

Legislación excepcional de urgencia e igualdad de género en el empleo y la ocupación. La constitucionalidad del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

María Emilia Casas Baamonde

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid. Presidenta Emérita del Tribunal Constitucional

Resumen: *La Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2023, de 21 de marzo, ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados frente al Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, por considerar que el Gobierno ha aportado justificación suficiente de la concurrencia del presupuesto constitucional de la extraordinaria y urgente necesidad, requerido por el art. 86.1 CE para que el Gobierno pueda recurrir legítimamente a aprobar legislación excepcional de urgencia; con el objetivo político de conseguir la igualdad y corregir con urgencia las persistentes e injustificadas discriminaciones entre mujeres y hombres en el trabajo.*

Palabras clave: *Decretos-leyes. Extraordinaria y urgente necesidad. Justificación. Discrecionalidad política. Igualdad de género. Discriminación. Conexión de sentido. Eficacia normativa. Inmediatez.*

Abstract: *The Constitutional Court Judgment 18/2023, of March 21, has dismissed the unconstitutionality appeal filed by more than fifty deputies of the Popular Parliamentary Group of the Congress of Deputies against Royal Decree-Law 6/2019, of March 1, considering that the Government has provided sufficient justification for the concurrence of the constitutional budget of extraordinary and urgent need, required by art. 86.1 CE so that the Government can legitimately resort to passing exceptional emergency legislation; with the political objective of achieving equality and urgently correcting the persistent and unjustified discrimination between women and men at work.*

Keywords: *Decree-laws. Extraordinary and urgent need. Justification. Political discretion. Gender equality. Discrimination. Sense connection. Regulatory efficacy. Immediacy.*

I. Introducción

La sentencia se dicta en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados respecto de la totalidad del Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación (BOE, 7 de marzo). El recurso de

inconstitucionalidad aduce un único motivo: la ausencia para la aprobación del citado real decreto-ley del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad y, por tanto, la infracción del art. 86.1 CE. La sentencia del Tribunal Constitucional aprecia la justificación suficiente del presupuesto constitucional de la extraordinaria y urgente necesidad que permite excepcionalmente al Gobierno emanar la norma de urgencia a partir del control externo que el Tribunal efectúa de la justificación gubernamental en la exposición de motivos de la norma impugnada, en el trámite de convalidación en el Congreso de los Diputados y en la memoria de análisis de impacto normativo; control que ha de respetar el margen de apreciación política y de oportunidad del Gobierno en la configuración de su política reformista y, en concreto, de sus políticas de igualdad, y del Congreso de los Diputados -en este caso, de su Diputación Permanente- en su convalidación. En consecuencia, la sentencia desestima el recurso de inconstitucionalidad.

II. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: sentencia.

Órgano judicial: Tribunal Constitucional (Pleno).

Número de resolución judicial y fecha: sentencia núm. 18/2023, de 21 de marzo.

Tipo y número recurso o procedimiento: Recurso de inconstitucionalidad núm. 2206/2019.

ECLI:ES:TC:2023:18

Fuente: BOE

Ponente: Excmo. Sr. D. Cándido Conde-Pumpido Tourón (Presidente).

Votos Particulares: un voto particular formulado conjuntamente por la magistrada y los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y don César Tolosa Tribiño

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

1. Problema suscitado

Como ya se ha señalado, el problema suscitado por los más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados que interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación [art. 162.1.a) CE y art. 32.1.c) LOTC], se refería a la falta del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, que habilita al Gobierno a “dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general” (art. 86.1 CE). El problema del control por el Tribunal Constitucional del presupuesto constitucional del dictado por el Gobierno de decretos-leyes, frecuente en la jurisprudencia constitucional desde la STC 29/1982, de 31 de mayo, presenta en este caso la singularidad de que se centra en su justificación por el Gobierno de la situación constitucional requerida, habilitadora de su intervención legislativa excepcional, y en que esa justificación por el Gobierno se vincula a un estado de freno normativo y social de la igualdad de género en el trabajo, y de persistencia de discriminaciones intolerables, causados por una regulación legal insuficiente para combatir tan nocivas consecuencias, y que esto ocurre en una coyuntura política problemática, en que la aprobación del decreto-ley impugnado se hizo conociendo la voluntad del Presidente del Gobierno de disolver anticipadamente las Cámaras - declaración institucional del presidente del Gobierno el día 15 de febrero de 2019-, habiendo sido seguida, casi inmediatamente, de la efectividad de esa disolución anticipada y de la convocatoria de elecciones generales para el 25 de abril

por Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo. El decreto-ley aprobado por el Gobierno fue sometido a debate y votación de totalidad ante la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, conforme al art. 78.2 CE, en su sesión de 3 de abril^[1], resultando convalidado por 40 votos a favor y 25 en contra. Sometida a votación su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, se rechazó por 12 votos a favor y 53 en contra ^[2].

2. Antecedentes

El recurso de inconstitucionalidad se interpuso el 4 de abril de 2019 por los diputados comisionados por más de 50 diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra la totalidad del Real Decreto-ley 6/2019 por la carencia de presupuesto habilitante de su dictada en infracción del art. 86.1 CE.

Fue admitido a trámite por providencia del Pleno de 7 de mayo de 2019, a propuesta de la Sección Primera, dando traslado de la demanda y de los documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones (art. 34 LOTC), y publicándose la incoación del procedimiento en el BOE de 14 de mayo de 2019.

El Abogado del Estado se personó en nombre del Gobierno mediante escrito de 16 de mayo de 2019 y solicitó prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones. Por personado por diligencia de ordenación de 16 de mayo de 2019 de la secretaria de justicia, se prorrogó en ocho días el plazo concedido por providencia de 7 de mayo de 2019.

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

El magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, formalizó su voluntad de abstenerse en el conocimiento del recurso, por escrito de 10 de febrero de 2023, de acuerdo con lo previsto en los arts. 217 y 221 de la LOPJ en relación con el art. 80 LOTC, por entender que concurría la causa del art. 219.13 LOPJ. Por auto de 21 de febrero de 2023, el Pleno acordó estimar justificada la abstención formulada por el magistrado y apartarle definitivamente del conocimiento del mismo y de todas sus incidencias.

Habiendo declinado la ponencia el magistrado don César Tolosa Tribiño, se designó como nuevo ponente al presidente don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

Por providencia de 21 de marzo de 2023 se acordó señalar ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia (Antecedentes, 1, 3, 4, 5, 7, 8 y 9).

IV. Posición de las partes

1. De los diputados recurrentes

Los diputados recurrentes desarrollaron el motivo de inconstitucionalidad hecho valer en su recurso, alegando en su demanda el incumplimiento del requisito “presentación explícita y razonada” de las razones para la aprobación del real decreto-ley y la falta de efecto inmediato de su regulación sobre la situación jurídica existente, exponiendo: 1), que ciertas frases que el Gobierno ha utilizado para fundamentar la extraordinaria y urgente necesidad del dictado del real decreto-ley recurrido son idénticas a las empleadas, al mismo fin, en la motivación de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por la que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil

y la dictadura; 2), que la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación del real decreto-ley impugnado, contenida en su exposición de motivos, se efectúa con meras afirmaciones y frases genéricas vacías de contenido (contra lo prevenido en la STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3) y no sustentadas en datos o información adicional del Instituto de la Mujer, del INE, del Instituto Europeo de Igualdad, o de cualquier otro banco de datos o estadística oficial que las confirmen. En iguales defectos habría incurrido la vicepresidenta del Gobierno en el debate de convalidación, sin que las meras opiniones, creencias o suposiciones puedan justificar el recurso gubernamental a la extraordinaria legislación de urgencia; 3), que el Gobierno no había justificado, debiendo hacerlo (SSTC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10; 137/2011, de 28 de marzo, FJ 7, y 61/2018, de 7 de junio, FJ 9), los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos reformadores se hubieran derivado de la tramitación de la reforma normativa por el procedimiento legislativo parlamentario, pues en el momento de disolución de las Cortes Generales (5 de marzo), poco después de la aprobación del real decreto-ley impugnado (1 de marzo), se encontraban en tramitación hasta diez proposiciones de ley con la misma temática; 4), que las medidas legislativas propuestas, en concreto las contenidas en los arts. 1, 2, 3 y 4 del real decreto-ley recurrido, no modificaban de manera inmediata la situación jurídica existente, sino de manera aplazada en el tiempo en meses o en años, sujetas al desarrollo informático y a una *vacatio legis* de un mes, todo lo cual contradecía la situación de extraordinaria y urgente necesidad que habilita al Gobierno a recurrir a la legislación de urgencia (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9, y 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3); y 5), que el real decreto-ley impugnado tampoco justifica una coyuntura previa negativa e incierta en su desarrollo que haga necesaria su aprobación, pues los datos existentes sobre desigualdad arrojan una evolución positiva en general en la última década, no habiendo en la exposición de motivos de la norma impugnada ningún dato acerca del empeoramiento de “las circunstancias de desigualdad” (Antecedentes, 2; FFJJ 1 y 4).

2. Del Abogado del Estado

El Abogado del Estado solicitó, en su escrito de alegaciones registrado el 13 de junio de 2019, la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad al defender que la apreciación de la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad es un juicio político que corresponde al Gobierno, y que, en el caso, ese juicio se mantuvo dentro de lo manifiestamente razonable, atendiendo a las explicaciones realizadas por el Gobierno en la exposición de motivos de la norma impugnada, en el trámite de convalidación en el Congreso de los Diputados y en la memoria de análisis de impacto normativo. En defensa de su solicitud adujo: 1), que la norma impugnada se dirige a garantizar la efectividad de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo, y que diversas iniciativas parlamentarias, tanto en el Congreso como el Senado, habían instado a una actuación urgente en esta materia; 2), que el preámbulo del real decreto-ley expone la necesidad de abordar de manera urgente disposiciones para paliar la desigualdad, necesidad y urgencia, reiteradas por el Gobierno a través de la vicepresidenta y ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, en el debate de convalidación del real decreto-ley celebrado el día 3 de abril de 2019, en sesión de la diputación permanente núm. 9 del Congreso de los Diputados (“Diario de Sesiones” núm. 185, págs. 15-18); 3), que el logro de la igualdad y no discriminación, fundamento básico y esencial de una democracia, puede entenderse siempre como una necesidad perentoria y requerir una reforma de urgencia, objetivo que, además, el Gobierno no podía cumplir ante la proximidad de unas elecciones generales que podían haber supuesto su cambio, por lo que la consecución de su objetivo reformista, de conformación del ordenamiento laboral y de Seguridad Social al principio de igualdad y no discriminación por género en un grado mayor que el existente, constituía una extraordinaria y urgente necesidad dentro de la discrecionalidad política del Gobierno; 4), que, tratándose de una reforma jurídica, que no afronta una coyuntura económica problemática, el Gobierno, dentro de su legítima posición ideológica en orden a conformar la realidad social, puede considerar que, en aquellas circunstancias políticas, demorar la reforma podía impedir la, no haciendo, por consecuencia, un uso

arbitrario o abusivo del decreto-ley, sino un uso para lograr un objetivo de profundización en la igualdad como valor esencial; 5), que las reformas estructurales no son incompatibles con la utilización del decreto-ley si existe la extraordinaria y urgente necesidad que las justifique, lo que debe determinarse atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (SSTC 137/2011, FJ 6; 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 5; 47/2015, de 5 de marzo, FJ 5, y 139/2016, de 21 de julio, FJ 3); 6), mas específicamente, que la urgencia de la modificación de la regulación de los planes de igualdad se basa en que la aplicación efectiva del contenido de tales planes exigirá una previa fase de elaboración de los planes, su negociación con los representantes de los trabajadores y su aprobación en convenio colectivo estatutario, de modo que si se demorara la modificación normativa de su contenido, se retrasaría evidentemente su aplicación efectiva, por lo que no es del todo cierto que el real decreto-ley impugnado no modifique la realidad inmediata.

Continúa el Abogado del Estado desgranando las distintas medidas del real decreto-ley impugnado, complementarias entre si y subordinadas a la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación, y justificando la perentoriedad de su regulación (Antecedentes, 6; FJ 1).

V. Normativa aplicable al caso

Constitución

- “Artículo 86
- En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.
- Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.
- Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”

VI. Doctrina básica

1. La jurisprudencia constitucional sobre el presupuesto habilitante del dictado gubernamental de Decretos-Leyes

La sentencia arranca su fundamentación jurídica con la exposición de la doctrina constitucional, ya muy abundante, sobre el presupuesto habilitante de “extraordinaria y urgente necesidad” (art. 86.1 CE), que, en la exposición que sigue, casi desde el inicio de la jurisprudencia constitucional (STC 6/1983, FJ 5), ha devenido en un presupuesto amplio y comprensivo de las situaciones de necesidad a las que el Gobierno, dentro de su libertad de opción política, puede subvenir, no pudiendo hacerlo a través de los procedimientos de tramitación parlamentaria de las leyes, respetuosos de las potestades legislativas de las Cortes Generales.

Aquí será bastante con recordar, sintéticamente, los ítems básicos del FJ 2:

- El concepto de extraordinaria y urgente necesidad del art. 86.1 CE no es “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin

restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes”. De ahí la función de control del Tribunal Constitucional de la observancia gubernamental de esos límites jurídicos en garantía de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002 FJ 4, y 137/2003, FJ 3).

- La definición por los órganos políticos de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” debe ser explícita y razonada, y debe existir una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (SSTC 29/1982, FJ 3; 182/1997, FJ 3). Esa definición y conexión puede ser reflejada en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el expediente de su elaboración (con cita, entre otras, de las sentencias que acaban de citarse en sus respectivos FFJJ 4).
- La extraordinaria y urgente necesidad de una medida no deriva necesariamente de su imprevisibilidad, ni de la inactividad del Gobierno; precisa de la excepcionalidad de la situación efectivamente concurrente (SSTC 1/2012, FJ 6; 11/2002, FJ 6; 68/2007, FJ 8).
- La legislación de urgencia es un instrumento constitucionalmente lícito si utilizado al fin constitucional que la justifica, cual es satisfacer situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que precisen una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por el procedimiento ordinario o por el de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (SSTC 6/1983, FJ 5; 189/2005, FJ 3; 329/2005, FJ 5; 137/2011, FJ 4; 35/2017, FJ 3...).
- El control del Tribunal Constitucional es un control jurisdiccional *ex post*, que recae sobre la actuación del Gobierno dentro del presupuesto constitucional de la extraordinaria y urgente necesidad y que no sustituye a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes (SSTC 31/2011, FJ 3; 142/2014, FJ 3; 61/2018, FJ 4).
- La Constitución ha optado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada en la que su presupuesto habilitante no es “una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos”; con mayor amplitud, el presupuesto habilitante describe una situación de “necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 125/2017, FJ 2; 152/2017, FJ 3).

2. La justificación por el Gobierno de la extraordinaria y urgente necesidad

Formulada la doctrina constitucional, la sentencia dedica su largo FJ 3 (“*Explicitación por el Gobierno de la concurrencia del presupuesto habilitante de “extraordinaria y urgente necesidad”*”) a referir los motivos manifestados por el Gobierno acerca de la concurrencia del presupuesto constitucional de la extraordinaria y urgente necesidad en la aprobación del Real Decreto-ley 6/2019, impugnado, en la exposición de motivos, el debate parlamentario de convalidación y el expediente de elaboración de la norma de urgencia, siguiendo en ello la guía de la jurisprudencia constitucional.

En la exposición de motivos, se señalan los “resultados discretos, cuando no insignificantes”, conseguidos por las medidas promocionales de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la efectividad de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, el “claro retraso en el cumplimiento de los objetivos de igualdad”, la persistencia de “desigualdades intolerables en las condiciones laborales de mujeres y hombres”, “la brecha salarial que no ha sido reducida en los últimos años”, la “fuerte discriminación” de la mitad de la población, el reto de la Revolución Industrial 4.0 y de la digitalización, en la que las brechas de género se manifiestan en la infrarrepresentación de las mujeres en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, ámbitos de creación de los puestos laborales mejor remunerados. En este difícil panorama la aprobación de una nueva norma integral y transversal en materia de empleo y ocupación, que contenga las garantías necesarias para hacer efectivo el principio de igualdad de trato y de oportunidades, con base en los artículos 9.2 y 14 de la Constitución Española, es necesaria y urgente, redundando su retraso en “un daño de difícil reparación que no puede ser asumido por una sociedad moderna como la española”, debiendo las políticas públicas de igualdad “remover los obstáculos que impidan el acceso y desarrollo de las mujeres en los ámbitos de la ciencia, la investigación y la tecnología”. Concorre, por ello, según la exposición de motivos, la extraordinaria y urgente necesidad que habilita al Gobierno a aprobar el real decreto-ley dentro del margen de apreciación política que le reconoce el artículo 86.1 de la Constitución. Continúa la exposición de motivos explicando lo contenidos del derecho básico de las personas trabajadoras a la igualdad de trato y de oportunidades en relación con la prohibición de discriminaciones, acosos y represalias, las acciones positivas, el ejercicio corresponsable de los derechos de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, y la necesidad de reformar siete leyes que inciden directamente en la igualdad entre mujeres y hombres. Y justifica la urgencia de la aprobación de la norma y el recurso gubernamental al decreto-ley, no impedido por la persistencia de la situación desigualitaria ni por el carácter estructural de la propia norma, conforme a la jurisprudencia constitucional que cita.

En el trámite de convalidación parlamentaria del real decreto-ley, la vicepresidenta y ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, en nombre del Gobierno, ante la diputación permanente del Congreso de los Diputados, ofreció cifras y porcentajes concretos sobre mujeres paradas, afiliadas a la seguridad social, la inferior cuantía de sus pensiones, la parcialidad de su trabajo, su excesivo tiempo de cuidado no remunerado, reveladoras de la desigualdad laboral y ocupacional de las mujeres, a las que añadió los datos de violencia de género, y llamó a la urgencia de la reforma para combatir una innegable e intolerable situación de desigualdad de las mujeres.

En fin, la “Memoria de análisis de impacto normativo sobre el proyecto de real decreto-ley de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación”, de 1 de marzo de 2019, coincide en el diagnóstico manifestado en la exposición de motivos, y aporta datos sobre empleo, sobre la incidencia en el empleo por la existencia de hijos, el número de horas semanales trabajadas, la tasa de paro, el salario anual medio y la brecha salarial de género en salarios por hora, la distribución salarial, las personas con empleo y el tiempo medio diario dedicado a las distintas actividades, las personas ocupadas y el cuidado de personas dependientes. Y justifica la situación de extraordinaria y urgente necesidad en la involución de los datos sobre igualdad de género en las tasas de empleo, coincidiendo también en ello, en parte, con la exposición de motivos: “La situación de desigualdad insoportable e injustificable que padecen actualmente las mujeres en nuestro país les acarrea cada día unos perjuicios de difícil reparación que no pueden ser asumidos por una sociedad moderna como la española. En este sentido es necesario recordar la reiterada doctrina constitucional según la cual el hecho de que esta situación persista por largo tiempo no es óbice para que se haga frente a la misma por vía de la legislación de urgencia (STC 11/2002 FJ 7). El carácter estructural de una situación no impide que, en el momento actual, pueda convertirse en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad atendiendo a

las circunstancias concurrentes (STC 137/2011, FJ 6; STC 183/2014, FJ 5; STC 47/2015, FJ 5; STC 139/2016, FJ 3, y STC 33/2017, FJ 3)”.

La “Memoria...” describe la necesaria conexión entre la situación de urgencia y las medidas concretas adoptadas por la norma para hacerle frente e interrelacionadas entre sí: planes y medidas de igualdad, derechos de las personas trabajadoras de igualdad efectiva y real de hombres y mujeres; adecuación de las prestaciones de seguridad social a los nuevos derechos; financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia a cargo de la Administración General del Estado, reforzamiento de recursos del sistema de autonomía y atención a la dependencia.

3. El enjuiciamiento constitucional de la justificación por el Gobierno de la situación extraordinaria y urgente de necesidad

Por fin, parece que el Tribunal va a iniciar su enjuiciamiento de la concurrencia del presupuesto habilitante del dictado del Real Decreto-ley 6/2019, acometiendo la doble comprobación de la presentación explícita y razonada de los motivos tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación y de la existencia de la necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para enfrentarla. Sin embargo, abandona su FJ 4 (*“Examen de la motivación aducida por el Gobierno: objeciones suscitadas y orden de análisis”*) al relato, una vez más, de las objeciones de los diputados recurrentes.

Ese enjuiciamiento tiene lugar en los FFJJ 5 y 6 de la sentencia, destinándose el FJ 7 y último a la conclusión alcanzada.

Por la conclusión empieza, no obstante, el FJ 5 de la sentencia: “De conformidad con el control externo que corresponde a este tribunal, podemos considerar que el Gobierno ha satisfecho la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” que le llevó a dictar el Real Decreto-ley 6/2019, de modo que la carga de justificar la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el artículo 86.1 CE puede considerarse cumplida”.

Pasa después a explicar las razones de esas consideraciones con las palabras de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2019, que se resumen en la insuficiencia de la regulación vigente en España sobre igualdad de género para alcanzar el objetivo de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y en la ocupación, debida “al carácter fundamentalmente promocional o de fomento que tiene el modelo de intervención establecido por la Ley Orgánica 3/2007”. Era necesario corregir los avances “insignificantes” logrados al amparo de la citada ley y urgente remediar la situación de desigualdad - “la mitad de la población está sufriendo una fuerte discriminación y está viendo afectados sus derechos fundamentales”-, pues el retraso en la corrección provocaría “un daño de difícil reparación”, agravado por los retos de la digitalización, que han situado a las mujeres ante nuevas brechas de infrarrepresentación en la ciencia, la investigación y la tecnología. A esa corrección, necesaria y urgente, atendía el “nuevo texto articulado integral y transversal en materia de empleo y ocupación”.

Ese “escenario general de “desigualdad de condiciones”, de “obstáculos” y de falta de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”, y “la necesidad de “remov[er] obstáculos y toma[r] decisiones legislativas en dirección a la desigualdad” en las condiciones laborales”, volvieron a ponerse de manifiesto en el debate de convalidación del Real Decreto-ley, a través de la intervención de la Vicepresidenta del Gobierno, y su urgencia: “las cifras hablan por sí solas; seis de cada diez parados son mujeres”.

La “Memoria de análisis de impacto normativo sobre el proyecto de real decreto-ley de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación” reiteraba la necesidad y urgencia de la reforma legislativa, señalando datos de involución en la brecha de género en las tasas de empleo.

Justificada por el Gobierno la situación de extraordinaria y urgente necesidad, que condujo a la aprobación del Real Decreto-ley 6/2019, el Tribunal Constitucional responde a las objeciones de los diputados recurrentes.

1º) Sobre la falta de datos e información estadística en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2019 que respalden la apreciación política del Gobierno

La doctrina constitucional reconoce al Gobierno que recurre a la legislación de urgencia un amplio margen de apreciación política. La definición explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad es una exigencia mínima de transparencia y racionalidad, que delimita externamente la referida capacidad de apreciación política, siendo preciso un grado de concreción que permita ejercer, por un lado, el control político del Congreso de los Diputados sobre la concurrencia del presupuesto habilitante y, por otro, el control jurídico sobre esa concurrencia que le corresponde al Tribunal. Sin embargo, la doctrina constitucional no exige que la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad haya de resultar justificada por datos concretos, reales o actuales, ni por información estadística de procedencia oficial o de otro tipo. Sin perjuicio de la oportunidad de esos datos e información para esclarecer la situación de extraordinaria y urgente necesidad, no constituyen “un requisito imprescindible que acarree, en caso de incumplimiento, la grave sanción de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad”. Por lo demás, en el caso, los datos y la información estadística demandada se encontraban “con cierta prolijidad” en la memoria de análisis de impacto normativo.

2º) Sobre la utilización de fórmulas rituales y vacías de contenido para la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad

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

Lo que no ocurre en el caso del Real Decreto-ley 6/2019, cuya exposición de motivos ha justificado suficientemente la insuficiencia de la vigente regulación legal para alcanzar el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación y sus efectos nocivos de desigualdad, de necesaria y urgente corrección. Que dicha exposición de motivos coincida con la del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, en afirmar la posible utilización del decreto-ley para abordar regulaciones estructurales^[3] no significa la denunciada utilización de fórmulas vacías de contenido, rituales, genéricas o estereotipadas para describir el presupuesto habilitante del dictado de la norma de urgencia, sino el ateniendo a la jurisprudencia constitucional, “según la cual el decreto-ley también puede utilizarse para hacer frente a situaciones de carácter estructural. Es difícilmente admisible que la adecuación a la doctrina constitucional pueda suponer la utilización de fórmulas rituales y vacías de contenido”.

3º) Sobre la ausencia de explicación de la coyuntura específica actual o la imprevisibilidad de su desarrollo o que este sea negativo, ya que los datos existentes y los índices en materia de desigualdad arrojan una evolución positiva en general en la última década

Reitera la sentencia que la potestad legislativa excepcional que la Constitución reconoce al Gobierno en su art. 86 “no está subordinada a una carga de motivación

como la que pretenden los recurrentes”. El Gobierno no tiene que justificar que la realidad social sobre la va actuar a través de un decreto-ley precisa una evolución determinada, de claro sesgo negativo, “de forma que solo una evolución cualificadamente negativa de una variable social o económica justificaría la legitimidad constitucional del recurso al decreto-ley”. Por lo demás, esa evolución insignificante de los resultados de igualdad de género en el empleo y la ocupación, resultante de discriminación de la mitad de la población, fue la considerada como situación de extraordinaria y urgente necesidad por el Real Decreto-ley 6/2019, advirtiéndose en la memoria de impacto de que “la evolución de los últimos meses muestra algunos datos de involución, por ejemplo, por lo que respecta a la brecha de género en las tasas de empleo”.

Rechaza categóricamente la sentencia que el Gobierno esté inexcusablemente obligado a mostrar la imprevisibilidad de un determinado desarrollo social, económico o jurídico, pues “la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno” (SSTC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6).

Es aquí donde la sentencia alcanza verdaderamente la conclusión de su fundamentación: “En consecuencia, por las razones expuestas podemos concluir que el Gobierno ha satisfecho suficientemente la carga de explicitar y razonar la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que le llevó a dictar el real decreto-ley” impugnado.

4. El examen de la conexión de sentido entre las medidas legislativas aprobadas y la situación de extraordinaria y urgente necesidad

Sobre la conexión de sentido o relación de adecuación entre las concretas medidas normativas aprobadas y la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que subvienen, la sentencia parte de la establecida doctrina constitucional que demanda que esa relación sea directa y que la adecuación lo sea, tanto atendiendo al contenido de las medidas legislativas, como a su estructura, entendida ésta como la capacidad de las normas de modificar con inmediatez la situación jurídica existente.

Con este canon analiza la sentencia las modificaciones normativas del Real Decreto-ley 6/2019, que han afectado a un total de siete textos legales: a Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; al ET; al TREBEP; a la LGSS; a la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2009; a la LISOS; y a la Ley 20/2007, de 11 de julio, del estatuto del trabajo autónomo. Ese conjunto sistemático de modificaciones legislativas, interrelacionadas entre sí, se ajustaron a los objetivos del Gobierno de superar la insuficiencia de la vigente regulación legal para alcanzar el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación y de enmendar la persistencia de desigualdades intolerables en las condiciones laborales de mujeres y hombres. Desde el punto de vista de la dimensión material de las medidas normativas en el enjuiciamiento de su adecuación a la situación de extraordinaria y urgente necesidad sobre la que ha intervenido el real decreto-ley impugnado, sobre la que nada habían dicho los recurrentes, la conexión de sentido se ha respetado.

Vuelve la sentencia a las alegaciones de los diputados recurrentes en el extremo de la estructura de las medidas normativas, esto es, de la falta de urgencia, que denunciaron, de al menos parte del real decreto-ley impugnado.

1º) Sobre la falta de explicación por el Gobierno de los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de las modificaciones normativas por el procedimiento legislativo parlamentario, cuando, además, existían hasta diez proposiciones de ley en tramitación sobre la materia objeto de la norma de urgencia.

La sentencia contesta con la jurisprudencia del Tribunal, que exige “de manera genérica” que la norma de urgencia se utilice para la realización de objetivos gubernamentales que precisen de inmediatez, en un plazo más breve que el consumido por el procedimiento parlamentario ordinario o de urgencia para el ejercicio por el poder legislativo de sus competencias constitucionales. El Gobierno tiene que justificar la necesidad y la urgencia de las medidas normativas aprobadas, pero no está obligado a aportar “un estudio o pronóstico de los riesgos que podrían derivarse de esperar a la tramitación de la modificación normativa pretendida por el procedimiento legislativo ordinario”.

La consideración de fondo que hace aquí la sentencia, aparentemente fuera de su control externo [FJ 6.a)], es que la igualdad de género en el trabajo es de la máxima relevancia por su íntima conexión con la esfera individual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad y sus profundos vínculos con disposiciones fundamentales de la Constitución (arts. 1, 9.2, 10.1, 14, 35.1 y 41 CE), por lo que -la sentencia regresa a la justificación por el Gobierno de la situación de urgente y extraordinaria necesidad-, su consecución “exige una acción normativa absolutamente inmediata”, sin ningún retraso, sin “ni siquiera la demora que conllevaría la tramitación parlamentaria”. Resuelve, “conforme al control externo que nos incumbe,” que ni es abusivo ni arbitrario calificar la insuficiencia de la regulación legal para alcanzar el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación de situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Entra en juego a continuación la problemática coyuntura política en relación con la existencia de proposiciones de ley sobre la materia hecha valer por los diputados impugnantes. La sentencia recuerda que el real decreto-ley se aprobó el 1 de marzo de 2019, cuando ya el presidente del Gobierno había anunciado la disolución anticipada de las Cortes Generales y la convocatoria de elecciones legislativas para el día 28 de abril, hechas efectivas por el Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo. Se produjo, como consecuencia, la caducidad de todos los asuntos pendientes de examen y resolución por las cámaras (art. 207 del Reglamento del Congreso), no resultando posible, a corto plazo, tramitar la vía parlamentaria.

2º) Sobre la incapacidad de varias de las medidas del real decreto-ley impugnado para modificar manera instantánea la situación jurídica existente. Las regulaciones de sus arts. 1, 2, 3 y 4 demandaban una aplicación paulatina en el tiempo, demorada en meses e incluso años, o condicionada al desarrollo informático de la Administración o la entidad gestora para la gestión, trámite y pago de una prestación, y la disposición final estableció una *vacatio legis* de un mes, en contradicción con la alegada extraordinaria y urgente necesidad.

El Tribunal Constitucional recurre, una vez más, a su doctrina sobre la diferencia entre la inmediatez de la acción normativa del instrumento normativo de urgencia, imprescindible para cumplir el presupuesto habilitante constitucional, y la inmediatez o celeridad de todos sus efectos, que no es necesaria a este fin. Con cita de sentencias anteriores^[4] reiteró que “no debe confundirse la eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Solo aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el art. 86.1 CE [...] en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia”. Trae a colación también otras decisiones recaídas en casos próximos: las SSTC 64/2017, FJ 2, y 139/2016, FJ 5.

La regulación de la exigibilidad a las empresas de la aprobación de los planes de igualdad escalonada en el tiempo (uno, dos o tres años), según el número de sus trabajadores (entre 150 y 250, entre 100 y 150, y entre 50 y 100), no impidió la inmediatez de la acción normativa del real decreto-ley recurrido, que entró en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (disposición final 2ª, apartado 1). La nueva regulación de los planes de igualdad y la ampliación de su ámbito subjetivo fue eficaz de forma inmediata, no obstante su exigibilidad se haya pospuesto a un momento posterior al de la entrada en vigor del real decreto-ley en

atención a la complejidad de la elaboración, negociación y aprobación de dichos planes en función del tamaño de cada empresa.

Conforme a la regla general de la citada disposición final 2ª, apartado 1, del real decreto-ley impugnado, su entrada en vigor tuvo lugar el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”. El apartado 2 contuvo una regulación de derecho transitorio, disponiendo que “[l]a regulación introducida por el presente real decreto-ley en materia de adaptación de jornada, reducción de jornada por cuidado del lactante, nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento en el trabajo por cuenta ajena, público y privado, así como a las prestaciones de Seguridad Social correspondientes, será de aplicación a los supuestos que se produzcan o constituyan a partir de su entrada en vigor” (apartado 2.1º). En cambio, “la prestación económica por cuidado del lactante prevista en el capítulo VII del título II del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, será de aplicación a los nacimientos, adopciones, guarda con fines de adopción o acogimiento que se produzcan o constituyan a partir de la entrada en vigor de este real decreto-ley” (apartado 2. 2º). Finalmente, el apartado tercero contuvo “propia y exclusivamente una excepción a la inmediata entrada en vigor”: “Lo dispuesto en el apartado duodécimo del artículo 2; apartado tercero del artículo 3; y apartados séptimo y octavo del artículo 7 entrará en vigor el día primero del mes siguiente al de su publicación en el ‘Boletín Oficial del Estado’”.

La *vacatio legis* fue de alcance material limitado, aplicándose a las disposiciones reguladoras de la suspensión del contrato de trabajo por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento, discapacidad del hijo o hija, nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento múltiple, riesgo durante el embarazo o de riesgo durante la lactancia natural, mujeres víctimas de violencia de género, y derecho a mejoras en las condiciones de trabajo durante las suspensiones contractuales (apartado 12 del art. 2, de reforma del ET), a los permisos por nacimiento de la madre biológica, por adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija, o por razón de violencia de género sobre la mujer funcionaria, reguladas en el TREBEP (apartado 3 del art. 3), y a las bonificaciones de cuotas de seguridad social para personas trabajadoras autónomas durante el descanso por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural o que se reincorporen al trabajo en determinados supuestos (apartados 7 y 8 del art. 7).

Esa limitación material, junto a la temporal, de la *vacatio legis*, constreñida al tiempo que el Gobierno ha considerado necesario para proporcionar el conocimiento y la adaptación necesarios para la aplicación de las importantes modificaciones introducidas en las relaciones laborales privadas y públicas y en la contribución económica a la seguridad social, según razona la sentencia, “toma en consideración el principio constitucional de seguridad jurídica” y supone una demora “mínima” en la entrada en vigor de las normas citadas, que “no resulta constitucionalmente cuestionable, pues no supone un retraso tal como para desvirtuar la urgencia declarada en la adopción de las medidas”. Esas medidas “modifican de manera inmediata la regulación existente y, también desde esta perspectiva, resultan coherentes con la situación de urgencia definida”.

Tras su larga exposición y fundamentación jurídica, la sentencia concluye definitivamente que “en el caso del Real Decreto-ley 6/2019 objeto del presente proceso constitucional, el Gobierno ha aportado justificación suficiente que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE y que, en consecuencia, procede que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad”.

VII. Parte dispositiva

“En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el presente

recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

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

“Dada en Madrid, a veintiuno de marzo de dos mil veintitrés”.

VIII. Pasajes decisivos

- En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada, que [...] se traduce en que “la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 125/2017, de 7 de julio, FJ 2, y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3, en ambos casos con cita de la STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5) (FJ 2).
- “De conformidad con el control externo que corresponde a este tribunal, podemos considerar que el Gobierno ha satisfecho la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” que le llevó a dictar el Real Decreto-ley 6/2019, de modo que la carga de justificar la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el artículo 86.1 CE puede considerarse cumplida” (FJ 5) .
- “El Gobierno ha reiterado en las fases de elaboración, aprobación y convalidación del real decreto-ley impugnado [...] que la justificación de su utilización era la insuficiencia de la vigente regulación legal para alcanzar el objetivo de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, pues consideraba que los resultados alcanzados hasta la fecha eran “discretos, cuando no insignificantes”, que se había producido “un claro retraso en el cumplimiento de los objetivos de igualdad” y que persistían “unas desigualdades intolerables en las condiciones laborales de mujeres y hombres”. Y ha razonado que esa insuficiencia se debe al carácter fundamentalmente promocional o de fomento que tiene el modelo de intervención establecido por la Ley Orgánica 3/2007, que considera la legislación pionera en relación con el desarrollo legislativo de los derechos de igualdad de género en España” (FJ 5).
- [...D]e la literalidad de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2019 se desprende que la justificación de su aprobación en el marco del art. 86.1 CE se concreta tanto en la necesidad de corregir los “resultados discretos, cuando no insignificantes” obtenidos por el modelo predominantemente promocional contemplado por la Ley Orgánica 3/2007 y en general de remediar “un claro retraso en el cumplimiento de los objetivos de igualdad”, para lo que “resulta necesaria la elaboración de un nuevo texto articulado integral y transversal en materia de empleo y ocupación, que contenga las garantías necesarias para hacer efectivo tal principio [de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación], con base en los artículos 9.2 y 14 de la

Constitución Española” como en la urgencia de que se realice aquella corrección, pues la referida situación de desigualdad supone que “la mitad de la población está sufriendo una fuerte discriminación y está viendo afectados sus derechos fundamentales. Así se afirma que “un mayor retraso [en su corrección], teniendo en cuenta el tiempo transcurrido, conllevaría un daño de difícil reparación [...] más aún cuando las mujeres se enfrentan al reto de la Revolución Industrial 4.0, en la que las brechas de género se manifiestan en la infrarrepresentación de las mujeres en las disciplinas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas [...]” (FJ 5).

- “De las manifestaciones realizadas por la representante del Gobierno en el trámite de convalidación se desprende que la justificación de su aprobación en el marco del art. 86.1 CE se relaciona con un escenario general de “desigualdad de condiciones”, de “obstáculos” y de falta de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como con la necesidad de “remov[er] obstáculos y toma[r] decisiones legislativas en dirección a la desigualdad, en este caso acotada en las condiciones laborales”. Pero más allá de señalar la necesidad de la medida, la representante del gobierno incide en la necesidad de acometerla con urgencia [...]” (FJ 5).
- “Del contenido de la memoria se desprende que la justificación de su aprobación, en el marco del art. 86.1 CE, se concreta no solo en la necesidad de corregir “la situación de desigualdad” sino también en la urgencia de acometer tal corrección, pues se afirma que “la situación de desigualdad [...] que padecen actualmente las mujeres [...] les acarrea cada día unos perjuicios de difícil reparación” y se señala asimismo “que la evolución de los últimos meses muestra algunos datos de involución, por ejemplo, por lo que respecta a la brecha de género en las tasas de empleo” [...]” (FJ 5).
- “Nuestra doctrina sobre el art. 86.1 CE y en particular sobre la necesidad de justificar el presupuesto habilitante reconoce al Gobierno que aprueba el instrumento normativo de urgencia un amplio margen de apreciación política, siendo la definición explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad una exigencia mínima de transparencia y racionalidad que solo delimita externamente el núcleo de la referida capacidad de apreciación política: se exige un grado de concreción que permita ejercer, por un lado, el control político sobre la concurrencia del presupuesto habilitante que le corresponde al Congreso y, por otro lado, el control jurídico sobre esa concurrencia que le incumbe a este tribunal, en el caso de que así se le demande por quien esté legitimado para ello” [FJ 5.a)].
- “En cambio, nuestra extensa jurisprudencia sobre el art. 86.1 CE nunca ha exigido que la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad haya de venir justificada con, o apoyada en, datos concretos, reales o actuales, ni en información estadística de procedencia oficial o de otro tipo. Todo ello puede contribuir, sin duda, a esclarecer las premisas en las que se basa la definición gubernamental de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, pero no constituye un requisito imprescindible que acarree, en caso de incumplimiento, la grave sanción de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad” [FJ 5.a)].
- “Nuestra jurisprudencia rechaza efectivamente la definición del presupuesto habilitante “mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable” (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 5; en el mismo sentido, STC 105/2018, de 4 de octubre, FJ 4), “la utilización de fórmulas rituales de una marcada

abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional” (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10) o la utilización de fórmulas estereotipadas que parafrasean la definición del presupuesto habilitante que realiza el art. 86.1 CE (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6, y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7)” [FJ 5.b)].

- “Sin embargo, en el presente caso no se ha procedido a una descripción mediante fórmulas estereotipadas o expresiones genéricas y rituales, vacías de contenido en relación con la definición explícita y razonada del presupuesto habilitante. Tal y como se indicó más arriba, la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad ha quedado suficientemente precisada y razonada en la exposición de motivos del real decreto-ley con una referencia expresa a la insuficiencia de la vigente regulación legal para alcanzar el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, sin que la frase a la que hacen mención los recurrentes sea determinante a estos efectos. En todo caso, la coincidencia con la exposición de motivos de un real decreto-ley anterior que denuncian los recurrentes se limita a una frase, y no consiste tanto en una “expresión genérica y ritual” en la descripción de la situación de extraordinaria y urgente necesidad como en una conclusión extraída precisamente de la doctrina de este tribunal, según la cual el decreto-ley también puede utilizarse para hacer frente a situaciones de carácter estructural. Es difícilmente admisible que la adecuación a la doctrina constitucional puede suponer la utilización de fórmulas rituales y vacías de contenido” [FJ 5.b)].
- La potestad excepcional que la Constitución reconoce al Gobierno no está subordinada a una carga de motivación como la que pretenden los recurrentes. El Gobierno no tiene que justificar que la realidad social sobre la que pretende incidir presenta, con anterioridad a la adopción de un decreto-ley, una evolución determinada, de forma que, por ejemplo, solo una evolución cualificadamente negativa de una variable social o económica justificaría la legitimidad constitucional del recurso al decreto-ley. En todo caso, tal no sería el supuesto que se plantea en el presente asunto, más bien es el contrario, pues precisamente en la memoria de impacto se afirmaba que “la evolución de los últimos meses muestra algunos datos de involución, por ejemplo, por lo que respecta a la brecha de género en las tasas de empleo” [FJ 5.c)].
- Por lo demás, con arreglo a nuestra doctrina tampoco podemos aceptar que el Gobierno esté inexcusablemente obligado a mostrar la imprevisibilidad de un determinado desarrollo social, económico o jurídico, pues hemos afirmado que “la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno” (SSTC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6)” [FJ 5.c)].
- “[...N]uestra doctrina exige [...] que haya una “relación de adecuación” de las medidas respecto de la situación de urgencia a cuya solución sirven, esto es, que “guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6, y 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 5), quedando extramuros de nuestro control todo juicio de oportunidad política acerca de la calidad y el alcance de las medidas” (FJ 6).
- “Nuestra doctrina ha establecido, además, un doble criterio o perspectiva para valorar la existencia de la conexión de sentido: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el real

decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones “que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente” (STC 29/2016, de 18 de febrero, FJ 2, con cita de otras)” (FJ 6).

- Desde la primera perspectiva indicada, [...] podemos considerar que no se ha vulnerado la conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de extraordinaria necesidad y urgencia definida. El conjunto de las modificaciones normativas incluidas en el real decreto-ley impugnado, que afectan a un total de siete textos legales [...] se ajusta al objetivo que el Gobierno ha reiterado tanto en la exposición de motivos de la norma como en el trámite de convalidación: la insuficiencia de la vigente regulación legal para alcanzar el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación y la persistencia de desigualdades intolerables en la condiciones laborales de mujeres y hombres (FJ 6).
- “[...E]n un conjunto sistemático de medidas tan variadas y heterogéneas como las del decreto-ley objeto de la impugnación, no es fácil aislar uno u otro precepto que, en cuanto forman parte de un conjunto sistemático de medidas, adquieren sentido en su visión global, y no desde una perspectiva meramente aislada, desde la cual podría ser más cuestionable su justificación” (FJ 6).
- “Desde la segunda perspectiva o el segundo criterio para valorar la existencia de la conexión de sentido [...] [...] los recurrentes parecen proyectar de nuevo sobre el autor de la norma impugnada una carga específica de motivación que va más allá de la estricta justificación de la necesidad y urgencia de las medidas adoptadas que no se desprende de nuestra doctrina, y que le obligaría adicionalmente a evaluar los perjuicios que pudieran derivarse, para la consecución de los objetivos perseguidos, de seguirse la tramitación de la regulación proyectada por el procedimiento legislativo parlamentario y reflejar, de alguna manera, el resultado de esa evaluación [...]. Este tribunal exige de manera genérica que el real decreto-ley ampare situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes. Pero una vez justificadas la necesidad y la urgencia de las medidas adoptadas, no es necesario realizar o aportar también un estudio o pronóstico de los riesgos que podrían derivarse de esperar a la tramitación de la modificación normativa pretendida por el procedimiento legislativo ordinario” [FJ 6.a)].
- “En el presente caso, el Gobierno ha justificado suficientemente la necesidad y urgencia de corregir la situación diagnosticada de desigualdad entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación mediante las medidas incluidas en el real decreto-ley impugnado, aludiendo expresamente a la persistencia de “unas desigualdades intolerables” en las condiciones laborales de mujeres y hombres, que hacía necesaria la adopción de medidas urgentes que contribuyeran a hacer efectivo el principio constitucional de igualdad reconocido en los arts. 9.2 y 14 CE” [FJ 6.a)].
- “[...E]n el momento de la aprobación del real decreto-ley impugnado (el 1 de marzo), el Gobierno ya había anunciado de forma pública en una declaración institucional del presidente del Gobierno el día 15 de febrero

de 2019, la próxima disolución anticipada de las Cortes Generales y la consiguiente convocatoria de elecciones generales para el día 28 de abril, por lo que la finalización de la legislatura era inmediata, lo que traería consigo la caducidad de todos los asuntos pendientes de examen y resolución por las cámaras (art. 207 del Reglamento del Congreso). El mencionado anuncio público se confirmó a los tres días del Real Decreto-ley 6/2019, con la aprobación del Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones. En definitiva, como alega el abogado del Estado, en el momento de la adopción del Real Decreto-ley 6/2019 la vía parlamentaria no resultaba a corto plazo idónea para tramitar y aprobar las proposiciones de ley aludidas o para tramitar otras iniciativas legislativas” [FJ 6.a)].

- “Nuestra doctrina diferencia entre la inmediatez de la acción normativa que prevé el instrumento normativo de urgencia y la inmediatez o celeridad de todos sus efectos. A los efectos de la legítima utilización del real decreto-ley, nuestra doctrina solo exige lo primero. Como razonó la STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6, y reiteró la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 7, “no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Solo aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el art. 86.1 CE [...] en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia” [FJ 6.b)].
- “[...E]l hecho de que la exigibilidad a las empresas de la aprobación de los planes de igualdad atiende a plazos diferentes (uno, dos o tres años) según el número de trabajadores con que cuentan (entre 150 y 250, entre cien y 150 y entre cincuenta y cien) —tal como prescribe la nueva disposición transitoria décima segunda introducida en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres— o que la aplicación de otras medidas incluidas en el real decreto-ley impugnado requiera un cierto desarrollo informático no alteran el hecho central de que la acción normativa perseguida con el real decreto-ley impugnado es inmediata y directa, pues entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (disposición final segunda, apartado primero). La nueva regulación de los planes de igualdad y la ampliación de su ámbito subjetivo surten efectos jurídicos de forma inmediata: cuestión distinta es que la exigibilidad de los referidos planes de igualdad haya de situarse lógicamente en un momento posterior al de la propia entrada en vigor del real decreto-ley, plazo para cuyo establecimiento se ha tenido en cuenta la complejidad de la elaboración, negociación y aprobación de dichos planes en función del tamaño de cada empresa” [FJ 6.b)].
- “Tampoco modifica la conclusión anterior el establecimiento de una *vacatio legis* de un mes, como alegan los recurrentes. La disposición final segunda del Real Decreto-ley 6/2019 establece una regla general de entrada en vigor en el apartado primero y sendas precisiones o excepciones en los apartados segundo y tercero. La regla general es, como se ha indicado, la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” [...] Solo en el apartado tercero se contiene propiamente una excepción a la inmediata entrada en vigor, con el siguiente tenor: “Lo dispuesto en el apartado duodécimo del artículo 2; apartado tercero del artículo 3; y apartados séptimo y octavo del artículo 7 entrará en vigor el

día primero del mes siguiente al de su publicación en el ‘Boletín Oficial del Estado’” [FJ 6.b)].

- “Se trata de una *vacatio legis* de alcance temporal y material limitado [...] Dado que el Real Decreto-ley 6/2019 implica importantes modificaciones normativas no solo para la acción pública en materia de Seguridad Social, sino también en el ámbito laboral, esto es, en las relaciones entre particulares, la *vacatio legis* establecida, que toma en consideración el principio constitucional de seguridad jurídica, supone la demora en la entrada en vigor que el Gobierno ha considerado necesaria en relación con el cambio que se introducía, el cual requería un periodo mínimo de conocimiento y difusión de las modificaciones introducidas y de necesaria adaptación para los diversos operadores del sistema. Esa mínima demora no resulta constitucionalmente cuestionable, pues no supone un retraso tal como para desvirtuar la urgencia declarada en la adopción de las medidas” [FJ 6.b)].
- “Por todo lo señalado hemos de concluir que, en el caso del Real Decreto-ley 6/2019 objeto del presente proceso constitucional, el Gobierno ha aportado justificación suficiente que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE y que, en consecuencia, procede que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad” (FJ 7).

IX. Comentario

Se trata de una sentencia importante, como importante es el Real Decreto-ley sobre cuya aprobación por el Gobierno se pronuncia: el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación^[5], e importantes son las singularidades de la justificación constitucional del presupuesto constitucional habilitante de la aprobación de la excepcional norma gubernamental, como singular fue el momento político de su aprobación. La sentencia considera que el Gobierno ha aportado justificación expresa suficiente de la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE y argumenta sobre esa justificación de la extraordinaria y urgente necesidad -¿o sobre la existencia misma de esa situación de extraordinaria y urgente necesidad?- en la que vino a incidir el Real Decreto-ley 6/2019, así como sobre la imprescindible conexión de sentido o relación de adecuación que ha de existir entre las medidas legislativas adoptadas y la situación de necesidad extraordinaria y urgente sobre la que actúan, tanto desde el punto de vista de su contenido como del despliegue de sus efectos normativos con carácter inmediato para incidir sobre la situación extraordinaria justificada, que permite la intervención legislativa del Gobierno, excepcionando las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución. La sentencia cuenta con el voto particular de una magistrada y de tres magistrados, discrepante de la fundamentación y del fallo de la sentencia, que, en su opinión, debió estimar el recurso de inconstitucionalidad de los diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados.

1. Algunas observaciones formales sobre la sentencia

Excesivamente larga, larguísimo es su FJ 3, la sentencia es reiterativa de las alegaciones de los diputados recurrentes (en los Antecedentes, 2 y en los FFJJ 1, 4, 5 y 6) y de la justificación por el Gobierno de la extraordinaria y urgente necesidad del caso, aunque esta sea esencial para el control externo que el Tribunal Constitucional ejerce sobre el “presupuesto habilitante” del recurso gubernamental a la legislación de urgencia (FFJJ 3, 4, 5 y 6); tan larga que hace difícil, en ocasiones, su lectura, que, sin duda, hubiera sido facilitada por una mayor capacidad de contención discursiva y de ordenación argumental. Muy embebida en la jurisprudencia constitucional, reitera con frecuencia la cita decisiones que debería haberse guiado por un criterio más estricto y selectivo, pues la jurisprudencia constitucional sobre el uso gubernamental del

decreto-ley ha conocido, como es sabido, distintas fases a lo largo de su existencia. No estará de más recordar que la primera doctrina constitucional hizo gala de una gran flexibilidad interpretativa, señalando que “la exigencia de extraordinaria y urgente necesidad no hace referencia a necesidades extremadas o absolutas sino relativas y que se originen dentro del ordinario desenvolvimiento del quehacer gubernamental. Basta con que, de acudir a la medida legislativa ordinaria, pudiera quebrarse la efectividad de la medida”; y admitiendo que el decreto ley es “un instrumento constitucionalmente lícito para afrontar coyunturas económicas problemáticas”. (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5). Ya en este siglo la jurisprudencia constitucional admitiría la idoneidad de este instrumento normativo excepcional para canalizar reformas normativas estructurales (STC 137/2011, de 14 de septiembre, pese a su fallo). De ahí vendrían los males del desbordamiento de la utilización del instrumento legislativo excepcional de urgencia por los Gobiernos sucesivos.

Dividida la fundamentación jurídica de su razón de decidir en siete apartados numerados, y rubricados desde que el Tribunal Constitucional ha adoptado la forma de proceder del Tribunal Supremo en sus sentencias (1. “Objeto del recurso y posición de las partes”; 2. “Doctrina constitucional en relación con el presupuesto habilitante de “extraordinaria y urgente necesidad”; 3. “Explicitación por el Gobierno de la concurrencia del presupuesto habilitante de “extraordinaria y urgente necesidad”; 4. “Examen de la motivación aducida por el Gobierno: objeciones suscitadas y orden de análisis”; 5. “Definición explícita y razonada de la existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad”; 6. “Presupuesto habilitante y “conexión de sentido” de las medidas adoptadas”; y 7. “Conclusión”), realmente su enjuiciamiento no se inicia hasta su FJ 5, no siendo ese inicio, por lo demás, especialmente feliz, pues contiene una conclusión como punto de partida, la de que “el Gobierno ha satisfecho la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad”, esto es, adelantada a su fundamentación. En realidad, sus FFJJ 5 y 6 son los de mayor enjundia. En ellos el Tribunal contesta objeciones de inconstitucionalidad de los diputados populares recurrentes: sobre la falta de datos e información estadística en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2019 que respalden la apreciación política del Gobierno; sobre la utilización de fórmulas rituales y vacías de contenido para la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad; sobre la ausencia de explicación de la coyuntura específica actual o la imprevisibilidad de su desarrollo o que este sea negativo, ya que los datos existentes y los índices en materia de desigualdad arrojan una evolución positiva en general en la última década; sobre la falta de explicación por el Gobierno de los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de las modificaciones normativas por el procedimiento legislativo parlamentario; sobre la incapacidad de varias de las medidas del real decreto-ley impugnado para modificar de manera inmediata la situación jurídica existente. En su FJ 7 y último la sentencia concluye, con lenguaje ambiguo, que, “en el caso del Real Decreto-ley 6/2019 objeto del presente proceso constitucional, el Gobierno ha aportado justificación suficiente que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE y que, en consecuencia, procede que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad”.

La sentencia enjuicia la justificación expresa o explícita por el Gobierno de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, límite jurídico a la intervención legislativa excepcional de aquél dentro del ámbito de su discrecionalidad política, ámbito de acción política que, para el control externo del Tribunal Constitucional, no puede desbordar los límites de lo razonable, según la jurisprudencia constitucional. Lo hace a la luz de los instrumentos tradicionales por los que transcurre la indagación de la justificación del presupuesto habilitante de la decisión: la exposición de motivos de la norma, su defensa por el Gobierno en el debate de convalidación en el Congreso de los Diputados, y su memoria de impacto normativo. A continuación la sentencia comprueba la existencia de conexión de sentido o relación de adecuación del conjunto de medidas normativas aprobadas y la situación de extraordinaria y urgente necesidad, justificada por el Gobierno, que se dirigen a remediar de manera inmediata

aunque algunos de sus efectos se demoren en el tiempo. Y concluye en los términos señalados.

2. Sobre la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad y el canon de control constitucional de esa limitación jurídica

Es lástima que la sentencia no haya dedicado su FJ 2 -pese a constituir un recordatorio útil de precisiones de la jurisprudencia constitucional sobre los decretos-leyes- a embocar una interpretación estricta del recurso gubernamental a la legislación de urgencia como instrumento de utilización excepcional, que no puede impedir el ejercicio regular por las Cortes Generales de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE).

De dos diferentes maneras enuncia la sentencia su razón de decidir: “De conformidad con el control externo que corresponde a este tribunal, podemos considerar que el Gobierno ha satisfecho la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” que le llevó a dictar el Real Decreto-ley 6/2019, de modo que la carga de justificar la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el artículo 86.1 CE puede considerarse cumplida” (FJ 5). Y: “Por todo lo señalado hemos de concluir que, en el caso del Real Decreto-ley 6/2019 objeto del presente proceso constitucional, el Gobierno ha aportado justificación suficiente que *permite* apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE”.

En sus Antecedentes, 2, y en su FJ 1, la sentencia afirma que en el recurso de inconstitucionalidad de los diputados populares “se formula un único reproche de inconstitucionalidad con respecto a la norma recurrida: la carencia de presupuesto habilitante, en infracción del art. 86.1 CE. Este motivo de inconstitucionalidad se fundamenta en diversas alegaciones”, relativas a la falta, insuficiencia o defectos en la justificación por el Gobierno de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, habilitante del dictado del real decreto-ley impugnado, y la falta de vigencia inmediata de las medidas contenidas en sus arts. 1, 2, 3 y 4, inadecuadas, por tanto, para actuar sobre una situación de urgencia.

Aquí radica la discrepancia expresada en el fundamento 2 del voto particular: “*Distorsión del objeto del recurso: del control del presupuesto habilitante del decreto-ley al control de los argumentos del recurrente*”.

¿Ha cambiado la sentencia el canon de control del presupuesto habilitante de la facultad excepcional gubernamental de aprobar decretos-leyes, haciéndolo aún más externo, al situarlo en la justificación del presupuesto habilitante y no en la existencia de éste, que corresponde valorar a la decisión política de oportunidad del Gobierno y del Congreso de los Diputados y a la decisión jurídica del Tribunal Constitucional sólo en términos de razonabilidad? ¿Ha respondido la sentencia congruentemente a la demanda de inconstitucionalidad, que ciertamente reprochaba a la norma de urgencia aprobada la falta de presupuesto habilitante, si bien, y “para sustentar ese motivo de inconstitucionalidad”, los recurrentes adujeron diversos argumentos, todos ellos relativos al incumplimiento por dicha norma de las exigencias de la “presentación explícita y razonada” de las razones para la aprobación del real decreto-ley”, además de la falta de urgencia de algunas de sus medidas por no modificar la situación jurídica de forma inmediata, tal y como consta en su FJ 1 por remisión a los Antecedentes, 2? Finalmente, en su FJ 7, y a través de su ambigua formulación, ¿no sólo ha resuelto la sentencia sobre la suficiencia de la justificación aportada por el Gobierno de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, sino también sobre su existencia, ya que aquella justificación permite apreciar que la decisión gubernamental de recurrir a la legislación de urgencia no fue abusiva o arbitraria?

La síntesis analítica que de la sentencia ofrece el propio Tribunal en su web no sirve, en esta ocasión, para aclarar, sino para confundir. Dice así: “Límites materiales de los decretos leyes: justificación suficiente de la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. Voto particular”. No están en juego

en la sentencia los límites materiales de los decretos-leyes, aunque quizás debieran haberlo estado. Eso sí, se sitúa en la justificación del presupuesto habilitante, reforzando la opinión de que ese ha sido el único ámbito del ejercicio del control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional en este caso, en el caso del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Por ser este el canon de enjuiciamiento constitucional.

Recordemos la doctrina constitucional, tan reiterada, que excusa la cita de las decisiones concretas que la contienen: de acuerdo con la doctrina constitucional, “la apreciación de la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno en primer término y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario, no siendo posible un control por parte de este Tribunal de esa valoración que permita una revisión de fondo del juicio político, más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria”. “El examen de *la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar el decreto-ley* 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”, *debiendo siempre tenerse presentes “las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos- leyes enjuiciados”*.”

X. Apunte final: la igualdad de género en el trabajo y la remoción de las discriminaciones de las mujeres no pueden esperar

En la Constitución, esta pieza legal excepcional, heredada de la Constitución de 1931 y del constitucionalismo italiano -aunque nuestro sistema no es el italiano de conversión en ley-, está habilitada para operar en una situación de extraordinaria y urgente necesidad. No es una institución de la Constitución de excepción, su función no es excepcionar la Constitución, sino actuar sometida a ella. La doctrina constitucionalista había sostenido, en los primeros años de vigencia constitucional, que la situación de necesidad extraordinaria y urgente “encontraba cautelosísima cabida en el artículo 86”^[6]. P. CRUZ diría más tarde que la práctica de la utilización amplia del decreto-ley, a la que había contribuido decisivamente la doctrina interpretativa del Tribunal Constitucional, era fruto de un ajuste natural “autorregulador” madurado en la “comprensión compartida acerca de nuestra *constitucionalidad*”^[7]. En 2016, tras la crisis financiero-económica atendida con la legislación de urgencia desde 2010, M. ARAGÓN, precedido de otros constitucionalistas, constataría su utilización desbocada por los sucesivos gobiernos, agravada posteriormente al apelar retóricamente a aquella crisis para justificar regulaciones que hubieran correspondido al procedimiento legislativo, “de tal manera que, de ser un instrumento normativo excepcional, extraordinario”, el decreto-ley “ha pasado a convertirse en un modo cuasi ordinario de legislar”, con el consiguiente “quebranto de nuestra forma de Estado, en la que la potestad legislativa está atribuida, de manera ordinaria, a las Cortes Generales”, identificando las causas de esta desviación constitucional en “el escaso vigor de nuestro parlamentarismo” en su tarea de control político de los decretos-leyes y en “la laxa interpretación jurídica que se ha otorgado al artículo 86” CE, en primer lugar por el Tribunal Constitucional^[8]. Como es bien conocido, esa utilización se desbordó aún más en la emergencia del coronavirus y después, en los diferentes estadios de la pandemia, en la crisis inflacionaria y en la provocada por la guerra en Ucrania.

Pero la Constitución “plantea de forma constante la tarea de su realización” por su carácter existencial, por su “ser en el tiempo”^[9]; la Constitución es nuestra tarea^[10]. Sería equivocado considerar la igualdad, y una recuperación de la igualdad, una causa “secundaria o lateral”, no sustancial^[11], un objetivo imposibilitado para definir una situación de extraordinaria y urgente necesidad. ¿Urgente ante la existencia de

discriminaciones insoportables, intolerables e injustificadas que afectan a la mitad de la población? Sin la menor duda. Todas las instituciones de la gobernanza mundial habían destacado, en 2019, la lentitud de los avances en igualdad y las graves consecuencias de su retraso en el aumento de las desigualdades y de la exclusión, retraso que, como dice la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2019, provoca “un daño de difícil reparación”.

En enero de 2019, la Comisión Mundial de la OIT para el futuro del trabajo constataría en su Informe, *Trabajar para un futuro mas prometedor*, que el ritmo de cambio hacia la igualdad de género era “frustrante por su lentitud durante los últimos decenios a pesar de las medidas jurídicas e institucionales adoptadas para prohibir la discriminación y promover la igualdad de trato y de oportunidades”^[12]. También el Foro Económico Mundial había avisado en 2019 de que, al ritmo del progreso de la igualdad de género desde 2006, fecha de la primera edición de su Informe, tardaríamos 99,5 años, por término medio, en cerrar la brecha de género -global situada en el 68,6%- en los ámbitos de la política, la economía, la salud y la educación en los 107 países cubiertos por dicho Informe^[13]. La situación se agravaría en y por la pandemia de la Covid-19.

Naturalmente, estas reflexiones finales no pueden conducir a considerar que los escasos avances en igualdad de género en el trabajo, y la persistencia de discriminaciones, desafortunadamente todavía un signo de nuestro tiempo, proporcionen justificación y existencia en todo caso al presupuesto constitucional habilitante de la legislación de urgencia. Será necesaria la nota de excepcionalidad de la situación efectivamente concurrente y que ésta precise de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por el procedimiento ordinario o por el de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes. En caso contrario, dadas las necesidades de permanente y continua adaptación de la legislación sobre igualdad de género en el trabajo a los cambios tecnológicos, medioambientales, económicos, demográficos y sociales, esa legislación se excluiría prácticamente en bloque del procedimiento legislativo parlamentario, lo que, como es patente, no se corresponde con nuestro modelo constitucional de distribución de poderes (STC 28/2007, FJ 10).

Con pleno respeto a las opiniones contrarias, la valoración conjunta de los factores que determinaron al Gobierno a dictar el Real Decreto-ley 6/2019, que han quedado reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en la memoria de impacto normativo, la imposibilidad de su tramitación parlamentaria por la singularidad de la situación política, y los objetivos gubernamentales de avanzar en igualdad y evitar la discriminación de las mujeres en el trabajo, permiten concluir que ha existido la justificación del presupuesto constitucional habilitante de su aprobación, determinante de la concurrencia del citado presupuesto constitucional de la “extraordinaria y urgente necesidad”.

Referencias:

1. ^ CORTES GENERALES, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, año 2019, XII Legislatura, núm. 185, Sesión de la Diputación Permanente núm. 9, págs.15 y ss.*
2. ^ CORTES GENERALES, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados..., cit., pág. 74.*
3. ^ *La frase coincidente en ambas exposiciones de motivos es la siguiente: “El carácter estructural de una situación no impide que, en el momento actual, pueda convertirse en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad atendiendo a las circunstancias concurrentes (SSTC 137/2011, FJ 6; 183/2014, FJ 5; 47/2015, FJ 5; 139/2016, FJ 3; y 33/2017, FJ 3)”.*

4. ^ SSTC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6: 93/2015, de 14 de mayo, FJ 7.
5. ^ No entraré aquí en el examen de su contenido, aunque sí recordaré su decisión, esencial, de igualar la duración de la suspensión del contrato y de la prestación de la seguridad social de ambos progenitores, adoptantes, guardadores o acogedores, llevando los deberes de cuidado, corresponsablemente ejercidos, al momento mismo del nacimiento, adopción, guardia o acogimiento e impidiendo la transferencia o cesión del permiso del otro progenitor a la madre biológica, al otro adoptante, guardador con fines de adopción o acogedor..
6. ^ P. CRUZ, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 54-57.
7. ^ “Normalidad y excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, 2004, pág. 192.
8. ^ *Uso y abuso del Decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, Madrid, 2016, pág. 18.
9. ^ P. CRUZ , *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, cit., págs. 13 y 15.
10. ^ G. ZAGREBELSKY, *Tempi difficili per la Costituzione. Gli smarrimenti dei costituzionalisti*, Laterza, Bari, 2023.
11. ^ M. Solanas Cardín, *la crisis del covid-19 y sus impactos en la igualdad de género*, real instituto elcano, ARI 33/2020 - 1/4/2020.
12. ^ Ginebra, 22 enero 2019, pág. 34.
13. ^ En concreto, el cierre de la brecha de “participación y oportunidades económicas” necesitaría 257 años, calculados según la lenta velocidad del progreso en igualdad del período 2006-2020: *Global Gender Gap Report 2020*, Ginebra, diciembre, 2019, pág. 6.