexión alguna con la regulación inicialmente proyectada, no sólo afecta al principio de excepcionalidad en la sustitución de la potestad legislativa de las Cortes, sino que además supone una vulneración efectiva de principios proclamados en el art. 9.3 CE, específicamente los de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, en relación con el derecho fundamental al acceso a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) en su vertiente de garantía de permanencia y ejercicio de éstos en condiciones de igualdad con los requisitos que se señalen en las leyes.

b) Haciendo referencia específica al contenido del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, los recurrentes describen la diversidad normativa que integra, de manera extensa y exhaustiva, afirmando que el mismo es un nuevo exponente del uso del decreto-ley para regular una multiplicidad de supuestos normativos que no tienen conexión entre sí. Si bien el recurso admite que la jurisprudencia del Tribunal asume la constitucionalidad de leyes complejas, multisectoriales o de contenido heterogéneo, que pueden ser expresión de una deficiente técnica legislativa, sin que por ello quepa inferir de modo necesario una infracción de la Constitución (con cita de la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3), se rechaza que esta consolidada doctrina avale que las mismas notas de complejidad, heterogeneidad o multisectorialidad se acepten en relación con los decretos-leyes.

Las razones que sustentan este rechazo son dos. En primer lugar, que el decreto-ley exige la concurrencia de un presupuesto habilitante que, aunque existiera en todos los supuestos que el Real Decreto-ley 8/2014 regula, no sería un presupuesto habilitante único, sino una diversidad de ellos, lo que podría haber dado lugar a la aprobación de diferentes decretos-leyes, pero no a la promulgación de uno solo. En segundo lugar, que no existe conexión entre los asuntos regulados en el decreto-ley porque, adoptada por el Gobierno la decisión de dictarlo, se han ido añadiendo asuntos al mismo que, aunque su regulación urgente fuera considerada conveniente, no estaban en modo alguno cubiertos por el presupuesto habilitante causante de la primera decisión, que es el recogido por la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2014 (apartado I) y el que se expone en el trámite parlamentario de convalidación por la Vicepresidenta del Gobierno, esto es, la ejecución del «Plan de medidas para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 6 de junio, que contempla un paquete de medidas respetuosas con el objetivo de saneamiento fiscal, que impulsen el crecimiento y la competitividad presente y futura de la economía y la financiación empresarial». En síntesis, los recurrentes afirman que no todas las disposiciones contenidas en el Decreto-ley impugnado se ajustan al presupuesto habilitante, por lo que el mismo incumple las exigencias del art. 86.1 CE en materia de presupuesto habilitante, por la incorporación de asuntos diversos que no responden a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que puede justificar su promulgación.

Como argumento adicional, los recurrentes afirman que el uso abusivo del decreto-ley supone una lesión del art. 23.2 CE, al limitar las facultades de las Cortes y de sus miembros, en lo que hace a las facultades de examen, deliberación y enmienda de los decretos-leyes, que son sometidos a debate y votación de totalidad en el Pleno del Congreso. Tal uso abusivo concurre, a juicio de los firmantes del recurso de inconstitucionalidad, cuando no puede existir un debate sobre las medidas que el decreto-ley incluye por su contenido diverso, heterogéneo e inconexo, y ello porque ni siquiera puede llevarse a cabo un debate con los Ministros responsables sobre el contenido normativo del decreto-ley, en la medida en que el debate de totalidad que prevén los arts. 86.2 CE y 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados no da cabida a ese tipo de discusión. Ello conduce a los recurrentes a estimar que las limitaciones expuestas, derivadas de la aprobación de un decreto-ley de estas características, suponen también la vulneración del derecho fundamental de los parlamentarios al acceso a las funciones y cargos públicos en su vertiente de garantía de permanencia y ejercicio de éstos en condiciones de igualdad con los requisitos que se señalen en las leyes.

c) En tercer término, el recurso plantea, reiterando un argumento previamente expuesto, que a la hora de examinar la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, el Tribunal Constitucional insta a llevar a cabo una valoración conjunta de los factores que llevaron al Gobierno a la aprobación de un decreto-ley. De un análisis tal, resulta, a juicio de los recurrentes, que la justificación del Gobierno adolece de la falta de un fundamento común a las medidas que incorpora, ya que los fundamentos se presentan de forma individualizada y sin apenas referencia a un motivo extraordinario y perentorio que resulte aceptable para justificar al conjunto de previsiones del Decreto-ley.

Realizada esta observación, el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, pasa a analizar la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2014. Así se describe, sin realizar otro tipo de valoración, que en el apartado I de la exposición de motivos se vincula la aprobación del Decreto-ley con el plan aprobado por el Consejo de Ministros el 6 de junio, mientras que en el apartado II justifica la adopción de las medidas relativas a la «financiación de la actividad económica» (capítulo I, del título I) en «las dificultades actuales con que se encuentran las PYME españolas», la «necesidad urgente» de incluir la articulación de un programa de garantías del ICO en el Real Decreto-ley, y la modificación legislativa para permitir a las entidades locales concertar operaciones de refinanciación o de sustitución de los préstamos formalizados con el fondo para la financiación de los pagos a proveedores en mejores condiciones financieras, al estar próxima la finalización del período de carencia de la amortización de los préstamos formalizados en la primera fase del mecanismo de pagos a proveedores articulada en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero.

Se expone seguidamente el contenido del apartado III de la exposición de motivos, que justifica las medidas de impulso a la actividad económica (capítulo II, título I), en «la importancia de las medidas, en el seno de la actividad económica general del país», criticando en este caso los recurrentes que la motivación del Gobierno no identifica la situación de extraordinaria y urgente necesidad que haya justificado la inclusión de las medidas previstas en este capítulo II del título I en el Decreto-ley, lo que debiera haber sido imprescindible, puesto que alguna de las medidas incluidas no tendrá vigencia efectiva hasta que se cumpla el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma.

En cuanto a las medidas incluidas en el título II, todas ellas de la competencia del Ministerio de Fomento, el recurso transcribe, sin realizar observación accesorias alguna, los motivos contenidos en la exposición de motivos para justificar las modificaciones introducidas en el régimen legal de los aeropuertos. Sí detallan los recurrentes sus críticas en relación con la justificación de la regulación de las aeronaves no tripuladas, afirmando que si en este caso la extraordinaria y urgente necesidad se deriva de «la necesidad de dotar de un marco jurídico en condiciones de seguridad que permita el desarrollo de un sector tecnológicamente puntero y con gran capacidad de crecimiento», no tiene sentido que el propio art. 50 del Real Decreto-ley establezca que el mismo será aplicable hasta la

entrada en vigor de la disposición reglamentaria prevista en la disposición final segunda, apartado 2, encontrándonos con una norma que no requería de disposición alguna de rango legal, por lo que mucho menos estaría justificada su aprobación mediante decreto-ley. Afirmar los recurrentes que similares justificaciones se incluyen en la exposición de motivos para fundamentar la inclusión de algunas, que no todas, las demás modificaciones introducidas en el ámbito portuario, pero sin realizar precisiones ulteriores en relación con esta afirmación.

Respecto de las modificaciones en materia energética (título III), se produce, a decir de esta parte, una auténtica reforma estructural de la normativa reguladora del sector de hidrocarburos, con el sólo e insuficiente argumento de su inclusión en el Decreto-ley que la necesidad genérica de «garantizar la sostenibilidad económica del sistema gasista», que se concreta en relación con las disposiciones sobre eficiencia energética, en «la necesidad de trasponer la Directiva 2012/27/UE, cuyo plazo de transposición venció el 5 de junio, sin que el Gobierno hasta la fecha se viera urgido a realizar dicha transposición». Los recurrentes se detienen después en la modificación de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, que se justifica en la necesidad de «adaptar el sistema de referencia a las nuevas prescripciones introducidas por el Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, por el que se regula el sistema geodésico de referencia oficial en España», y en la disposición final del Real Decreto-ley 8/2014, que, debido a la complejidad del proceso de adaptación de los derechos mineros españoles a las nuevas referencias cartográficas, habilita al Gobierno para aprobar un Real decreto que desarrolle la aplicación de la modificación del art. 76.2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, conforme a su nueva redacción. En relación con estas disposiciones, entienden los recurrentes que estamos de nuevo ante una reforma legislativa que, ni cumple con el requisito de extraordinaria y urgente necesidad, por cuanto viene requerido por una norma reglamentaria del año 2007, que además prevé su implantación en 2015, ni precisaba de una norma con rango de ley, especialmente la derogación del precepto del Reglamento de 1978.

Al hilo de las anteriores observaciones, los recurrentes afirman que este Decreto-ley se utiliza para aprobar preceptos que ni siquiera hubieran requerido de normas con rango de ley, como demuestra la disposición final cuarta, que expresamente, y para evitar una congelación normativa, viene a disponer que «las determinaciones incluidas en normas reglamentarias que son objeto de modificación por este real decreto-ley podrán ser modificadas por normas del rango reglamentario correspondiente a la norma en que figuran», y que en su apartado 2 habilita al Gobierno expresamente para «modificar los artículos 63 y 64 y los anexos X (Metodología de cálculo de la retribución de la actividad de distribución) y XI (Metodología de cálculo de la retribución de las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento básico) del presente real decreto-ley y al Ministro de Industria, Energía y Turismo a desarrollar el contenido de todos los anteriores».

Pasando a la justificación de la urgencia de las medidas contenidas en el título IV del Real Decreto-ley, los recurrentes afirman que este título, no sólo establece el régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, al que no se refiere esta parte con más detalle, sino que recoge otras medidas, como la ampliación de las actividades permitidas a las empresas de trabajo temporal en relación con la formación para la cualificación profesional y de consultoría y asesoramiento de recursos humanos, que tampoco encuentran una justificación suficiente, al aludir exclusivamente la exposición de motivos de la norma a que «es imprescindible adaptar cuanto antes sus preceptos a los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado».

Por último, en lo que hace a la parte final del Real Decreto-ley 8/2014, donde se recogen una serie de disposiciones adicionales, transitorias y finales, los recurrentes se limitan a hacer referencia expresa a la medida de aplazamiento de la entrada en vigor y la modificación de la Ley del Registro Civil, que asigna la llevanza del mismo a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles que en cada momento tengan a su cargo las oficinas del Registro Mercantil, por razón de su competencia territorial. Ambas medidas se justifican en que «la inminente entrada en vigor de la ley hace completamente imprescindible la utilización de la figura constitucional del Real Decreto-ley, dando

respuesta normativa inmediata a una cuestión inaplazable», habida cuenta de la imposibilidad de que entrase en vigor, en los términos aprobados por la Ley 20/2011, la reforma del Registro Civil que tenía una *vacatio legis* de tres años. Los recurrentes entienden que, en este caso, paradójicamente, se resuelve una cuestión inaplazable, mediante un aplazamiento.

En síntesis, los recurrentes afirman que las justificaciones relativas a la concurrencia del presupuesto habilitante, afirmaciones genéricas, abstractas y, en algunos casos, contradictorias, formuladas en términos tales que las mismas serían de aplicación a cualquier tipo de reforma legislativa. Se afirma que el deseo de inmediatez de las modificaciones normativas no constituye por sí solo una justificación de la urgencia, como tampoco se justifica la extraordinaria necesidad que ha de ligarse a la imprevisibilidad de la situación que busca enfrentar el Decreto-ley. Invocando las SSTC 6/1983, de 4 de febrero; 29/1986, de 20 de febrero; 68/2007, de 28 de marzo, y 1/2012, de 13 de enero, se afirma que la imprevisibilidad o excepcionalidad debe interpretarse en el sentido de vincular la situación excepcional no al contexto general, sino a las consecuencias específicas de la no aplicación de la novedosa regulación normativa.

d) Por último se afirma que las disposiciones adicionales decimonovena a vigésima cuarta del Real Decreto-ley 8/2014, comportan la vulneración del art. 86.1 CE, al afectar a derechos regulados en el título I de la Constitución. Estos preceptos atribuyen la llevanza del Registro Civil a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, lo que supondría, a juicio de esta parte, poner en manos de operadores privados datos sensibles de los ciudadanos, lo que constituye una afectación por decreto-ley de un derecho regulado en el título I CE, como es el derecho a la intimidad. Entienden los recurrentes que los datos que se recogen en el Registro Civil, relativos a los hechos y actos que se refieren a la identidad, estado civil y demás circunstancias de la persona (nacimiento, filiación, nombre y apellidos, sexo y cambio de sexo, nacionalidad y vecindad civil, emancipación y beneficio de la mayoría de edad, matrimonio, régimen económico matrimonial, relaciones paterno-filiales, modificación judicial de la capacidad de las personas, defunción) son circunstancias que afectan al núcleo del derecho constitucional a la intimidad personal y que, hasta la modificación introducida por el Real Decreto-ley impugnado, estaban en manos de funcionarios públicos, tal y como se deduce de la Ley del Registro Civil, de 17 de junio de 1870, del art. 86 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que si bien desjudicializaba el Registro, lo mantenía en manos de funcionarios públicos, conservando inmutable la tutela pública sobre los datos inscritos. En definitiva, los recurrentes afirman que al proceder a una privatización encubierta del Registro Civil, el Real Decreto-ley 8/2014 arrebató a la Administración pública su gestión, afectando a un derecho reconocido en el título I de la Constitución, el derecho a la intimidad reconocido en el art. 18.1 CE, incorporando una regulación que altera un elemento esencial del derecho a la intimidad constitucionalmente reconocido.

3. El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, por providencia de 23 de septiembre de 2014, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda plural; y Unión Progreso y Democracia, contra el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. A su vez decidió dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), 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 el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, y, finalmente, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 29 de septiembre de 2014, el Abogado del Estado solicita ser tenido por personado en nombre del Gobierno en el presente recurso, suplicando que se lo conceda prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más.

5. Mediante sendos escritos presentado en el Registro General de este Tribunal los días 1 y 3 de octubre de 2014, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados respectivamente, comunicaron los acuerdos de las Mesas de una y otra Cámara de dar por personadas a las mismas en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 27 de octubre de 2010, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

En primer término, el escrito de alegaciones concreta el objeto del recurso de inconstitucionalidad, recordando que el Real Decreto-ley 8/2014 fue objeto de tramitación como proyecto de ley, dando lugar a la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que contiene una disposición derogatoria referida a cuantas normas entren en contradicción con la ley, entre las que hay que entender este Real Decreto-ley 8/2014 por lo que el recurso, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, debería limitarse exclusivamente a la alegada indebida utilización del decreto-ley.

En segundo lugar se afirma, en relación con todo el recurso, pero en particular con los títulos IV y V, que no existe en la demanda el razonamiento necesario para justificar la inconstitucionalidad de la norma recurrida, realizándose una argumentación genérica y superficial sobre la ausencia del presupuesto habilitante, que justifica que el Abogado del Estado no responda en las alegaciones más que respecto de los preceptos mínimamente fundados en el escrito de demanda.

Por último, y antes de entrar al análisis específico de cada precepto del decreto-ley que el Abogado del Estado considera concretamente impugnado, se recuerda cual es la jurisprudencia constitucional en materia del presupuesto habilitante del decreto-ley, para proceder, acto seguido, a especificar cuál es el que concurre en este caso, y establecer que el mismo se encuentra debida y extensamente expuesto en la exposición de motivos, en la memoria de impacto normativo y en el discurso de convalidación ante el Congreso de la Vicepresidenta del Gobierno.

Por lo que se refiere a la exposición de motivos, en ella se alude a la decisión adoptada el 6 junio por el Consejo de Ministros que aprobó el plan de «medidas para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que contempla un paquete de medidas con el objetivo de saneamiento fiscal, que impulsen el crecimiento y la competitividad presente y futura de la economía y la financiación empresarial», siendo el decreto-ley la norma que articula las medidas legislativas necesarias para la ejecución del plan. Todas ellas se dirigen a aumentar la competitividad y fomentar el funcionamiento eficiente de los mercados y mejorar la financiación, así como a optimizar la empleabilidad en el contexto de la superación de una notoria e intensa crisis económica, organizándose las medidas en torno a tres ejes: fomentar la competitividad y el funcionamiento eficiente de los mercados; mejorar el acceso a la financiación; y fomentar la empleabilidad y la ocupación, avanzándose además algunas medidas de la reforma fiscal. El Abogado del Estado se refiere a que el preámbulo del decreto-ley justifica suficientemente la urgencia y necesidad de las medidas adoptadas y transcribe buena parte del mismo, haciéndolo también con la intervención de la Vicepresidenta en el trámite de convalidación del Real Decreto-ley en el Congreso de los Diputados. Sintetizando las ideas contenidas en ambos fragmentos, la Abogacía del Estado afirma que la actual situación económica es la causa para adoptar las medidas contenidas en la norma impugnada, de modo que las mismas puedan ponerse en marcha de manera inmediata para aprovechar el impulso de la recuperación económica.

A pesar de la afirmación inicial relativa a la falta de argumentación específica de la demanda, el Abogado del Estado se detiene en la exposición de las razones que justifican la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas, y en explicar la conexión de sentido en relación con cada uno de los bloques temáticos en que se organiza el Decreto-ley.

a) Respecto de las medidas propuestas por el Ministerio de Economía y competitividad, denominadas «medidas de impulso de la actividad económica», el Abogado del Estado sintetiza las mismas refiriéndose a la adaptación del fondo para operaciones de inversión en el exterior de la pequeña y mediana empresa (FONPYME; art. 1), la ordenación del programa de garantías del Instituto de Crédito Oficial (ICO; art. 2), la regulación de las zonas de gran afluencia turística, las normas sobre establecimientos comerciales y liberalización de horarios comerciales (arts. 4 a 7) y la introducción de límites a las tasas de intercambio en operaciones de pago con tarjeta (capítulo III del título I).

Refiriéndose a las justificaciones contenidas en la exposición de motivos del Real Decreto-ley, el Abogado del Estado se refiere a que la regulación del FONPYME, permite hacer extensivo al mismo el instrumento desarrollado para las empresas no pyme por parte de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES, S.A.), para dar flexibilidad a los instrumentos financieros públicos en el ámbito de la internacionalización de las empresas, y permitir el acceso al crédito de las Pymes gracias a la intervención en la misma de bancos multilaterales e instituciones financieras internacionales, justificándose la urgencia en la actual situación económica, crediticia y de calificaciones crediticias en la economía española, y en la necesidad de impulsar la recuperación económica y la creación de empleo. Vinculadas a las anteriores medidas, la Abogacía del Estado recuerda que el Decreto-ley desarrolla un programa de garantías del ICO para aprovechar plenamente el potencial ofrecido por los bancos multilaterales e instituciones financieras internacionales, bien como potenciales financiadores bien como garantes de alta calidad para el proceso de internacionalización de las empresas españolas. Esta nueva regulación pretende hacer frente a las dificultades de internacionalización de las Pyme para la obtención de garantías con calidad suficiente, lo que justifica, unido al interés ya mostrado y comprometido por algunas entidades financieras internacionales y bancos multilaterales la necesidad de incluir las medidas citadas en el Decreto-ley.

Por lo que hace a la liberalización de los horarios, la adopción de esta medida se explica con el objetivo de dinamizar el sector comercial y favorecer la reactivación económica. Por su parte, en relación con las disposiciones que aluden a la simplificación de procedimientos de autorización seguidos en el ámbito del comercio minorista, y a la regulación de las zonas de gran afluencia turística, se justifica su adopción por la necesidad de contribuir a mejorar la normativa reguladora de dichas zonas, y para favorecer la inmediata reactivación de las ventas, en particular en lo que a consumo turístico se refiere, como consecuencia del incremento de visitantes registrados a lo largo del ejercicio 2013.

Por último, en relación con las tasas de intercambio en las operaciones de pago con tarjetas, la medida se justifica en la voluntad de aprovechar el contexto económico de incipiente recuperación económica y la necesidad de impulsar el mercado español de pagos electrónicos. Las medidas adelantan para España las contenidas en la propuesta de Reglamento comunitario sobre las tasas de intercambio para operaciones de pago basadas en una tarjeta, aplicándose a partir del 1 de septiembre de 2014, lo que no impide considerar la urgencia de la medida, por la necesidad de adaptar los sistemas de pago a las modificaciones introducidas por la norma.

b) Las medidas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (art. 8), que modifican la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, justifican su urgencia en la previsión de la disposición final quinta de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que prevé la adaptación de las disposiciones vigentes con rango legal en un plazo de seis meses desde su entrada en vigor, y cuya aplicación en tiempo en el sector cinematográfico y audiovisual, afecta al libre acceso al mercado y al ejercicio de las actividades económicas en condiciones de igualdad, permitirá reducir los costes administrativos de estas empresas, mejorando las condiciones de participación en el mercado cinematográfico.

c) Las medidas propuestas por el Ministerio de Fomento (título II y disposiciones adicionales undécima a decimoctava), contienen disposiciones en materia de regulación aeroportuaria, de navegación y de seguridad aérea, disposiciones en el ámbito del sector de actividad de las aeronaves civiles pilotadas por control remoto, medidas previstas para mejorar la competitividad en el sector portuario, a la par que modifica la Ley del sector ferroviario y actualiza las medidas para apoyar a los damnificados por el terremoto de Lorca.

Por lo que hace al marco jurídico de la regulación aeroportuaria y el régimen de transparencia y consulta en la fijación de las tarifas aeroportuarias de AENA, S.A., la regulación responde a la eventual entrada de capital privado en AENA, y a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica de los futuros inversores, asegurando el mayor valor de la red; la urgencia y necesidad de la medida responde a la exigencia de contar con un margen de regulación conocido, que permita a los futuros inversores afrontar el complejo proceso de valoración previo a la inversión, todo ello en el contexto de un sector de actividad, el tráfico aeroportuario, de enorme interés para el turismo, en un momento en que este es esencial para la reactivación de la actividad económica del país.

En relación con el establecimiento de un marco jurídico aplicable a las operaciones de las aeronaves civiles pilotadas por control remoto (art. 50), se justifica la urgencia en la necesidad de dotar de un marco jurídico en condiciones de seguridad a un sector tecnológicamente puntero y con gran capacidad de crecimiento, en un contexto económico en que resulta necesario potencial la competitividad. Junto a ello se entiende que es urgente establecer un marco jurídico del sector que habilite el control de este tipo de aeronaves por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, en aras a la evitación de riesgos de seguridad.

En particular, la sección séptima del capítulo I, del *título I*, que establece normas comunes sobre la gestión de afluencia del tránsito aéreo, se justifica por razones de seguridad jurídica, que se concretan en que los procedimientos sobre autorización de operaciones aéreas y uso de espacio aéreo y sobre operaciones especiales, quedan incluidos en la excepción del sentido negativo del silencio administrativo (art. 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común), uniéndose a esta razón, la necesidad de adaptar de forma inmediata la normativa nacional, en concreto la Ley 21/2003, de 7 de julio, a la normativa comunitaria de cielo único para evitar un procedimiento por infracción a causa de la demora en dicha adaptación.

El capítulo II del título II del Decreto-ley (art. 56) modifica a su vez el texto refundido de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, con el objeto de incluir en ella una serie de medidas de financiación de determinados proyectos que contribuyan a la mejora de la competitividad y la conectividad terrestre de puertos de interés general, permitiendo reconvertir infraestructuras portuarias en desuso en instalaciones hoteleras, ampliar el máximo inicial de las concesiones de dominio público hasta los 50 años y la construcción de accesos terrestres a los puertos. La urgencia de estas medidas viene determinada por el creciente deterioro de ese patrimonio histórico a causa de su dilatado periodo sin actividad y las dificultades propias del mantenimiento de inmuebles de notable antigüedad, requiriendo la más pronta colaboración de la iniciativa privada para garantizar su conservación.

Las medidas relativas a agilizar el pago de las ayudas a los damnificados por el terremoto de Lorca ocurrido el 11 de mayo de 2011, modificando el Real Decreto-ley 11/2012, de 30 de marzo (disposición adicional decimosegunda), pretenden reactivar la economía de Lorca y mejorar las posibles actuaciones ante futuras situaciones de emergencia, constituyendo actuaciones ineludibles para la recuperación efectiva de la ciudad, y dando lugar a la necesidad urgente de revertir los efectos de una situación excepcional.

Y por último, la modificación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario (disposición adicional undécima) tiene por finalidad habilitar a la autoridad nacional de seguridad para desarrollar recomendaciones que complementen la regulación

contenida en el Reglamento de circulación ferroviario, concurriendo la razón de urgencia, porque este Reglamento está en sus últimas fases de elaboración y resulta necesario que esta habilitación esté vigente en el momento de su entrada en vigor.

d) El Ministerio de Industria, Energía y Turismo recoge en el título III del Real Decreto-ley medidas urgentes en el ámbito energético de los hidrocarburos, de los gases licuados, y del sistema de gas natural, a la vez que se modifica la Ley de minas e introduce medidas en materia de eficiencia energética.

Las medidas urgentes en relación con el suministro de gases licuados del petróleo pretenden garantizar el suministro domiciliario de los mismos en envases de entre 8 y 20 kgs, definiendo al operador al por mayor de gases licuados del petróleo obligado a asegurar dicho suministro, fijando a su vez el ámbito de aplicación de los precios máximos de venta al público. El Abogado del Estado plantea en sus alegaciones que los actuales consumidores de los gases licuados del petróleo envasados se ubican en zonas de difícil acceso y con falta de alternativas energéticas, por lo que se considera de extraordinaria y urgente necesidad la actualización de los términos de la obligación de suministro a domicilio de gases licuados del petróleo para asegurar que todos los consumidores de este tipo de envases que lo soliciten tengan a su disposición el producto.

Por lo que hace a las reformas del sector gasista, el Real Decreto-ley argumenta que las mismas son necesarias para asegurar su sostenibilidad y el equilibrio económico a largo plazo.

A su vez, la modificación del sistema geodésico de referencia, que supone la modificación de la Ley 22/1973, de minas, y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, es objeto de especial mención en la demanda de los recurrentes, y el Abogado del Estado responde a este interés recordando que el Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, por el que se regula el sistema geodésico de referencia oficial en España estableció la adopción en España del sistema de referencia geodésico global, ETRS89, y que la extraordinaria y urgente necesidad de la modificación se debe a que la disposición transitoria segunda del citado Real Decreto establece que, a partir del 1 de enero de 2015, toda la cartografía y bases de datos de información geográfica y cartográfica producida o actualizada por las Administraciones públicas debe compilarse y publicarse conforme a lo que el mismo dispone, con lo que resulta necesario que el sector minero y de los hidrocarburos conozca cuanto antes la modificación que se va a producir.

Las medidas de eficiencia energética, que regula el capítulo IV del título III, responden a la obligación de incorporar al ordenamiento jurídico español el art. 7 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética en lo referente al establecimiento de un sistema de obligaciones de eficiencia energética sobre las empresas comercializadoras de energía, justificándose la urgencia en que, según la metodología de cómputo de ahorros energéticos recogida en la Directiva, cuanto antes se lleven a cabo las actuaciones de mejora de la eficiencia energética, más ahorros derivados de las mismas se podrán contabilizar de cara a la consecución del objetivo vinculante acumulado de ahorro energético, lo que reduce de forma muy significativa el coste de su cumplimiento.

e) El título IV del Real Decreto-ley se refiere a las medidas vinculadas a la actividad del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y afectan al sistema nacional de garantía juvenil, al apoyo a la contratación y al desarrollo de políticas activas de empleo, a la modificación de la regulación de las empresas de trabajo temporal y agencias de colocación, recogiendo, por último, algunas otras medidas en el ámbito de la economía social y el autoempleo.

A este respecto el Abogado del Estado insiste en recordar que la demanda no incluye razonamiento alguno sobre la inconstitucionalidad del régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, y en la idea de que en la situación actual de desempleo juvenil no parece que pueda objetarse que un decreto-ley regule un sistema de estas características, como no puede rebatirse tampoco la inclusión del capítulo II del título IV relativo a las medidas en materia de políticas activas de empleo que modifica la Ley 56/2003, de empleo, de 16 de diciembre. La urgencia en la implantación del sistema

nacional de garantía juvenil se fundamenta en la necesidad de comenzar, a la mayor brevedad posible, la ejecución de los fondos procedentes de la iniciativa de empleo juvenil y del fondo social europeo destinados al apoyo del empleo juvenil. En cumplimiento de la normativa comunitaria, estos fondos han sido programados durante las anualidades 2014 y 2015, siendo por tanto necesario determinar con carácter urgente el marco legal que permita su ejecución.

En lo relativo a la modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, y a la modificación de la Ley 56/2003, de empleo, y del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, aquella supone la adaptación a los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que establece como principio básico el de la eficacia nacional de las autorizaciones, asegurándose con estas medidas la promoción de mejores condiciones para el empleo. La extraordinaria y urgente necesidad de la modificación de la Ley 56/2003 se justifica por la inminente e inexcusable aprobación del Real Decreto que regula la estrategia española de activación para el empleo cuyo ámbito temporal y de aplicación se inicia en el presente año 2014; y las modificaciones en la normativa reguladora de las empresas de trabajo temporal y las agencias de colocación, por haber finalizado ya el plazo que la Ley de garantía de la unidad de mercado estableció para la adaptación de todas las normas legales vigentes a los principios contenidos en la misma.

Por último se justifica el establecimiento de una bonificación del 100 por 100 en la cotización a la Seguridad Social para incentivar las prácticas curriculares externas de los estudiantes universitarios y de formación profesional, y hacer frente a la elevada tasa de desempleo juvenil en España, y al tiempo poder cumplir con una pieza fundamental del Espacio Europeo de Educación Superior y de la Formación Profesional Dual, constituida por las prácticas académicas externas.

f) Las medidas vinculadas al Ministerio de Hacienda y de Administraciones públicas tienen que ver: con la gestión de préstamos a las entidades locales por el fondo para la financiación de los pagos a proveedores; con el desarrollo de algunas medidas fiscales; con la organización del evento 120 años de la primera exposición de Picasso y, por último, formalizan el presupuesto de la Sección 34 «Relaciones Financieras con la Unión Europea» de anticipos pendientes de aplicar al presupuesto a 31 de diciembre de 2013.

En primer término las cancelación de las operaciones de préstamo formalizadas por las entidades locales con el fondo para la financiación de los pagos a proveedores (art. 3 del Real Decreto-ley) se considera de urgente y extraordinaria necesidad, debido a la finalización en el mes de julio de 2014 del periodo de carencia de la amortización de los préstamos formalizados en la primera fase del mecanismo de pagos a proveedores, articulada en el Real Decreto-ley 41/2012, de 24 de febrero, permitiéndose con la medida que las entidades locales cancelen sus deudas con este Fondo antes de iniciar dicha amortización, si logran concertar operaciones de financiación o de sustitución de los préstamos formalizados con el Fondo en mejores condiciones que las de los contratos que tenían con el citado Fondo, pudiendo ayudar esto al incremento de la liquidez de las entidades locales consolidando la mejora de su situación financiera.

En segundo lugar y por lo que hace a las medidas fiscales, el Abogado del Estado entiende que la ausencia de toda justificación de la impugnación de este título, exime al Gobierno de justificar su constitucionalidad, que obedece a la urgencia propia de las modificaciones de tipo fiscal, que exigen su adaptación inmediata a los objetivos de política social y económica, conteniéndose en la memoria de la norma las razones que justifican cada una de las modificaciones, que permiten considerarlas aptas al contenido de un decreto-ley.

g) En idéntico sentido, considera la Abogacía del Estado que las medidas propuestas por el Ministerio de Defensa, y contenidas en las disposiciones adicionales primera a octava, se impugnan sin argumentación alguna sobre la inadecuación del Decreto-ley para establecer estas medidas, que suponen elevar la tasa de reposición prevista en la Ley de presupuestos generales del Estado para 2014 por encima del 10 por 100, justificándose en

todo caso la urgencia y la necesidad en la imperiosa necesidad de armonizar y equilibrar con la máxima premura los efectivos que se incorporarán a las escalas correspondientes dentro de cinco o tres años, ya que los que se incorporarán antes de este tiempo son los que han provocado la distorsión que actualmente existe y que puede poner en riesgo la capacidad operativa de las unidades, al no disponerse de personal suficiente con los empleos, las edades y las condiciones psicofísicas precisas para el cumplimiento de las misiones encomendadas.

h) Por último se aborda por el Abogado del Estado el paquete de medidas propuestas por el Ministerio de Justicia, y contenidas en las disposiciones adicionales decimonovena a vigesimocuarta.

Las razones que justifican la urgente necesidad de la norma, se centran en el hecho de que la ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, entraba en vigor el 22 de julio de 2014, es decir, tan solo 18 días después de la aprobación del Real Decreto-ley discutido, con lo que la urgencia de la disposición adicional decimonovena —norma específica de prórroga de la entrada en vigor de la Ley del Registro Civil—, resulta indiscutible, ya que la figura del Real Decreto-ley era la única que podía ser utilizada en tan breve tiempo.

La urgencia del resto de las normas relativas al Registro Civil se justifica en la congruencia de la norma con la decisión adoptada de prorrogar la *vacatio legis* de la Ley del Registro Civil por un solo año, y particularmente:

a) La atribución de la llevanza del Registro Civil a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles se justifica en la necesidad de delimitar, en el mismo momento de la prórroga de la entrada en vigor de la Ley del Registro Civil, el cuerpo de funcionarios destinado a llevar el registro, porque de otro modo estos funcionarios no podrían disponer de un mínimo preaviso que permitiera su preparación, y por ello sería absolutamente imposible cumplir con el plazo de un año para la puesta en funcionamiento del nuevo Registro Civil.

b) La gratuidad del servicio público del Registro Civil (disposición adicional vigésima primera), cuya finalidad es despejar la duda sobre el coste del servicio, una vez sea gestionado por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, y permitir conocer al cuerpo de funcionarios encargado los medios con los que debe afrontar la llevanza del Registro Civil.

c) La inclusión de la disposición adicional vigésima segunda, que urge al Gobierno a iniciar la reforma legislativa en el plazo más breve posible, tiene por objeto permitir la llevanza del Registro Civil por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles.

d) Las consideraciones sobre el sistema informático que debe soportar el Registro Civil (disposición adicional vigésima tercera), sería indispensable para poder empezar a trabajar en el sistema electrónico del Registro desde el día siguiente a la publicación del Real Decreto-ley.

e) Y la continuidad en sus funciones, a partir del 22 de julio de 2014, de los Jueces y Magistrados que hasta ese momento tuvieran la condición de encargados del Registro Civil, o de los Secretarios que, por delegación de aquellos, tuvieran la capacidad de certificación, resulta imprescindible, para que no existiese a partir del transcurso de dicha fecha un «vacío funcional o competencial» que impidiera la correcta continuidad de un servicio esencial como el del Registro Civil (disposición adicional vigésima cuarta).

Más allá de lo relativo a la concurrencia del presupuesto habilitante para la regulación expuesta en el Decreto-ley, la Abogacía del Estado responde a las impugnaciones de fondo relativas a la nueva regulación del Registro Civil, referidas al hecho de que la atribución de la llevanza del Registro Civil a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, conlleva poner en manos de «operadores privados» datos sensibles de los ciudadanos, constituyendo esto una afectación por decreto-ley de un derecho regulado en el título I CE. El Abogado del Estado afirmando que el Real Decreto-ley no regula el derecho a la intimidad contenido en el art. 18 CE, pese a recordar que la impugnación material queda superada por la sustitución del Decreto-ley por la Ley 18/2014, entra en el contenido de dicha impugnación, recordando que los registradores no son «sujetos privados», sino que tienen la condición de funcionarios públicos, al ser inamovibles,

seleccionados mediante oposición, jerarquizados en función del grado o categoría que les corresponde, siguiendo un sistema de rigurosa antigüedad. En síntesis, el Abogado del Estado rechaza que la medida adoptada por el Decreto-ley suponga la «privatización» del servicio público que presta el Registro Civil, apoyando su afirmación con el pronunciamiento del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2009, que estableció que: «lo único que diferencia a los Registradores de la Propiedad de la mayor parte de los demás funcionarios públicos es que cobran por arancel; pero esto no es suficiente para afirmar que haya gestión privada de un servicio público, ni menos aún que la Administración tenga un margen de apreciación más estrecho al organizar los Registros de la Propiedad que al organizar otros servicios públicos», razón por la que no puede considerarse inconstitucional que los Registradores de la Propiedad y Mercantiles puedan, con absolutas garantías para el ciudadano, y con respecto a la Ley Orgánica de protección de datos, tener atribuido el tratamiento de datos de carácter personal como los que son propios del Registro Civil sin vulneración alguna del artículo 18 de la Constitución.

7. Mediante providencia de 22 de septiembre de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El recurso de inconstitucionalidad 5099-2014, impugna la totalidad del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, estando fundamentada la demanda en la improcedencia del recurso al decreto-ley para adoptar el conjunto de las medidas acordadas, al entender los recurrentes que no concurre el presupuesto habilitante de la extrema y urgente necesidad, habiendo infringido los condicionantes formales a los que se refiere el art. 86.1 CE. A su vez, se afirma en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, que las disposiciones adicionales vigésima a vigésima cuarta, relativas a la llevanza del Registro Civil, no respetan tampoco los límites materiales a que debe sujetarse este tipo normativo, al afectar, restrictivamente, a derechos de los ciudadanos contenidos en el art. 18.1 CE. Adicionalmente, los recurrentes afirman que la estructura del Decreto-ley 8/2014, referida a una pluralidad de contenidos normativos cuya regulación por la legislación de urgencia no puede ser reconducible a un único presupuesto habilitante, circunstancia que también consideran lesiva del art. 86.1 CE, limita su capacidad de intervención parlamentaria en la discusión de convalidación del Real Decreto-ley, lo que se traduce en una eventual lesión del derecho contenido en el art. 23 de la Constitución.

Por su parte el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del Decreto-ley impugnado desgranando las medidas en él contenidas, exponiendo y validando las razones que habrían justificado la concurrencia del presupuesto habilitante en relación con cada bloque normativo, y rechazando, por último, la afectación restrictiva del derecho fundamental contenido en el art. 18 CE por parte de las disposiciones adicionales vigésima a vigésima cuarta, al afirmar que los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no son actores privados en los términos en que lo afirma la demanda de inconstitucionalidad. Además, la Abogacía del Estado pone de manifiesto, como observación genérica en relación con el objeto del recurso, que los recurrentes no han levantado la carga de alegar los motivos de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de forma adecuada, habiéndose limitado a realizar, respecto de su mayor parte, una queja genérica relativa a la confrontación de la norma con el art. 86.1 CE, no debiendo el Tribunal Constitucional, por tanto, entrar a valorar en detalle el ajuste constitucional de todos y cada uno de los distintos títulos y capítulos del Real Decreto-ley 8/2014.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso, antes de comenzar a resolverlo hemos de atender a dos cuestiones previas: la delimitación precisa de su objeto y la incidencia que modificaciones normativas posteriores a la interposición del recurso hayan podido tener sobre su pervivencia.

a) En cuanto a lo primero, la delimitación precisa del objeto, exige una descripción, al menos somera, del contenido de un decreto-ley, que ha sido denominado «decreto-ley ómnibus», por la heterogeneidad y el alcance expansivo de las medidas que contiene, circunstancia esta que otorga cierta singularidad al pronunciamiento de este Tribunal, y que articula, convirtiéndose en eje fundamental, las causas de impugnación de quienes han hecho uso de su legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

El Real Decreto-ley 8/2014, que contiene 124 artículos, estructurados en torno a cinco títulos, 25 disposiciones adicionales que regulan otras materias suplementarias, 11 transitorias, una derogatoria, cinco finales, una de ellas con el desarrollo de sus títulos competenciales, y 12 anexos, modifica un total de 28 normas con rango de ley, y afecta a medio centenar de materias, que van desde los horarios comerciales, a las Fuerzas Armadas, pasando por el sector minero o el Registro Civil, en los términos que se describen a continuación.

El título I, referido al impulso de la actividad económica, recoge medidas relativas: a) a la financiación de la actividad económica, aprobando las cédulas y bonos de internacionalización para las Pymes (capítulo I, arts. 1 a 3); b) al comercio minorista y la unidad de mercado, ampliando las zonas de «gran afluencia turística» (ZGAT) a diez nuevas ciudades en las que se liberalizarán los horarios comerciales para fomentar el turismo de compras, eliminando la autorización administrativa para la apertura de establecimientos comerciales minoristas para adoptar en su lugar el procedimiento integrado para la autorización comercial con una sola autoridad; c) al sector cinematográfico, modificando la Ley del cine para adaptarla a la Ley de garantía de la unidad de mercado (capítulo II, arts. 4 a 8); y d) a la introducción de límites a las tasas de intercambio en operaciones de pago con tarjeta (capítulo III, arts. 9 a 15) al 0,2 por 100 en las tarjetas de débito y al 0,3 por 100 en las tarjetas de crédito, con la prohibición de repercusión sobre los ordenantes.

El título II, sobre infraestructuras y transporte, se ocupa, en su capítulo I, de diversas medidas que afectan a la aviación civil (artículos 16 a 55), y en su capítulo II de la mejora de la competitividad en el sector portuario y del incremento de la inversión privada en infraestructuras portuarias (artículo 56). Por lo que hace a la aviación civil, entre otras cosas, se aprueban medidas del nuevo marco de regulación y supervisión aeroportuaria, mediante la previsión quinquenal y reglamentaria del documento de regulación aeroportuaria, asegurando el mantenimiento de la totalidad de la red y otorgándole estabilidad tarifaria durante once años, para garantizar el escenario de privatización de AENA Aeropuertos en un 49 por 100, y se regula provisionalmente la actividad de los drones, habilitando su desarrollo por decreto. Por lo que hace al sector portuario, la regulación del Decreto-ley favorece las concesiones de servicios en los puertos, ampliando el plazo de las licitaciones de 35 a 50 años, y crea un fondo para financiar los accesos a las instalaciones portuarias.

El título III, que contiene medidas urgentes en el ámbito energético, afronta la cuestión de la regulación del sector de los gases licuados del petróleo, liberalizando las bombonas ligeras de butano y propano, y manteniendo el precio regulado para las pesadas (capítulo I, arts. 57 y 58), así como de la sostenibilidad económica del sistema de gas natural, para atajar el incipiente déficit tarifario en el sector (capítulo II, arts. 59 a 66). A los anteriores se añade un capítulo, el III, relativo a la modificación de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (art. 67) y a la modificación de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas (art. 68), para ajustar las mismas al nuevo sistema geodésico de referencia, y un capítulo IV que impone el sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética, conteniendo medidas en materia de eficiencia energética para garantizar el cumplimiento de los compromisos de ahorro energético adquiridos por España hasta 2020 (arts. 69 a 86), transponiendo la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012.

El título IV recoge las medidas relacionadas con el fomento de la empleabilidad y la ocupación, y se centra en la regulación básica del sistema nacional de garantía juvenil, en particular en el desarrollo del fichero telemático único para su implantación (capítulo I,

arts. 88 a 114). A su vez el título incluye medidas en materia de políticas activas de empleo con incentivos de bonificación para el empleo juvenil indefinido y bonificaciones para los contratos en prácticas (capítulo II, arts. 114 y 115), así como distintas modificaciones en materia de empresas de trabajo temporal, aumentando los controles sobre las mismas, y de agencias de colocación, suprimiendo la autorización de actividad por una declaración responsable (capítulo III, arts. 116 a 119) y otras medidas en el ámbito de la economía social y del autoempleo (capítulo IV, arts. 120 y 121).

Por último, el título V recoge tres preceptos que contienen medidas fiscales que se articulan a través de la modificación parcial del impuesto sobre la renta de las personas físicas, del impuesto sobre sociedades, del impuesto sobre la renta de no residentes y del impuesto sobre el patrimonio, para aprobar exenciones en los supuestos de daciones en pago y ejecuciones hipotecarias, y la compensación sin límite temporal de las pérdidas patrimoniales de acciones preferentes con plusvalías futuras (art. 122). Se reforman también el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (art. 123) y la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, estableciéndose un gravamen del 0,03 por 100 en el impuesto a los depósitos bancarios que hasta ahora era del 0 por 100 (art. 124).

Dentro del contenido de las disposiciones adicionales, en las que, de nuevo, se observa una notable diversidad temática, que va desde la aprobación de plazas para las diferentes escalas de las Fuerzas Armadas, pasando por la aprobación de medidas de refinanciación de los entes locales, el reparto de competencias en materia de navegación aérea entre los Ministerios de Fomento y Defensa, hasta llegar al cambio de denominación de la exposición conmemorativa de la primera exposición de Picasso, que se celebrará en A Coruña, cabe destacar, porque así lo hacen los recurrentes y el Abogado del Estado en sus escritos, en materia de Administración de Justicia, lo que tiene que ver con el diferimiento de un año de la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, y con la designación para que los Registradores de la Propiedad y Mercantiles se encarguen de la gestión del mismo, en el plazo de ese año, que será cuando entre en vigor la plataforma digital del Registro Civil.

Pues bien, el Abogado del Estado, entiende que la demanda solicita la declaración de inconstitucionalidad de la totalidad de la norma, pero únicamente argumenta sobre el desajuste con la norma fundamental de algunos de los apartados incluidos en los títulos o disposiciones a que acaba de hacerse referencia, razón por la que el representante estatal considera que los recurrentes no habrían levantado la carga de fundamentar su pretensión, a pesar de lo cual, en su escrito, si bien afirma que no entrará en alegaciones distintas de las referidas a las argumentaciones expresas de los recurrentes, cierto es que se detiene en la justificación de la necesidad y urgencia de la práctica totalidad de las medidas contenidas en el Decreto-ley, siguiendo para ello el esquema de la memoria de análisis de impacto normativo del Decreto-ley, fechada el 3 de julio de 2014, esto es la exposición de medidas ordenadas en función de los Ministerios que las proponen.

Dar respuesta aquí a la objeción de la Abogacía del Estado que se acaba de citar exige distinguir entre dos argumentos utilizados por los recurrentes. De un lado, estos afirman que no es posible trasladar la doctrina constitucional sobre las «leyes ómnibus» a un «decreto-ley ómnibus», como el que es objeto del presente recurso, porque el recurso al art. 86 CE, en estos supuestos concretos, exigiría del Gobierno la justificación de la concurrencia de un presupuesto habilitante único y generalmente aplicable a todas las medidas contenidas en la norma, y que no existiría aquí, y porque, a mayor abundamiento, las limitaciones vinculadas al debate de convalidación parlamentaria del decreto-ley, en el caso de una norma heterogénea como esta, supone un ataque contra los derechos contenidos en el art. 23.2 CE. Por otro lado, el recurso de inconstitucionalidad intenta una aproximación al decreto-ley desde el análisis sectorial de cada título de la norma, argumentando, en cada caso, la inexistencia o insuficiencia del presupuesto habilitante, o la falta de conexión de sentido.

El Tribunal debe dar respuesta pues a ambos bloques argumentales, alterando con ello sensiblemente el esquema clásico de respuesta en los supuestos de examen del ajuste de los reales decretos-leyes al art. 86 CE. Y es que si bien en relación con el

primero, los motivos desarrollados por los recurrentes pueden ser considerados suficientes como para que el Tribunal se detenga en el análisis de los mismos, en relación con el segundo bloque, hemos de coincidir en este punto con lo señalado por el Abogado del Estado: la lectura de los términos en que está formulada la impugnación no exige de este Tribunal un examen detenido de cada uno de los preceptos en que se estructura el decreto-ley, puesto que, respecto de buena parte de los mismos, los recurrentes han omitido cualquier tipo de alegación específica, que resulta especialmente necesaria cuando de lo que se trata es de analizar la conexión de sentido entre las medidas impugnadas y el presupuesto habilitante, o de valorar la mera concurrencia de dicho presupuesto habilitante.

La impugnación de normas, lo ha reiterado este Tribunal en buen número de supuestos, «debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes, a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida. En suma la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente» (por todas, STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 11).

Por tanto, si bien el Tribunal dará respuesta a los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de la totalidad del Decreto-ley por vulneración del art. 86 CE, basados en la inexistencia de un presupuesto habilitante único y aplicable a la totalidad de las disposiciones que contiene la norma, una vez analizada esta cuestión, y caso de ser descartada la vulneración denunciada, no entraremos a valorar la inconstitucionalidad específica de cada uno de los preceptos del Decreto-ley, sino solo la de aquellos artículos o grupos de artículos respecto de los que se haya levantado adecuadamente la carga de argumentar, de manera suficiente, el motivo impugnatorio, y que son, tal y como se deduce de la lectura de los antecedentes, los siguientes: los preceptos que integran el capítulo II del título I, relativo al comercio minorista y unidad de mercado; el artículo 50 (título II) referido a la operación de aeronaves civiles pilotadas por control remoto; los artículos que conforman los capítulos I, II y IV del título III, (sobre medidas urgentes en el ámbito energético), y el particular el art. 68 (integrado en el capítulo III del título III), relativo a la modificación de la Ley de minas de 1973; el art. 116 relativo a las modificaciones en materia de empresas de trabajo temporal y agencias de colocación; las disposiciones adicionales decimonovena a vigésima cuarta, relativas a la prórroga de la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, y a la llevanza del Registro por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles; la disposición final segunda, de habilitación normativa al Gobierno para la aprobación de un procedimiento para la gestión de los derechos mineros que resulten afectados por el cambio del sistema geodésico de referencia; y la disposición final cuarta que establece que «las determinaciones incluidas en normas reglamentarias que son objeto de modificación por este real decreto-ley podrán ser modificadas por normas del rango reglamentario correspondiente a la norma en que figuran», y que habilita al Gobierno expresamente para «modificar los artículos 63 y 64 y los anexos X (Metodología de cálculo de la retribución de la actividad de distribución) y XI (Metodología de cálculo de la retribución de las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento básico) del presente real decreto-ley y al Ministro de Industria, Energía y Turismo a desarrollar el contenido de todos los anteriores».

b) Delimitado de esta forma el objeto del recurso, examinaremos ahora la incidencia que modificaciones normativas sobrevenidas hayan podido tener sobre la pervivencia del objeto del recurso o de alguno de sus motivos.

El Decreto-ley 8/2014, de conformidad con lo dispuesto en el art. 86.2 CE, fue sometido a debate y votación de totalidad por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 10 de julio de 2014, en la que se acordó su convalidación, tramitándose posteriormente para su aprobación como proyecto de ley. El proyecto sería finalmente aprobado, sin modificaciones, como Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. El texto de la Ley coincide sustancialmente con el del decreto-ley, existiendo, por un lado, diferencias menores en la exposición de motivos, que reflejan que en el proyecto de ley ya no era necesario justificar la concurrencia de una situación de urgencia y necesidad, y por otro, la incorporación, en la ley, de una disposición adicional más, la decimotercera, relativa a las medidas para paliar la situación de los damnificados por el terremoto de Lorca, que modificará a su vez la numeración de las disposiciones adicionales sucesivas.

Siendo lo anterior como se describe, resulta evidente, y así lo refleja nuestra jurisprudencia, (STC 111/1983, de 2 de diciembre, posteriormente reiterada, entre otras, en la STC 178/2004, de 21 de octubre) que una vez se sigue para el decreto-ley la vía prevista en el art. 86.3 CE, de tramitación como proyecto de ley, en el momento en que este sea aprobado quedará «extinguido el Decreto-ley mediante la promulgación de una ley destinada a reemplazarle» (STC 178/2004, FJ 6). Esta novación, que en el caso que nos ocupa, supone la sustitución absoluta del Decreto-ley 8/2014, por la Ley 18/2014, no implica, no obstante, la desaparición del objeto del presente proceso constitucional, en la medida en que el criterio sostenido por este Tribunal (entre otras en las SSTC 111/1983, 182/1997, de 28 de octubre, 31/2001, de 17 de marzo, 189/2005, de 7 de julio, 137/2011, de 14 de septiembre, y 237/2012, de 13 de diciembre) es que la novación o derogación tácita a que se refiere el Abogado del Estado, «no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo» (STC 137/2011, FJ 12).

3. Por tanto, definido el objeto del recurso de inconstitucionalidad en los términos anteriores, el Tribunal debe pronunciarse, prioritariamente, sobre la cuestión planteada por los recurrentes en relación con las particularidades que pudiera tener la aplicación de nuestra doctrina en materia de presupuesto habilitante del decreto-ley, al análisis de constitucionalidad de la norma impugnada.

A juicio de quienes plantean el recurso de inconstitucionalidad, la diversidad normativa del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, exigiría la existencia de un presupuesto habilitante único y común, que justificara la redacción de un solo decreto-ley y no de distintos decretos-leyes, presupuesto que, a su juicio, no existe en este caso. Además, los recurrentes afirman que no es posible trasladar la doctrina constitucional en materia de leyes ómnibus, a un decreto-ley ómnibus, incidiendo en la idea de que el uso abusivo del mismo supone una lesión particularmente intensa del art. 23.2 CE, al limitar las facultades de las Cortes y de sus miembros, en lo que hace a las facultades de examen, deliberación y enmienda. Por su parte el Abogado del Estado asevera que la exposición de motivos del Decreto-ley expone una motivación suficiente de la concurrencia del presupuesto habilitante, tanto a nivel genérico, aludiéndose a que todas las medidas se dirigen a aumentar la competitividad y fomentar el funcionamiento eficiente de los mercados y mejorar la financiación, así como a mejorar la empleabilidad en el contexto de la superación de una notoria e intensa crisis económica, como a nivel específico, entrando al detalle de la justificación del presupuesto habilitante en relación con las medidas contenidas en el Decreto-ley.

Tal y como afirman los recurrentes, el Decreto-ley 8/2014 puede ser denominado «decreto-ley ómnibus», expresión traída desde las «leyes ómnibus», también denominadas por nuestra doctrina «leyes transversales», y que surgieron como leyes de acompañamiento a las de presupuestos generales del Estado o «leyes de medidas», concebidas en nuestro sistema de fuentes como respuesta a la introducción de límites materiales a la elaboración

de la Ley de presupuestos (STC 76/1992, de 14 de mayo), para evolucionar después, de manera fundamental, como instrumento de sistematización de la política económica. A las «leyes de medidas» se les imputó, desde su surgimiento (dictamen del Consejo de Estado de 3 de octubre de 1996, dictamen del Consejo Económico y Social 3/1996, o informe del Consejo General del poder Judicial de 15 de octubre de 1997), el mismo vicio que los recurrentes encuentran en el Decreto-ley 8/2014, esto es, la falta de conexión material entre sus preceptos, que hace de la norma un texto difícilmente accesible, y cuya tramitación atenta contra el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y contra el derecho a participar en los asuntos públicos de los parlamentarios conectado al art. 23.2 CE.

Pero las cuestiones citadas fueron abordadas ya por este Tribunal, que ha tenido ocasión de valorar que la heterogeneidad intrínseca de las «leyes ómnibus» no está, per se, constitucionalmente proscrita, por amparar «preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente» (STC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2). En la STC 136/2011, de 13 de septiembre, afirmamos que «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa “[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí” [art. 5.2 c)]. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el texto constitucional —como hacen los Diputados recurrentes— supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido» (STC 136/2011, FJ 3).

Más allá de la afirmación anterior, el Tribunal ha profundizado en la cuestión planteada, avanzando en la idea de que las leyes ómnibus o leyes transversales (STC 132/2013, d 5 de junio, FJ 1), no son, por el mero hecho de su compleja estructura interna, lesivas de precepto constitucional alguno. La STC 132/2013, de 5 de junio, resume nuestra jurisprudencia en la materia, recurriendo a lo resuelto en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, 176/2011, de 8 de noviembre, y 209/2012, de 14 de noviembre, y afirmando que: a) no existe ningún óbice, desde «el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo»; b) el contenido heterogéneo de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social «no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico», porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución; c) las leyes ómnibus no tienen por qué atentar contra el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1), ya que este impone que la formación de la voluntad de las Cortes Generales se articule «a través de un procedimiento cuyos rasgos estructurales ha prescrito el texto constitucional» y en el que opera el «principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes»; d) este tipo de leyes tampoco infringen de forma automática el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), porque tienen un objeto que, «aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el “Diario Oficial de las Cortes Generales”, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el “Boletín Oficial del Estado”»; e) y, por último, para que una eventual lesión de las reglas de procedimiento parlamentario por una ley de este tipo, sea constitucionalmente relevante, es preciso acreditar que el alcance de tal lesión era de tal magnitud que hubiese alterado, «no de

cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario»(STC 132/2013, FJ 1, y jurisprudencia allí citada).

Pues bien, vista la doctrina expuesta, este Tribunal no encuentra objeción alguna para aplicarla a la hora de resolver la impugnación de un «decreto-ley ómnibus», partiendo, como hacíamos en aquellos pronunciamientos, del reconocimiento de que, si bien el Decreto-ley impugnado puede ser expresión de una deficiente técnica normativa, en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el art. 86 CE, hemos de limitarnos a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la norma, porque no nos compete efectuar un control sobre su calidad técnica, del mismo modo que hemos afirmado, que no poseemos tal facultad en relación con el análisis de la perfección técnica de las leyes [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4].

Como decíamos en relación con las leyes de contenido híbrido, y trasladando aquella doctrina al ámbito de los decretos-leyes, la Constitución no contempla otros límites materiales para la elaboración de estos últimos, que los contenidos en el párrafo 1 del art. 86 CE, y que se refieren a la interdicción de regular, mediante decreto-ley, cuestiones que afecten «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». Si puede deducirse de la jurisprudencia previamente citada que las leyes de contenido heterogéneo son un continente constitucionalmente admisible, aunque técnicamente mejorable, para recoger medidas diversas de política económica, también puede aceptarse la existencia de decretos-leyes transversales, que actúen como disposición en que se contenga una política económica de urgencia; eso sí, en los términos y con los límites que el presupuesto habilitante reflejado en el art. 86.1 CE impone. Dicho de otro modo, nada se opone en el texto constitucional a que un decreto-ley contenga medidas normativas de carácter heterogéneo, siempre que las mismas no afecten a las materias que le están constitucionalmente vedadas a dicho tipo de fuente.

El contenido heterogéneo del decreto-ley tampoco modifica su naturaleza como tal decreto-ley, ni altera su relación con las demás normas del ordenamiento, ni el sistema de fuentes establecido en la Constitución, por lo que podemos aplicar al juicio sobre la constitucionalidad del mismo, nuestra muy consolidada doctrina sobre decretos-leyes, que nos permite efectuar sobre los mismos un juicio valorativo relativo a la concurrencia del presupuesto habilitante y a la observancia de los límites materiales del decreto-ley.

4. Así, en relación con el Decreto-ley 8/2014, debemos analizar, como hacemos sistemáticamente para resolver los recursos o cuestiones de inconstitucionalidad planteadas al amparo de la invocación del art. 86.1 CE, si el ejercicio de este poder legislativo excepcional por parte del Gobierno está justificado por razones de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE), y si su contenido, o parte del mismo, afecta, como afirman los recurrentes, a uno de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, concretamente al derecho a la intimidad del art. 18.1 CE.

En relación con la concurrencia del presupuesto habilitante, que se conforma como un límite jurídico de la actuación normativa mediante decreto-ley (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6), el Tribunal debe controlar su aplicación al caso concreto, pero sin que esa fiscalización, que debe limitarse a un examen externo, pueda sustituir el juicio político sobre la concurrencia del presupuesto que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). Dicho en otros términos, el Tribunal debe controlar que el juicio político realizado por el Gobierno, que elabora el decreto-ley, y por la mayoría del Congreso de los Diputados, que lo convalida, no desborda los límites de lo manifiestamente razonable, pero «el control jurídico de este requisito no

debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes» (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6).

Nuestra jurisprudencia también viene afirmando que la Constitución ha adoptado «una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del real decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción 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, de modo que 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” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5)» (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 3).

Por tanto, asumiendo que el control que corresponde al Tribunal es externo, jurídico y no de oportunidad política ni de excelencia técnica, y que ha de ser flexible, en coherencia con el reconocimiento constitucional del decreto-ley, para no invalidar de forma innecesaria, ni sustituir el juicio político sobre la concurrencia del presupuesto que corresponde efectuar al Gobierno y al Congreso de los Diputados «en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE)» (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4), debemos realizarlo acudiendo, en primer término, a la comprobación de que el titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia ha definido la concurrencia del presupuesto habilitante, de forma explícita y razonada. Para realizar tal comprobación, puede acudirse, como reitera nuestra doctrina, a 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 la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (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; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3, y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4).

En segundo término, debe valorarse «que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). Para valorar la existencia de la conexión de sentido hemos de analizar, de un lado, el contenido, y, de otro, la estructura de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3).

Así las cosas, para controlar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, es preciso analizar dos elementos: los motivos que habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación hayan sido explicitados de una forma razonada, y la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3; y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

En este contexto, y como recordábamos en la reciente STC 183/2014, de 6 de noviembre, «generalmente, hemos venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que hemos denominado como “coyunturas económicas problemáticas”, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.” (SSTC 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)» (STC 183/2014, FJ 4).

5. La doctrina expuesta, que es doctrina consolidada, no refleja así en ningún momento la exigencia que los recurrentes plantean frente al Decreto-ley 8/2014, de que

deba existir, en los supuestos de decretos-leyes transversales o de contenido heterogéneo, un presupuesto habilitante común, que de coherencia y unidad a dicho decreto-ley. En realidad, de esa misma doctrina, podría más bien deducirse el requerimiento contrario.

Habiendo entendido que no parece existir un óbice constitucional directo a la existencia de decretos-leyes transversales, porque no puede deducirse del art. 86.1 CE más límite material que el que aparece expresamente contenido en el precepto, no parece que pueda exigirse a este tipo de decretos leyes un límite formal específico, basado en la existencia de un presupuesto habilitante común a todas las medidas en él contenidas.

La concurrencia de la urgencia y la necesidad debe analizarse de cada precepto, porque solo de este modo podrá realizarse un examen apropiado sobre la conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma. Si las medidas son diversas, las situaciones concretas de urgencia y necesidad que justifican su adopción también son susceptibles de serlo, por más que todas ellas tengan un denominador común, como es la concurrencia de situación de crisis económica severa, o la necesidad de adoptar medidas para incentivar, acelerar o reforzar la recuperación económica, como se refiere por el Gobierno en relación con el Decreto-ley que sometemos a examen.

Por tanto, y por más que pueda hablarse de la existencia de una global situación de urgencia o de necesidad, vinculada a lo que este Tribunal ha denominado como «coyunturas económicas problemáticas», en los supuestos en que existe la previsión de un conjunto de medidas diversas para afrontar esa coyuntura, bien se puede exigir al Gobierno que exponga razonadamente los motivos que ha tenido en cuenta para incluir cada bloque de medidas en el decreto-ley, optando por sacarlas de la órbita de un eventual proyecto de ley específico. Por tanto, frente a lo sostenido por los recurrentes, la valoración de la concurrencia del presupuesto habilitante en un decreto-ley transversal, pasa por verificar que la motivación relativa a la existencia de dicho presupuesto, no es una vaga motivación genérica, sino que se refiere, expresamente, a cada precepto o grupo de preceptos, con el objetivo de exteriorizar las razones que justifican la inclusión de esas medidas en un decreto-ley. Solo de este modo, quien está llamado a ejercer el control sobre el Decreto-ley puede tener presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

Si este Tribunal ha exigido que, cuando se denuncia la vulneración del presupuesto de hecho habilitante respecto, no de la totalidad de un decreto-ley, sino únicamente en relación con uno o alguno de sus preceptos, ha de analizarse la concurrencia de la necesaria justificación *ad casum* de la «extraordinaria y urgente necesidad» en relación con los preceptos concretamente impugnados (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), la lógica que conduce a tal exigencia no supone, *a sensu contrario*, que la impugnación en su conjunto de un decreto-ley demande analizar la existencia de un presupuesto habilitante común, sino que tal lógica conduce a analizar el grado de proximidad y de vinculación que existe entre la justificación relativa a la adopción del decreto-ley, y las medidas a que esa justificación se refiere.

Por lo demás, y sin perjuicio de nuestro pronunciamiento ulterior sobre la concurrencia del presupuesto habilitante, en relación con cada uno de los artículos del Decreto-ley 8/2014 a los que hemos circunscrito el objeto del recurso, tanto la exposición de motivos del decreto-ley, como el discurso de la Vicepresidenta del Gobierno en el trámite de convalidación en el Congreso de los Diputados («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» núm. 212 de 10 de julio de 2014), apuntan una justificación genérica que se proyecta sobre la totalidad de la norma impugnada.

Así la exposición de motivos alude al hecho de que los indicadores positivos de la economía, relativos a la primera mitad del año 2014, «son una muestra de la necesidad de profundizar en las reformas emprendidas para favorecer la recuperación económica y la creación de empleo. Reformas que continúan centrándose en corregir desequilibrios y

mejorar la competitividad. Dentro de las reformas para la mejora de la competitividad es donde se enmarca el Plan de medidas para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 6 de junio, que contempla un paquete de medidas respetuosas con el objetivo de saneamiento fiscal, que impulsen el crecimiento y la competitividad presente y futura de la economía y la financiación empresarial. A través de este Real Decreto-ley se adoptan las medidas legislativas de carácter urgente necesarias para la ejecución del Plan citado además de otras medidas. Todas ellas están dirigidas a aumentar la competitividad y fomentar el funcionamiento eficiente de los mercados y mejorar la financiación, así como a mejorar la empleabilidad.»

Por su parte, la Vicepresidenta del Gobierno afirmaba en sede parlamentaria «que España ha vivido una situación de extraordinaria y urgente necesidad desde que comenzó la crisis, y ahora es de extraordinaria y urgente necesidad encarar la recuperación, al menos lo es para los parados, para los jóvenes, para los autónomos, para los comerciantes, para los que ven que las grandes cifras macroeconómicas están mejorando pero temen que la recuperación no les llegue cuando merecen: lo antes posible, señorías».

Por tanto, y reiterando que no sería exigible una motivación sobre la existencia de un presupuesto habilitante genérico, hemos de constatar que, en este caso y contra lo afirmado por los recurrentes, esa motivación también existe, desarrollándose posteriormente la misma en relación con cada apartado del Decreto-ley, en los términos que veremos más adelante, y que nos permitirán analizar adecuadamente la conexión de sentido entre las medidas adoptadas y el tipo normativo elegido, prima facie, para desarrollarlas.

6. De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, y habiendo desestimado las impugnaciones planteadas por los recurrentes respecto de la necesidad de un presupuesto habilitante general y común para los decretos-leyes transversales, debemos examinar seguidamente si, en lo atinente a los preceptos del Decreto-ley 8/2014 a los que hemos circunscrito el objeto del recurso de inconstitucionalidad, concurre la justificación y conexión de sentido del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el art. 86.1 CE. A este respecto debemos precisar que el análisis de la concurrencia de la justificación y existencia del presupuesto habilitante responde al modo en que los recurrentes estructuran su demanda. Esta no identifica de forma precisa, en la mayoría de los casos, los preceptos respecto de los cuales considera que no concurre el presupuesto habilitante, o su justificación, sino que agrupa los artículos en bloques temáticos, del mismo modo que lo hace la propia norma en su exposición de motivos y la memoria de análisis del impacto normativo, y del mismo modo que, después, el Abogado del Estado responderá al recurso de inconstitucionalidad. La profusión de preceptos impugnados impone, en este caso concreto, una sistemática de este tipo, en la que el análisis que ahora cumple hacer se refiera bien a preceptos concretos allí donde los recurrentes hayan procedido a realizar dicha singular identificación, bien a bloques de preceptos identificables por existir una consonancia temática entre los mismos y agruparse en capítulos o títulos determinados del Decreto-ley. Afrontar un análisis literal de cada precepto nos hubiera obligado a ser más exigentes con la carga argumentativa de los recurrentes, lo que nos hubiera llevado a restringir aún mucho más el objeto de este recurso de inconstitucionalidad, dejando sin respuesta muchas de las cuestiones apuntadas por los recurrentes.

Empezando por el capítulo II del título I, relativo al comercio minorista y unidad de mercado, los recurrentes afirman que la justificación de la concurrencia del presupuesto habilitante no existe, porque no se identifica la situación de extraordinaria y urgente necesidad que haya justificado la inclusión de las medidas en el Decreto-ley, lo que debería haber sido imprescindible puesto que alguna de las medidas incluidas no tendrá vigencia efectiva hasta que se cumpla el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma.

Respecto de la consideración general, relativa a la falta de justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, no podemos coincidir con la afirmación de los recurrentes. La exposición de motivos del Decreto-Ley se refiere las modificaciones

normativas contenidas en este capítulo afirmando que las mismas pretenden el desbloqueo del sector de la distribución comercial, fundamentalmente mediante la liberalización de horarios y el desarrollo del procedimiento integrado para la autorización comercial, asegurando que esas medidas traen causa y persiguen como objetivo la mejora del empleo y de las ventas, y alegando que ese objetivo justifica que se adopten con carácter de urgencia para coadyuvar a la mejora de la actividad económica general del país. La Vicepresidenta del Gobierno afirmaba en sede parlamentaria, en el curso del trámite de convalidación del Decreto-ley, reforzando la misma justificación, que la dinamización del comercio exige aprovechar todas las oportunidades que ofrece «nuestro potencial y nuestro atractivo turístico, y si el turismo crece —como lo está haciendo— tenemos que aprovechar las oportunidades para rentabilizarlo», especificando en su intervención que sacar partido a la incipiente recuperación justifica la adopción urgente de las medidas propuestas. Dice literalmente: «aprovechar la oportunidad que suponen cifras como estas nos exige seguir avanzando en la flexibilización de las actividades comerciales», refiriéndose entonces a la simplificación de trámites en este ámbito. Por tanto, la individualización de la situación de urgencia se produce y se identifica con la necesidad de maximizar los efectos de una situación económica a la que el Gobierno valora como positiva, tras la crisis precedente. La conexión de sentido, por tanto, se cumple también, al vincularse las medidas al aprovechamiento de los efectos de lo que el Gobierno considera una incipiente recuperación económica.

Por lo que hace a la justificación específica de las previsiones contenidas en los arts. 4, 5 y 7 del capítulo II del título I, esto es, las que mencionan el momento de entrada en vigor de las medidas contempladas, defiriendo en el tiempo dicha entrada en vigor, la cuestión merece un análisis específico, porque los recurrentes parecen dar a esta cuestión singular importancia.

Pues bien, el artículo 4, relativo a la declaración de zonas de gran afluencia turística en los municipios que reuniesen en 2013 los requisitos del art. 5.5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, en la redacción dada por este Real Decreto-ley, establece que si en el plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor, las Comunidades Autónomas competentes no hubiesen declarado ninguna zona de gran afluencia turística en los municipios previstos en el mismo, se entenderá declarada como tal la totalidad del municipio y los comerciantes dispondrán de plena libertad para la apertura de sus establecimientos durante todo el año. En la misma línea, el art. 5 dispone que en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley, las Comunidades Autónomas competentes deben declarar al menos una zona de gran afluencia turística, en los municipios previstos en la disposición adicional undécima del Real Decreto-ley 20/2012, de modo que si no lo hicieran se considerará como tal todo el término municipal. Y por último el art. 7, al modificar el art. 5.4 de la Ley 1/2004, de horarios comerciales, estatuye que, si en el plazo que determine su legislación o, en su defecto, en el plazo de seis meses, la Comunidad Autónoma competente no resolviera la solicitud de un ayuntamiento interesado en que se le reconozca una zona de gran afluencia turística se entenderá declarada como tal la propuesta por dicho Ayuntamiento, del mismo modo que se dan seis meses de plazo a las Comunidades Autónomas competentes para declarar alguna zona de gran afluencia turística en los municipios en que concurren las circunstancias señaladas en el art. 5.5 de la Ley 1/2004, entendiéndose declarada la totalidad del municipio como zona de gran afluencia turística en caso de inactividad de la Comunidad Autónoma.

La exposición de motivos del Real Decreto-ley establece que «las modificaciones normativas contenidas en este Real Decreto-ley en materia de liberalización de horarios comerciales traen causa y persiguen como objetivos la mejora del empleo y de las ventas, el aumento de la capacidad productiva del país, el fomento de la inversión empresarial para mantener la apertura de los establecimientos, la dinamización del consumo privado y el volumen de negocio del sector. Asimismo, suponen una mejora del servicio a los consumidores y su libertad de elección, respondiendo así a los cambios sociales, maximizando los ingresos por turismo y aumentando el potencial turístico del país. Por otra parte, cabe señalar un efecto positivo en la conciliación de la vida laboral y familiar y en la

capacidad de competencia del comercio tradicional con el online. Finalmente, se pretende facilitar a los municipios la declaración de nuevas zonas de gran afluencia turística de forma que aquellos afectados puedan disponer de las herramientas necesarias para instar su declaración en el menor plazo posible. La importancia de las medidas indicadas, en el seno de la actividad económica general del país, determina que la normativa propuesta, que tiene por objeto introducir modificaciones de profundo calado en aquella, con el objeto de mejorar el dinamismo y el funcionamiento de los distintos subsectores económicos a los que hemos aludido, determina que estas exigencias hagan necesaria la aprobación de una disposición legislativa provisional y de eficacia inmediata como es el presente Real Decreto-ley».

Por su parte, en el trámite de convalidación, la Vicepresidenta del Gobierno afirmó que «para dinamizar el comercio en España hay que aprovechar todas las oportunidades que ofrecen nuestro potencial y nuestro atractivo turístico, y si el turismo crece —como lo está haciendo— tenemos que aprovechar las oportunidades para rentabilizarlo. Eso es lo que pretendemos con este decreto-ley, ampliar los umbrales para la consideración de zonas de gran afluencia turística, que serán determinadas por las comunidades autónomas en los municipios con más de 100.000 habitantes y una alta ocupación hotelera, y permitir una mayor libertad horaria en el comercio para lograr el máximo rendimiento del creciente turismo de compras. Quiero recordar únicamente que en 2013 los turistas extranjeros que visitaron España gastaron la cifra récord de 50.000 millones de euros, lo que supone casi más del 10 por 100 del año anterior, y que este año, hasta mayo, el gasto turístico ha crecido más de un 9 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior. Aprovechar la oportunidad que suponen cifras como estas nos exige seguir avanzando en la flexibilización de las actividades comerciales, por eso también incorporamos en este real decreto-ley nuevas medidas de simplificación de trámites en este ámbito».

En último término, la memoria de análisis de impacto normativo afirma que «la situación económica en la que se encuentra España obliga a adoptar medidas que favorezcan su reactivación», siendo la liberalización de horarios comerciales una contribución a la dinamización del sector comercial, una contribución que precisa ser inmediatamente actuada, «por la premura y la necesidad de contribuir a mejorar la normativa reguladora de las ZGAT para favorecer la inmediata reactivación de las ventas, en particular en lo que a consumo turístico se refiere, como consecuencia del incremento de visitantes que se han registrado a lo largo del ejercicio 2013».

Existe pues una justificación del Gobierno, en relación con la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que exige la inmediata entrada en vigor de la medida de liberalización de horarios, ámbito al que ya nos referimos, respecto de su regulación por decreto-ley en la STC 31/2011, de 17 de marzo. El cambio del régimen de horarios comerciales exige, tal y como está planteado, que las Comunidades Autónomas y los municipios competentes procedan a las modificaciones que exige el real decreto-ley en el plazo de entre dos y seis meses, asociando la norma impugnada un automatismo que supone la modificación de la declaración de zonas de gran afluencia turística, de las que dependen los horarios, en caso de inactividad de las Administraciones autonómica y local. Por tanto, y frente a lo expresado por los recurrentes, el Decreto-ley no difiere su entrada en vigor en este punto, sino que exige la inmediata entrada en vigor, que depende de otras Administraciones, apuntando un mecanismo subsidiario de actuación del nuevo modelo, lo que denota la verdadera necesidad de implantarlo y la premura de dicha implantación, en aras, como indican los documentos transcritos, a lograr la reactivación del comercio minorista aprovechando el incremento registrado de afluencia turística. Concurren, por tanto, respecto de esta medida, la justificación del presupuesto habilitante y la conexión de sentido.

7. El art. 50 del Real Decreto-ley, referido a la operación de aeronaves civiles, pilotadas por control remoto, y conocidas como «drones», establece en su apartado 1, que «hasta tanto se produzca la entrada en vigor de la disposición reglamentaria prevista en la disposición final segunda, apartado 2, las operaciones de aeronaves civiles pilotadas por control remoto quedan sujetas a lo establecido en esta disposición», entendiéndose los

recurrentes que este reconocimiento de que el reglamento posee el rango normativo suficiente para regular esta materia, supone una afirmación implícita de lo innecesario del Decreto-ley.

Los argumentos que exterioriza el Gobierno en relación con el presupuesto habilitante en la exposición de motivos de la norma son los siguientes: «Las razones de extraordinaria y urgente necesidad para establecer el marco jurídico aplicable a las operaciones de las aeronaves civiles pilotadas por control remoto se derivan de la necesidad de dotar de un marco jurídico en condiciones de seguridad que permita el desarrollo de un sector tecnológicamente puntero y con gran capacidad de crecimiento, en particular teniendo en cuenta que en el actual contexto económico resulta necesario establecer medidas que permitan diversificar la actividad económica y potenciar la actividad industrial, en beneficio de la economía y el empleo. Al respecto es relevante, por ejemplo, que en Francia en dos años desde la regulación de la actividad cuentan con más de 600 empresas habilitadas para operar estas aeronaves. Es asimismo de extraordinaria y urgente necesidad establecer este marco jurídico para potenciar la competitividad de la industria española, poniéndola en plano de igualdad con otros Estados de nuestro entorno que ya han abordado la regulación del sector o están en proceso de regulación. Adicionalmente, por razones de extraordinaria y urgente necesidad, es preceptivo dotar de un marco jurídico a un sector que carece de disposiciones específicas. Resulta necesario, por tanto, garantizar la seguridad de las operaciones aéreas y de las personas y bienes subyacentes. Es por tanto extremadamente urgente establecer un marco jurídico que permita la operación de estas aeronaves en condiciones de seguridad y su control por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, en evitación de riesgos de seguridad que pueden provocar accidentes o incidentes de aviación». Por su parte la memoria de análisis de impacto normativo se manifiesta en términos casi idénticos.

En este caso, el Gobierno admite que la normativa impugnada anticipa unas condiciones mínimas que garanticen la seguridad de las operaciones llevadas a cabo por drones, a la espera de desarrollar reglamentariamente el marco completo de aplicación. La regulación, por tanto, del decreto-ley es transitoria, como admite la propia memoria de análisis de impacto normativo, y ni siquiera habrá de consolidarse la nueva y definitiva regulación en una disposición del mismo rango, lo que no impide que se den las razones justificativas de su inmediata entrada en vigor, en el sentido expuesto por el Gobierno, y que no exista obstáculo a la elevación momentánea de rango del contenido normativo.

Por lo que hace a la primera cuestión, concurre en este caso la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad, basada en la perentoriedad de las condiciones de utilización de los drones, en la necesaria regulación de esa utilización, para evitar situaciones que pongan en riesgo la seguridad aérea, así como en la necesidad de conseguir tanto el desarrollo y crecimiento económico del sector como el de la actividad industrial vinculada a los drones. Las medidas adoptadas suponen: la necesidad de identificación de todos los drones, y de inscripción en el registro de matrícula de aeronaves y de posesión del certificado de aeronavegabilidad cuando excedan los 25 kgs. al despegue; la previsión de los requisitos mínimos para la realización de actividades aéreas de trabajos técnicos o científicos por los drones o vuelos experimentales —únicas reguladas por el Decreto-ley—; y la previsión de los requisitos exigibles a los pilotos de drones, parecen ir todas ellas encaminadas, directa y efectivamente, a definir un entorno de navegabilidad de este tipo de aeronaves más seguro, para sí mismas y para terceros, lo que permita un mínimo e incipiente desarrollo económico del sector. Ninguna de las medidas incluidas en el art. 50 del Real Decreto-ley excede este estrecho margen, dejándose la regulación completa al futuro reglamento.

En lo relativo a la segunda cuestión, concerniente a una improcedente elevación de rango, debe recordarse aquí, lo que dijimos en la STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, al referirnos a la posibilidad de regular, mediante decreto, el contenido llevado a un decreto-ley, y reconocer que si bien «a primera vista tal posibilidad puede constituir un indicio de la inexistencia de un supuesto de extraordinaria y urgente de necesidad, desde una perspectiva constitucional debe partirse, como hemos reconocido en otras ocasiones,

de que nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario [por todas, SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21 b); 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 9]. Aunque en la mayoría de supuestos nos hemos referido a leyes formales, esta doctrina también nos ha llevado en el pasado a aceptar la posibilidad de que los decretos-leyes eleven y congelen el rango normativo de materias que anteriormente estaban deslegalizadas (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2)». El art. 50 del Real Decreto-ley 8/2014, no congela el rango del régimen jurídico de las aeronaves civiles pilotadas por control remoto, sino que mantiene la suficiencia del rango reglamentario, limitándose a afrontar la urgencia de la necesidad de regulación con el texto del decreto-ley, elevando el rango única y exclusivamente de modo transitorio, y en tanto el Gobierno desarrolle reglamentariamente las previsiones de ese artículo 50. Por tanto, si el Tribunal no pone obstáculos constitucionales a la congelación de rango por medio del recurso al decreto-ley de materias que anteriormente estaban deslegalizadas, con menor motivo se rechazará esta opción, cuando la misma tiene una duración limitada en el tiempo y, además, afecta a materias previamente no reguladas —como esta—, con lo que, ni siquiera puede apuntarse a la deslegalización de las mismas.

8. El título III, sobre medidas urgentes en el ámbito energético, es impugnado por los recurrentes bajo la tesis de la insuficiencia argumental que sostiene la concurrencia del presupuesto habilitante en la exposición de motivos del Decreto-ley.

Por lo que hace a las medidas destinadas a liberalizar el mercado de los gases licuados del petróleo contenidas en el capítulo I del título III del Decreto-ley, la exposición de motivos realiza la siguiente justificación relativa a la concurrencia del presupuesto habilitante: «En el momento actual, dado que el mercado de los gases licuados del petróleo envasados cuenta con un colectivo de consumidores ubicados en zonas de difícil acceso y consecuentemente con falta de alternativas energéticas, y el suministro en envases con carga igual o superior a 8 kilogramos e inferior a 20 kilogramos va dirigido a un colectivo dónde existen consumidores de marcado carácter social, se considera de extraordinaria y urgente necesidad la actualización de los términos de la obligación de suministro a domicilio de GLP envasado para asegurar que todos los consumidores de este tipo de envases que lo soliciten tengan a su disposición gases licuados del petróleo envasados suministrados en su propio domicilio». En términos prácticamente idénticos se manifiesta la memoria de análisis de impacto normativo.

Así pues, frente a lo afirmado en la demanda, la justificación sobre la necesidad de afrontar la regulación contenida en el Decreto-ley concurre, debiendo este Tribunal verificar si se dan el resto de elementos necesarios para considerar ajustado al art. 86 CE el Decreto-ley en este punto.

Este capítulo I del título III del Decreto-ley incluye medidas urgentes para garantizar el suministro domiciliario de los gases licuados del petróleo envasados en contenedores pequeños (de 8 a 19 kgs.), así como la liberalización del precio de estos productos y el ámbito de aplicación de los precios máximos de venta al público de los gases licuados del petróleo comercializados en aquel mismo formato.

Esta regulación se identifica con un proceso de liberalización del mercado de la energía, concretamente con el vinculado a la comercialización de los gases licuados del petróleo, es decir gas butano y gas propano. El Tribunal ha reconocido reiteradamente «la relevancia, desde la perspectiva del art. 86.1 CE, de la ordenación de los procesos que se desarrollan en el sector energético» (SSTC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 6; 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 2, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 8). Así «la importancia del sector energético para el desarrollo de la actividad económica en general determina que su ordenación, introduciendo reformas en el mismo a fin de mejorar el funcionamiento de los distintos subsectores que lo integran, sea susceptible de constituir una necesidad cuya valoración entra dentro del ámbito de atribuciones que corresponde al Gobierno, al que corresponde apreciar cual es el momento o la coyuntura económica más apropiada para adoptar sus decisiones en este caso dirigidas a introducir un mayor grado de liberalización de las actividades en el sector petrolero, circunstancia que puede hacer necesaria la

aprobación de disposiciones legislativas provisionales y de eficacia inmediata como las contenidas en un decreto-ley excluyendo que se trate de un uso abusivo o arbitrario de dicha facultad» (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 8).

Por tanto, y desde el análisis meramente externo que corresponde a este Tribunal en el contexto de la revisión de la concurrencia, en este caso, de la situación de extrema y urgente necesidad, parece razonable entender que la regulación del mercado de los gases licuados del petróleo, la liberalización de precios, la garantía de precios máximos y la garantía de suministro, puede ser abordada en este tipo de norma, habida cuenta de la situación económica que justifica la adopción de las medidas con contenido económico que alberga este Decreto-ley. Dicho en otros términos, existe conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la fuente escogida, no siendo reprochable, desde el punto de vista estrictamente constitucional, la decisión del Gobierno de identificar, en este caso, la presencia de una situación de urgencia justificativa del recurso al decreto-ley.

El capítulo II se refiere al mercado del gas natural, y la justificación de la urgencia en regular el sector se cifra en la necesidad de garantizar la sostenibilidad económica del sistema gasista, y se expresa literalmente en los términos siguientes: «En consecuencia, se hace necesaria una reforma del régimen retributivo del sector de gas natural basado en el principio de la sostenibilidad económica del sistema gasista y el equilibrio económico a largo plazo, que tenga en consideración las fluctuaciones de la demanda, el grado de desarrollo de las infraestructuras gasistas existentes en la actualidad sin menoscabo del principio de retribución adecuada de las inversiones en activos regulados ni de la seguridad de suministro. Por todo lo expresado anteriormente, la adopción del conjunto de medidas que a continuación se describen reúnen las características de extraordinaria y urgente necesidad exigidas por el artículo 86 de la Constitución, derivadas de la necesidad de garantizar la sostenibilidad económica del sistema gasista, y cuya vigencia inmediata es imprescindible para que puedan tener la eficacia que se pretende».

En sentido concurrente, la Vicepresidenta del Gobierno sostiene en el discurso previo a la convalidación del Decreto-ley por el Congreso que «se está generando un incipiente déficit de tarifa que es necesario corregir con urgencia para evitar situaciones como la que encontramos en el sector eléctrico, en que el déficit tarifario estaba fuera de control. La deuda era de más de 23.000 millones de euros y hubiera crecido a ritmo de 10.500 millones anuales de no haber tomado medidas. Señorías, mejor corregir el déficit de tarifa del gas ahora, cuando es pequeño, que como ha pasado en la legislatura: 23.000 millones de euros de déficit tarifario. Ahora son 800 millones de euros los que se pueden alcanzar a finales de año. Por eso hay que ponerle solución ahora, no a finales de año, y evitar que volvamos a generar un sector difícilmente sostenible en el futuro». La memoria, por su parte, insiste en que las medidas propuestas se aplicarán desde el momento de entrada en vigor del Real Decreto-ley, con el objetivo de contención del déficit durante el periodo regulatorio, al menor coste posible para el consumidor, y estableciendo el principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema gasista.

La justificación, por tanto, de la urgencia de la adopción de las medidas cuestionadas e incluidas en el capítulo II existe, como existe la conexión de sentido, pudiendo deducirla de lo que resolvimos en relación con el déficit tarifario del sector eléctrico en la STC 96/2014, de 12 de junio.

Allí, vinimos a determinar que «este Tribunal ha reconocido, con la perspectiva del art. 86.1 CE, la relevancia de la ordenación de los procesos que se desarrollan en el sector energético (SSTC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 6; 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 2, y 39/2013, de 14 de febrero). Así, en la STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 8, señalábamos, con relación a la concurrencia del presupuesto habilitante para la utilización de un real decreto-ley, que “la importancia del sector energético para el desarrollo de la actividad económica en general determina que su ordenación, introduciendo reformas en el mismo a fin de mejorar el funcionamiento de los distintos subsectores que lo integran, sea susceptible de constituir una necesidad cuya valoración entra dentro del ámbito de atribuciones que corresponde al Gobierno, al que corresponde apreciar cual es el momento o la coyuntura económica más apropiada para adoptar sus decisiones en este caso

dirigidas a introducir un mayor grado de liberalización de las actividades en el sector petrolero, circunstancia que puede hacer necesaria la aprobación de disposiciones legislativas provisionales y de eficacia inmediata como las contenidas en un decreto-ley excluyendo que se trate de un uso abusivo o arbitrario de dicha facultad” (STC 170/2012, FJ 6). Este último pronunciamiento se realizó con relación a unas disposiciones cuya finalidad era la liberalización de las actividades en el subsector del petróleo, pero el mismo criterio se aplicó en la STC 39/2013, de 14 de febrero, a las medidas incluidas en el Real Decreto-ley 4/2006, de 24 de febrero, por el que se modifican las funciones de la Comisión Nacional de Energía, dirigida a extender la autorización administrativa a ciertas operaciones de concentración, y por ello también se puede aplicar ahora al Real Decreto-ley 14/2010, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico».

En el caso de las medidas que contempla el Real Decreto-ley 8/2014, destinadas a prever un nuevo modelo retributivo que permita atajar, en un momento incipiente, el déficit tarifario del sector gasista, integrado también en el sector energético, y por tanto, de relevancia fundamental para coadyuvar a la garantía de la estabilidad presupuestaria en sentido amplio, las cifras contenidas en la memoria de análisis del impacto normativo permiten constatar la evolución de la demanda del sector y el paulatino incremento del déficit, razones que justifican la adopción urgente de las medidas, destinadas a limitar dicho incremento a futuro, imponiendo la aplicabilidad inmediata de las mismas. La conexión de sentido, pues, entre las medidas adoptadas, destinadas a corregir el déficit tarifario, y la justificación de su urgente articulación, de cara a evitar el incremento progresivo de tal déficit de forma inmediata, queda constatada, no pudiéndose hacer un reproche de constitucionalidad al capítulo II del título III del Real Decreto-ley 8/2014, por lo que concierne a su ajuste con el art. 86 CE.

El art. 68 (título III del Real Decreto-ley 8/2014), relativo a la modificación del art. 76.2 de la Ley de minas de 1973, establece que los perímetros de los permisos de investigación y concesiones de explotación deberán solicitarse y definirse por medio de coordenadas geográficas, siendo el sistema ETRS89 (*European Terrestrial Reference System 1989*), el nuevo sistema de referencia geodésico en España y el sistema REGCAN95 en las Islas Canarias. Los recurrentes afirman que no concurre la urgencia en este caso, porque la reforma introducida viene exigida por una norma reglamentaria del año 2007 (el Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, por el que se regula el sistema geodésico de referencia oficial en España), que prevé su implantación en 2015, y que no precisaba de una norma con rango de ley.

Dentro del mismo bloque temático, la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2014, otorga habilitación normativa al Gobierno para la aprobación de un procedimiento para la gestión de los derechos mineros que resulten afectados por el cambio del sistema geodésico de referencia, entendiéndose los recurrentes que la habilitación realizada, apoya, una vez más, el hecho de que el decreto-ley era innecesario, al bastar una norma reglamentaria para afrontar la regulación en él contenida. Exactamente el mismo reproche es el que se hace a la disposición final cuarta, con carácter genérico, aunque vinculándose la argumentación a la que se desarrolla en relación con la disposición final segunda, al prever aquella, de un lado, que «las determinaciones incluidas en normas reglamentarias que son objeto de modificación por este real decreto-ley podrán ser modificadas por normas del rango reglamentario correspondiente a la norma en que figuran» (apartado 1), y, de otro, que «se habilita al Gobierno a modificar los artículos 28 y 29 y los anexos X (Metodología de cálculo de la retribución de la actividad de distribución) y XI (Metodología de cálculo de la retribución de las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento básico) del presente real decreto-ley y al Ministro de Industria, Energía y Turismo a desarrollar el contenido de todos los anteriores» (apartado 2).

Por lo que hace al art. 68 y a la disposición final segunda, la exposición de motivos afirma que «la extraordinaria y urgente necesidad de la modificación se debe a que la disposición transitoria segunda del citado Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, establece que toda la cartografía y bases de datos de información geográfica y cartográfica

producida o actualizada por las Administraciones Públicas debe compilarse y publicarse conforme a lo que se dispone en ese Real Decreto a partir del 1 de enero de 2015 y a que toda la cartografía se está realizando con una base geodésica que no se va a poder utilizar a partir de la referida fecha, con lo cual el sector minero debe conocer cuanto antes la modificación que se va a producir dado que la misma provoca cambios reales en la zona adjudicada cuando se otorgan derechos mineros respecto a la zona que se otorgaría sino se produjeran los cambios que se aprueban en este Real Decreto-ley».

Viendo que la justificación del presupuesto habilitante concurre, y que parece haber conexión de sentido entre el motivo y la medida adoptada —la aplicación inmediata de los cambios en el sistema de referencia geodésica— este Tribunal ha de limitarse a responder a las objeciones relativas a la previsibilidad de la medida, contenida en una norma de 2007. A este respecto, nos hemos pronunciado ya en diversas ocasiones, afirmando que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6)” (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8). Aplicando este criterio ha de admitirse que el Preámbulo de la norma impugnada incluye justificación suficiente que indica la necesidad de dar respuesta inmediata a una situación de naturaleza excepcional, esto es un cambio de suma importancia en materia de gestión los derechos mineros, y en otros ámbitos a los que afecta la modificación en relación con el sistema de referencia geodésica. Por tanto el argumento de los recurrentes, en relación con este particular, ha de ser desestimado.

Por otro lado, es preciso dar respuesta a las alegaciones relativas al «exceso» de rango del Decreto-ley, para regular las materias expuestas. A este respecto, ya hemos dicho en el fundamento jurídico 7, que no existe en nuestro derecho la denominada reserva reglamentaria, y, en consecuencia, no hay impedimento constitucional para que una norma de rango legal —incluido el decreto-ley— pueda entrar en la regulación de materias que en principio no se encuentran reservadas a la ley (por todas, STC 120/2014, de 17 de julio, FJ 8). Admitimos, por tanto, la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, en la medida en que, el alcance de la reforma relativa al sistema cartográfico no hace impensable la conveniencia de contener la misma en una norma con rango de ley, asumiendo que, de este modo, efectivamente el sector minero conocerá esta modificación a la brevedad, pudiendo prepararse para aplicarla efectivamente, a partir del 1 de enero de 2015, lo que justifica, además, la falta de inmediatez efectiva de la medida adoptada, que exige de adaptaciones técnicas, por parte del sector, que requieren de tiempo para su adecuada implementación.

Por último, el capítulo IV del título III se refiere a determinadas medidas de eficiencia energética. La exposición de motivos del Real Decreto-ley, que reproduce en parte los argumentos contenidos en la memoria y a los que nos referiremos después afirma que «para poder realizar lo antes posible medidas de eficiencia energética al menor coste posible es necesario contar con recursos económicos suficientes en el Fondo Nacional de Eficiencia que permita poner en marcha esas medidas a gran escala, siendo del máximo interés general la implantación con la mayor urgencia del sistema de obligaciones que permitirá dotar al Fondo con dichos recursos. De entre las opciones valoradas para acometer medidas tempranas de ahorro energético a gran escala, la implantación de un sistema de obligaciones para aportación a un Fondo Nacional de Eficiencia se presenta como la opción que permite disponer en el menor plazo posible de los recursos necesarios para emprender medidas de eficiencia energética que lleven a una contabilización temprana de ahorros de cara al cumplimiento de los objetivos de la Directiva de la forma más económicamente eficiente.»

Por su parte la memoria afirma, e insistirá en ello la exposición de motivos de la norma, que «el Proyecto de Real Decreto-ley objeto de este informe, tiene su razón en la obligación de incorporar al ordenamiento jurídico español el artículo 7 de la Directiva 2012/27/UE del

Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente al establecimiento de un sistema de obligaciones de eficiencia energética.» El mismo documento afirma que, según la metodología de cómputo de ahorros energéticos recogida en la Directiva, «cuanto antes se lleven a cabo las actuaciones de mejora de la eficiencia energética, mas ahorros derivados de las mismas se podrán contabilizar de cara a la consecución del objetivo vinculante acumulado de ahorro energético, lo que reduce de forma muy significativa el coste de su cumplimiento, siendo por tanto de interés general la puesta en marcha del sistema de obligaciones con la mayor urgencia. De ahí deriva la necesidad de tramitación de la trasposición del artículo 7 de la Directiva de Eficiencia Energética mediante Real Decreto-ley».

La lectura de los anteriores argumentos basta para entender que, frente a lo alegado por los recurrentes, existe en este caso una justificación de la existencia del presupuesto habilitante que, por lo demás, no se limita a referirse a la necesidad de transponer la Directiva comunitaria por haber concluido el plazo de trasposición, tal y como afirma la demanda. Hemos de recordar que nuestra doctrina sostiene que «el recurso al decreto-ley como cauce de incorporación al ordenamiento interno del Derecho de la Unión Europea por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición, sin mayores precisiones, no se adecuaría al presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad, por lo que constituiría un uso abusivo de una facultad excepcional conforme a la Constitución española como es la legislación de urgencia y conduce a un reforzamiento de la posición institucional del poder ejecutivo en detrimento de la del legislativo» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9). De nuevo en este caso, es el impacto económico de las medidas adoptadas el argumento expreso susceptible de conformar una necesidad cuya valoración entra dentro del ámbito de atribuciones del Gobierno. Esa valoración es realizada en la memoria y justifica de forma razonablemente suficiente el ahorro económico que, por vía directa y por vía indirecta, van a suponer las medidas adoptadas, por lo que la conexión de sentido parece existir en este caso, como en el resto de los ámbitos materiales cuya regulación afronta el título III.

9. Los recurrentes refutan las modificaciones en materia de empresas de trabajo temporal y agencias de colocación (art. 116, incluido en el capítulo III, del título IV), reiterando su queja sobre la justificación insuficiente de la concurrencia del presupuesto habilitante, tesis que rebate el Abogado del Estado acudiendo a los argumentos de la exposición de motivos, que se refieren a la necesidad perentoria de «llevar a cabo las modificaciones en la normativa reguladora de las empresas de trabajo temporal y las agencias de colocación porque es imprescindible adaptar cuanto antes sus preceptos a los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado», suponiendo el eje de tal adaptación la nueva redacción del art. 2 de la Ley 14/1994, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, que plasma uno de los principios básicos de la Ley de unidad de mercado, el de eficacia nacional de las autorizaciones.

Ha de recordarse que la Ley 20/2013 había previsto un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para adaptar a sus disposiciones las normas vigentes con rango legal y reglamentario (disposición adicional quinta). Esa previsión hace surgir las dudas sobre la extraordinaria y urgente necesidad que habría habilitado al Gobierno para modificar la Ley 14/1994 por decreto-ley, cuando el plazo de seis meses contenido en la Ley 20/2013 hubiera permitido poner en marcha la iniciativa legislativa del Gobierno y el correspondiente procedimiento parlamentario. Así pues, los recurrentes hacen girar la cuestión, en este caso, en torno a la previsibilidad o imprevisibilidad de la situación que justifica la adopción de la medida, esto es la necesidad de dar cumplimiento a la previsión de la Ley 20/2013.

Si bien nuestra doctrina ha dicho en ocasiones que la utilización por el Gobierno de su potestad legislativa extraordinaria debe circunscribirse a situaciones de fuerza mayor o de emergencia, y la valoración de la existencia de esas situaciones conlleva «la concurrencia de ciertas notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia» (por todas, STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10), también

hemos dicho que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren” (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, por todas)» (STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 6).

Por tanto, y atendiendo a nuestra más reciente doctrina, lo relevante no es que, en este caso, pudiera haberse tramitado o no la reforma de la Ley 14/1994, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, en forma de ley ordinaria por el procedimiento ordinario o por el procedimiento de urgencia, porque esa necesidad de tramitación fuera previsible dado que la misma venía impuesta por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Lo relevante es determinar si existía, en cualquier caso, algún tipo de circunstancia que, más allá de la necesidad de responder a la exigencia contenida en una norma previa, pudiera ser considerada como conformadora del presupuesto habilitante.

Y en este punto nuestra apreciación es que no existe justificación alguna al respecto ni en la exposición de motivos, ni en la memoria, ni en la intervención parlamentaria de la Vicepresidenta del Gobierno. La única y exclusiva justificación se refiere a la necesidad de incluir en la norma reformada por el Decreto-ley los principios de unidad de mercado proyectados en el ámbito de la validez nacional de las autorizaciones, al venir así dispuesto por otra norma, con el mismo rango legal que el Decreto-ley y que la Ley modificada, y por tanto, con igual fuerza normativa. Tal justificación no incide en otras circunstancias que, sin perjuicio de aquella obligación, expliquen el porqué de haber acudido al decreto-ley y no a una ley, esto es razone en torno a la concurrencia de una situación de urgencia que impela al Gobierno a proceder por esta vía para modificar la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal y no le permita o no le haga aconsejable esperar a la tramitación de una reforma de la ley por el trámite del procedimiento legislativo ordinario o del procedimiento legislativo de urgencia. Las anteriores razones nos llevan a declarar la inconstitucionalidad del art. 116 del Real Decreto-ley 8/2014, por oposición a lo previsto en el art. 86 CE interpretado a la luz de nuestra doctrina.

10. Entrando a las disposiciones adicionales decimonovena a vigésima cuarta, relativas a la prórroga de la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil y a la llevanza del Registro por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles nuestro análisis ha de comenzar por el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante. Si se llegara a la conclusión de que tal presupuesto no está presente en este caso, sería innecesario analizar la observancia de los límites materiales del decreto-ley por los preceptos impugnados, cuestión a la que se dirigen buena parte de los motivos esgrimidos por los recurrentes.

La exposición de motivos del Decreto-ley refiere que «la profundización en la modificación del modelo organizativo, así como los cambios que son necesarios en la competencia para la llevanza del Registro Civil a los que se alude en el apartado siguiente, hacen ineludible la extensión del periodo para la entrada en vigor de la norma por el tiempo necesario para asegurar el correcto funcionamiento del nuevo sistema. La inminente entrada en vigor de la ley hace completamente imprescindible la utilización de la figura constitucional del Real Decreto-ley, dando respuesta normativa inmediata a una cuestión inaplazable».

La memoria de análisis de impacto normativo, por su parte, afirma que: «el largo periodo de *vacatio legis* de la Ley 20/2011, de 21 de julio, ya anticipaba las dificultades que habría que abordar para la puesta en funcionamiento del nuevo modelo de Registro Civil, para el que sería necesaria la creación de nuevas infraestructuras materiales, así como una compleja gestión de personal en todos los órdenes, además de dificultades de naturaleza presupuestaria. La mejor solución para vencer aquellas dificultades se ha considerado que esa la atribución de su llevanza, de forma gratuita a un cuerpo de funcionarios preparado para asumirla». Y añade: «Al tratarse la siguiente norma de una

modificación de una ley, no cabe otra opción que llevar a cabo la regulación proyectada mediante norma con rango de ley. Como se ha dicho con anterioridad, dada la premura de la entrada en vigor de la ley 20/2011 de 21 de julio, concurren las suficientes razones de urgencia y necesidad para la utilización del a figura constitucional del Decreto-ley».

Por tanto, la exposición de motivos y la memoria contienen una justificación expresa las razones que abogan por diferir en un año, adicional a los tres previamente previstos, la entrada en vigor de la Ley 20/2011, del Registro Civil. El argumento es claro: la *vacatio legis* prevista en su día ha resultado insuficiente, y la inminente entrada en vigor de la norma exige la prórroga de aquella. Por tanto justificación y conexión de sentido concurren en relación con lo contenido en la disposición adicional decimonovena del Decreto-ley 8/2014.

Ahora bien, la conclusión es distinta respecto de las disposiciones adicionales vigésima a vigésima cuarta. Si bien se justifica la urgencia vinculada a la prórroga de la *vacatio legis* de la Ley 20/2011, ni la exposición de motivos del Real Decreto-ley impugnado, ni la memoria, ni la intervención del Gobierno en sede parlamentaria en el debate de convalidación ofrecen justificación alguna respecto de la urgencia y necesidad de modificar parcialmente el contenido de la norma cuya entrada en vigor pospone la disposición adicional decimonovena. Es decir, no se exponen las razones que llevan al Ejecutivo a introducir la regulación mínima de la llevanza del Registro por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles en las disposiciones adicionales vigésima a vigésima cuarta del Decreto-ley.

Para valorar si la justificación vinculada con la perentoria necesidad de prorrogar la entrada en vigor de la Ley 20/2011 en un año más, alcanza a justificar también el contenido normativo de las disposiciones adicionales vigésima a vigésima cuarta, es preciso comprobar la existencia del segundo elemento a analizar por este Tribunal, según nuestro canon clásico en relación con el control de los decretos-leyes, esto es, la necesaria conexión de sentido entre la medida concretamente impugnada y la situación de urgencia explicitada por el Gobierno a la que se pretendía responder con su aprobación.

Desde este punto de vista, no es posible apreciar fundamento para la regulación del cambio en el régimen de llevanza del Registro Civil que prevén las disposiciones adicionales vigésima a vigésima cuarta del Real Decreto-ley. El final de la *vacatio legis* para la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil sin haber podido hacer frente a los ajustes que exige esa entrada en vigor justifica que esta última se demore, como efectivamente sucede, pero no justifica que se modifique simultáneamente parte de la regulación allí contenida. Más bien al contrario. Ya que la entrada en vigor de las medidas de delegación de la llevanza del Registro Civil a los Registradores Mercantiles y de la Propiedad queda diferida al menos un año, como corresponde a la prórroga de la *vacatio legis* a que venimos haciendo referencia, esto sería suficiente para suponer una contradicción con el uso del Decreto-ley (en el mismo sentido STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 5). Téngase en cuenta, además, que la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, modifica de nuevo, la disposición final décima de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, para ampliar la *vacatio legis*, salvo en las modificaciones introducidas por la propia Ley 19/2015 y que no afectan a la cuestión aquí planteada, al 30 de junio de 2017. A mayor abundamiento si se tiene en cuenta que posteriormente se tramitó como proyecto de ley la disposición objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, resultando la aprobación de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de 2014 (en vigor desde el 17 de octubre de 2014), conteniendo, en los términos exactos en que lo hace el decreto-ley, el cambio de régimen en la llevanza del Registro Civil, e insistiendo en la entrada en vigor de dicha modificación el 15 de julio de 2015 (disposición adicional vigésima de la Ley 18/2014). Lo anterior parece mostrar que había tiempo para tramitar como ley, lo que se aprueba por decreto-ley, sin que mediara, además, justificación del presupuesto habilitante.

Pero es que, además, el contenido y aplicación concreta del nuevo sistema de llevanza del Registro Civil quedan condicionados a un futuro desarrollo normativo del decreto-ley,

tal y como se establece en la disposición adicional vigésima segunda, que insta al Gobierno a que promueva, «en el plazo más breve posible, las modificaciones de la Ley 20/2011, de 21 de julio, necesarias para su adecuación a la llevanza del Registro Civil por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles que en cada momento tengan a su cargo las oficinas del Registro Mercantil, incluyendo las reglas de competencia para la inscripción de los hechos y actos que deban acceder al Registro Civil y el régimen del personal al servicio de la Administración de Justicia destinado actualmente en el Registro Civil». Este desarrollo, intentado en el «Proyecto de Ley de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil», que se presentó el 12 de junio de 2014, no se ha concretado hasta la fecha. Ello supone que no sería posible justificar la urgencia o la necesidad de la regulación impugnada ni siquiera en la necesidad inminente de poner en marcha el procedimiento destinado a transferir la gestión del Registro Civil de la sede jurisdiccional en que ahora se ubica, a la que configuren los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, puesto que un tal procedimiento requiere, para su puesta en marcha, del desarrollo legislativo que prevé la disposición adicional vigésima segunda, un desarrollo que, insistimos, aún no ha sido concretado, como tampoco han tenido reflejo reglamentario las previsiones del Decreto-ley en este ámbito.

Por tanto, ni se da en este caso justificación alguna de la urgencia y necesidad de regular por decreto-ley la llevanza del Registro Civil por los Registradores Mercantiles y de la Propiedad, contenida en las disposiciones adicionales vigésima a vigésima cuarta del Real Decreto-ley 8/2014, ni se justifica el recurso a este tipo normativo cuando de forma simultánea se prevé diferir la entrada en vigor de la norma en más de un año, y se condiciona la efectividad del cambio de régimen de llevanza a la aprobación de las pertinentes modificaciones de la Ley 20/2011. Por tanto, en lo que se refiere a las disposiciones adicionales vigésima, vigésima primera, vigésima segunda, vigésima tercera y vigésima cuarta del Real Decreto-ley 8/2014, no concurre el presupuesto habilitante que exige el art. 86.1 CE, sienta estos preceptos, por esa razón, contrarios a dicho precepto constitucional, y por tanto nulos. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones referidas hace innecesario entrar a valorar su corrección en términos de adecuación a los límites materiales impuestos por el propio art. 86 CE, por lo que no entraremos, en este momento, a realizar análisis alguno sobre esta cuestión.

11. Finalmente, y haciendo en este caso referencia a la alusión de los recurrentes a la preservación de sus derechos de participación política como diputados ex art. 23.2 CE, y que tratamos aquí por su estrecha relación con la tramitación procesal de la convalidación del decreto-ley (art. 86.2 CE), hemos de recordar que, si bien este Tribunal ha reconocido que el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) incorpora, como garantía añadida, el derecho de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad y dentro de la legalidad parlamentaria, el *ius in officium* es un derecho de configuración legal, «en el sentido de que compete básicamente a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden, de modo que una vez creados los derechos y facultades de los parlamentarios, se integran en su status representativo. Igualmente, se ha puesto de manifiesto que cualquier infracción del estatuto del parlamentario en la Cámara no representa, por sí sola, una lesión del derecho fundamental, toda vez que únicamente poseen relevancia constitucional aquellos derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa parlamentaria, por lo que sólo cabe apreciar vulneración del art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente su práctica o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes» (STC 119/2011, de 5 de julio).

Visto en estos términos, puede decirse que el trámite de convalidación del decreto-ley contemplado en el art. 86.2 CE es ejercicio de la función de control parlamentario (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3), y por tanto puede considerarse integrado en el *ius in officium*, eso sí, en los términos previstos en el

art. 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que prevé expresamente, en su apartado 2, que «un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad», y en el apartado 3, que «concluido el debate, se procederá a la votación, en la que los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación y los negativos favorables a la derogación». Por tanto, la exigencia de los recurrentes, de estimar necesario un debate en profundidad del contenido del decreto-ley, con cada uno de los Ministros que, por el ámbito material del decreto-ley, hayan podido intervenir en la elaboración del mismo, o de entender limitadas sus facultades de examen, deliberación y enmienda, no se cohonesta con el diseño de la facultad de control reglamentariamente previsto en los supuestos de convalidación de decretos-leyes.

Como ya dijimos en la STC 129/2013, de 4 de junio, «el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1 CE) impone que la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 c); y 209/2012, 14 de noviembre, FJ 2]. Por otra parte, hemos declarado que el derecho fundamental del art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, y que esa configuración corresponde a los Reglamentos Parlamentarios, a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que ostentan sus miembros (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4)» (FJ 10). Todo lo cual nos lleva a desestimar la alegación de los recurrentes, porque las facultades que reclaman como integrantes de su *ius in officium*, sencillamente no están reconocidas como tales en el Reglamento Parlamentario. No se ha dado en este caso infracción alguna de la legalidad parlamentaria que haya provocado una lesión del art. 23.2 CE, porque no existe cobertura legal alguna para las pretensiones de los recurrentes. La intervención que estos pretenden en relación con la discusión de fondo sobre el contenido del decreto-ley no se da en el trámite de convalidación, sino, en su caso, en el de tramitación como proyecto de ley del texto del Decreto-ley, una tramitación que en este caso, concurriría, abriendo a los recurrentes la posibilidad de enmienda, discusión y modificación del texto.

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 parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el más de cincuenta Diputados y, en consecuencia:

Declarar que:

1.º Son inconstitucionales y nulos el art. 116 y las disposiciones adicionales vigésima a vigésima cuarta del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de septiembre de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

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.—Adela Asua Batarrita.—
Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.