

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5111 *Pleno. Sentencia 23/1993, de 21 de enero. Recurso de inconstitucionalidad 706/1986. Promovido por el Gobierno Vasco en relación con determinados preceptos del Real Decreto-ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 706/86, interpuesto por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Javier Madariaga Zamalloa, contra los arts. 1, 2, 4, 5 y Disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta, y ha sido Ponente el Presidente del Tribunal, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 26 de junio de 1986, el Letrado don Javier Madariaga Zamalloa, en nombre y representación del Gobierno Vasco, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 2, 4, 5 y Disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales, por su supuesta transgresión del art. 86.1 de la Constitución.

2. El recurso se funda en los siguientes razonamientos: El art. 86.1 de la Constitución permite al Gobierno, en casos de «extraordinaria y urgente necesidad», dictar disposiciones legislativas provisionales que tomen la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar, entre otros extremos, «al régimen de las Comunidades Autónomas». De su tenor se desprende la exigencia de la concurrencia de una situación de extraordinaria urgencia y necesidad y la prohibición de afectar al régimen de las Comunidades Autónomas; aspectos que requieren ahora de un examen separado, para demostrar la in-

decuación del procedimiento seguido para la aprobación de estas normas.

A) El Real Decreto-ley discutido afecta al régimen de las Comunidades Autónomas.

El citado art. 86.1 de la Constitución excluye algunas materias a la intervención del Decreto-ley por su importancia y trascendencia y, en concreto, lo que afecte al régimen de las Comunidades Autónomas. La discusión se centra en resolver si esta referencia constitucional coincide o no, por resultar más amplia, con lo dispuesto en el art. 81.1 de la Norma fundamental «la aprobación de los Estatutos de Autonomía». Dicho de otra manera: Si la materia que se excluye al Decreto-ley es la que queda reservada a la Ley Orgánica, o, por el contrario, el «régimen de las Comunidades Autónomas» es una cláusula con un alcance más amplio que abarca, en cuanto al caso que nos ocupa, las medidas procedimentales con proyección inmediata sobre materias competenciales, de las que se ocupa el art. 1 del Decreto-ley y los demás preceptos impugnados. El criterio correcto no puede ser otro que el último señalado.

En efecto, la voluntad del constituyente distinguió el contenido de los arts. 81.1 y 86.1 de la Constitución, pues si hubiera querido vedar al Decreto-ley únicamente lo reservado a la Ley Orgánica —la aprobación de los Estatutos— no hubiese hecho falta la referencia contenida en el art. 86.1. Es precisamente el carácter de norma excepcional en el que se mueven los Estatutos y el régimen jurídico de las Comunidades Autónomas lo que el constituyente ha querido preservar. Este carácter excepcional de los Estatutos, por su dimensión política y por ser fruto de un pacto entre el Estado y las nacionalidades acerca de las condiciones en que se accede a la autonomía, ha sido resaltado por un sector de la doctrina científica al estudiar su aprobación por Ley Orgánica; a la misma conclusión se llega al analizar el contenido de las materias excluidas al Decreto-ley.

Así, algún autor ha dicho que, de acuerdo con el art. 86.1 de la Constitución, no puede por Decreto-ley: Aprobarse o modificarse un Estatuto; autorizarse los actos a los que alude el art. 144 de la Constitución; atribuirse facultades legislativas y transferir o delegar competencias; dictarse los principios a que se refieren los dos apartados del art. 150 de la Constitución; regularse el ejercicio de competencias financieras según el art. 157.3; afectar las competencias asumidas como propias en el Estatuto de cada una de las Comunidades Autónomas que se constituyan. En todos los casos citados, se está ante el «régimen» de tales Comunidades. Un régimen que no se agota en la aprobación y modificación de los Estatutos, sino que remite a todas las disposiciones estatales mediante las cuales se «atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas». Todo ello a diferencia de la legislación delegada (art. 82.1 de la Constitución), que sólo tiene como materias vedadas las

reservadas a la Ley Orgánica en el art. 81.1. En suma, debe comprenderse dentro del concepto «régimen jurídico» la regulación básica que pueda afectar al orden competencial de las Comunidades Autónomas.

B) Inexistencia del presupuesto de hecho habilitante.

Con la exigencia de una «extraordinaria y urgente necesidad», el Texto constitucional ha pretendido restringir al máximo la utilización del Decreto-ley, «hurtando la potestad legislativa a las Cortes». Se trata de un supuesto indeterminado, pero determinable en cada caso concreto.

De este modo, deben excluirse todos aquellos Decretos-leyes que supongan una continuación de situaciones establecidas con anterioridad, pues no existe en ellos la imprevisibilidad inherente al presupuesto habilitante. Tampoco resulta legítimo utilizar este instrumento normativo si los aspectos objeto de regulación pudieran razonablemente esperar a ser regulados por una Ley mediante el procedimiento ordinario, o el de urgencia o por cualquier otra vía prevista en los Reglamentos parlamentarios. Como se dijo en la STC 11/1983 (fundamento jurídico 6.º), debe contemplarse al Decreto-ley como un instrumento del que es posible hacer uso para ordenar situaciones que, por razones difíciles de prever, reclaman una acción legislativa inmediata y en un plazo más breve que el requerido para la tramitación de las Leyes.

Centrándonos en este Decreto-ley, su Exposición de Motivos, párrafo 3.º, dice que las medidas administrativas que se contemplan persiguen una doble finalidad: Simplificar los trámites administrativos y remover las trabas que configuren obstáculos entorpecedores de una moderna gestión burocrática en relación con la creación, traslado, instalación y ampliación de Empresas. Y, en el párrafo 4.º, se añade que, dentro del primer grupo de medidas, se hace una aplicación del silencio administrativo positivo de acuerdo con procedimientos homólogos existentes en otros países europeos del área comunitaria; así como se afirma que esto se hace «como ensayo previo a la revisión del procedimiento administrativo general».

Según esta motivación, no existe imprevisibilidad alguna que justifique el presupuesto habilitante propio del Decreto-ley, pues la entrada en la CEE era ampliamente conocida, y la tendencia a la homologación de los procedimientos administrativos con los de otros países europeos no puede beneficiarse, indirectamente, de la cobertura del Decreto-ley. El dato de que estas medidas configuren un ensayo previo a la revisión del procedimiento administrativo general, no hace sino corroborar esta tesis.

A mayor abundamiento —se dice—, si las medidas administrativas eran tan necesarias, en vez de acudir al Decreto-ley, pudo utilizarse perfectamente la vía reglamentaria conforme permite el art. 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo que establece: «el silencio se entenderá positivo, sin denuncia de mora, cuando así se establezca por disposición expresa...».

La técnica normativa utilizada pretende declarar básicas determinadas cuestiones que afectan a las competencias autonómicas, y esto es algo que no puede hacerse por esa vía.

Por último, difícilmente puede entenderse que los contenidos regulados en el Decreto-ley recurrido, que fue publicado el 26 de marzo de 1986, posean indudable urgencia, puesto que el mismo prevé su entrada en vigor el 1 de julio de 1986, para las Administraciones públicas distintas a la Administración del Estado (Disposición transitoria primera), es decir, más de tres meses después de su aprobación.

C) La inadecuación de la vía del Decreto-ley para determinar normas básicas.

El hecho de que la regulación básica deba ser aprobada por Ley de las Cortes Generales es algo que se deduce antes del principio de primacía del Parlamento sobre el Gobierno, que de las propias reglas de la distribución de competencias, y las SSTC 32/1981 y 1/1982 han reconocido que son las Cortes quienes deben de establecer qué es lo que haya de entenderse por básico.

Por otro lado, aunque se acudiera a un concepto material de bases, no podría aplicarse éste a lo que se califica como un ensayo para la revisión del procedimiento administrativo general, pues las normas básicas tienen un carácter de permanencia y estabilidad en el ordenamiento jurídico.

Tampoco puede pensarse que la convalidación de un Decreto-ley suponga que se transforme en una Ley formal apta para la regulación de normas básicas sin permitir lo que podría llamarse «el abuso del Decreto-ley», porque no puede confundirse dicha convalidación con la tramitación como proyecto de ley. Máxime cuando la convalidación se efectúa no con la intervención de ambas Cámaras, sino mediante una resolución ratificadora del Congreso de los Diputados, donde viene muy atenuada la discusión parlamentaria.

Así el Decreto-ley recurrido fue convalidado mediante Resolución de 8 de abril de 1986, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» el día 15 siguiente. Pero no se tramitó como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia según contempla el art. 151.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Es menester, por tanto, detenerse en el alcance que cabe conceder a la convalidación de un Decreto-ley.

Del art. 86, apartados 2.º y 3.º, de la Constitución se desprende que son posibles dos procedimientos diferentes: La mera convalidación o una intervención parlamentaria que supone una novación, pues se trata de una nueva Ley que puede modificar o no el contenido del Decreto-ley. La convalidación no significa que la norma gubernamental se convierta en una Ley formal y apta para afectar al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, en virtud de las siguientes razones: El carácter unicameral del acto de ratificación, la inexistencia de derecho de enmienda y la ausencia de sanción regia. Veámoslo con detalle.

En efecto, la potestad legislativa se ejerce por las Cortes Generales según el art. 66.2 de la Constitución. La ratificación ex art. 86.2, en cambio, excluye la participación del Senado en el tema; extremo que aquí resulta especialmente grave dado su carácter de Cámara de representación territorial de acuerdo con el art. 69.1 de la Constitución. La ausencia de una de las Cámaras impide hablar de Ley en sentido formal. Lo que el Tribunal Constitucional fiscaliza a través del recurso de inconstitucionalidad únicamente es el Decreto-ley elaborado por el Gobierno, y la ratificación posterior no puede sanar los vicios en que hubiera podido incurrir aquél, al adentrarse en materias vedadas y carecer de presupuesto habilitante.

Además, de conformidad con el art. 89.1 de la Constitución, la tramitación de los proyectos de Ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras y en dicha tramitación es esencial el derecho de enmienda al articulado; sin embargo, en la convalidación la única posibilidad para el Congreso de los Diputados es convalidar el Decreto-ley en su totalidad o derogarlo.

Independientemente de lo expuesto, por último, si la convalidación configurase una verdadera Ley formal debería ir sancionada por el Rey, según el art. 91 de la Constitución. Pero la Resolución de 8 de abril de 1986

referenciada fue sólo firmada por el Presidente del Congreso.

En este mismo sentido, la STC 29/1982 (fundamento jurídico 2.º) sostuvo que tras el acuerdo de convalidación el Decreto-ley no se transforma en Ley formal, es decir, no cambia su naturaleza jurídica.

Por todo lo expuesto, se solicita que se declaren inconstitucionales y nulos los arts. 1, 2, 4, 5 y Disposición transitoria primera del Decreto-ley recurrido.

3. Por providencia de 2 de julio de 1986, la Sección Tercera del Pleno acordó: Admitir a trámite el presente recurso; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno a través del Ministerio de Justicia, con el fin de que formularan las alegaciones que estimaran procedentes en el plazo de quince días; publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

4. La Presidencia del Senado, en escrito de alegaciones registrado el 18 de julio de 1986, solicitó que se le tuviera por personada a esa Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

5. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, solicitó la concesión de una prórroga de ocho días del plazo de alegaciones inicialmente concedido. A esta solicitud se accedió mediante providencia de la precitada Sección de 23 de julio de 1986. Finalmente, en escrito de alegaciones registrado el 1 de septiembre de 1986, instó de este Tribunal que declarase no había lugar a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Es contradictorio que sólo se recurran algunos artículos del Decreto-ley y, en cambio, genéricamente se reproche a todo él la falta del presupuesto habilitante y la inadecuación del instrumento para regular normas básicas.

Sustancialmente, se pretende que los preceptos impugnados atiendan a normas de procedimiento administrativo común dictadas con cobertura en el art. 149.1.18 de la Constitución y se subraya en la demanda, a la par, la «previsibilidad» de la regulación discutida que hace que no pueda hablarse de urgencia.

Estos razonamientos no pueden ser aceptados. Según la Exposición de Motivos, el Decreto-ley se justifica en la adhesión española a la CEE que lleva a adoptar medidas de relanzamiento económico, de una manera ágil y sin dilaciones como corresponde al Decreto-ley, evitando «los procedimientos normales de modificación de Leyes mediante Leyes» (Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados, 8 de abril de 1986, núm. 278, pág. 12478, presentación del mismo por el Ministro de Economía y Hacienda).

Por otro lado, de acuerdo con la doctrina que resulta de las SSTC 29/1982, 6/1983, 111/1983, 29/1986 y 60/1986, 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 acudirse a la medida legislativa ordinaria, pudiera quebrarse la efectividad de la medida.

En el caso presente, la medida se justifica «en la inmediatez pretendida en la respuesta» y en la necesidad de aprovechar las oportunidades de una coyuntura económica favorable.

La alusión en la Exposición de Motivos al «ensayo» previo a la revisión del procedimiento administrativo refleja una consideración de política legislativa que no disminuye la aplicabilidad inmediata de la medida y la

agilidad que se busca, en línea con otros procedimientos homólogos vigentes en distintos países de la CEE.

El hecho de que el art. 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo habilite la consideración positiva del silencio cuando esté reglamentariamente previsto no resuelve el problema. Porque debe tenerse en cuenta el efecto de congelación de rango normativo producido en muchos casos por disposiciones con fuerza de Ley sobre procedimiento, y, sobre todo, que el art. 1 de este Decreto-ley regula el silencio positivo con carácter de principio común para todo tipo de licencias, autorizaciones de instalación, etc...; salvo las excepciones tasadas que en el párrafo 2.º se prevén. Además, en distintos extremos el citado art. 1 innova el art. 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La urgencia pretendida se hace evidente con la inmediata entrada en vigor del Decreto-ley (Disposición final), sin perjuicio de que las medidas de naturaleza administrativa del art. 1 vean pospuesta tal fecha de entrada en vigor (Disposición transitoria primera), para permitir a las Administraciones Públicas distintas de la Administración del Estado adaptarse a la nueva técnica del silencio positivo.

En suma, en lo que al presupuesto habilitante atañe, no cabe pensar en el carácter abusivo o arbitrario del recurso al Decreto-ley.

Tampoco se vulnera la reserva negativa que establece el art. 86.1 de la Constitución, por lo que respecta a la prohibición de afectar al régimen jurídico de las Comunidades Autónomas. El problema fue abordado en la STC 29/1986 [fundamento jurídico 2.º B)] en el sentido de que el Decreto-ley no puede regular el objeto propio de las Leyes que, de acuerdo con el art. 28.1 de la LOTC, sirvan de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás; es decir, delimitar competencias o regular y armonizar el ejercicio de las competencias autonómicas. Allí mismo —invocando la doctrina expuesta en la STC 76/1983, fundamento jurídico 4.º a)— se mantuvo la distinción entre Leyes estatales que atribuyen competencias y aquellas que precisan el alcance de las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir, en cuyo caso, la Ley estatal realiza una «delimitación positiva» de las competencias autonómicas. El conjunto de medidas administrativas previstas en los arts. 1, 2 y 4 del Decreto-ley recurrido suponen el ejercicio por parte del Estado de la competencia ex art. 149.1.18 de la Constitución sobre procedimiento administrativo común. Pero no hay aquí un efecto atributivo de competencias propio de las Leyes Orgánicas de delegación y transferencia, ni se delimita positivamente en ellos el contenido de las competencias autonómicas; de este modo, el efecto estrictamente negativo que el ejercicio de las competencias propias de un ente tiene en la delimitación de las de otro no puede confundirse con el concepto de «delimitación positiva» prohibido en la jurisprudencia constitucional.

Queda, por consiguiente, razonada la concurrencia «al menos dentro del margen razonable que en su apreciación ha de concederse al juicio puramente político de una situación de necesidad» justificativa del Decreto-ley, y que no se desbordan los límites materiales de esta figura, pues la normativa discutida no regula aspectos esenciales del régimen general de las Comunidades Autónomas; se limita a ordenar aspectos parciales y concretos de una materia. Este último problema puede, no obstante, requerir la exposición de algún otro razonamiento complementario.

Ya se ha dicho que el art. 86.1 de la Constitución no veda cualquier Decreto-ley que por vía negativa, al ejercer competencias propias del Estado, incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas.

Pues, de resultar así, se vaciaría de contenido la figura normativa de que se trata. Además, en ciertas materias, la Constitución llama a la Ley como ocurre con la regulación del procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos [art. 105 c) de la Constitución] y, por otro lado, corresponde a la Ley ordenar qué sea básico. Pues bien, según la STC 60/1986, fundamento jurídico 1.º, la Ley a la que alude el mencionado art. 105 c) de la Norma fundamental es *prima facie* la Ley ordinaria aprobada por las Cortes Generales, pero ello no significa la prohibición de cualquier intervención normativa mediante Decreto-ley. Lo que el precepto constitucional reserva a la Ley es la regulación general del procedimiento administrativo, pero no unas medidas sectoriales (licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de Empresas o centro de trabajo) en el caso de los arts. 1 y 2, o meramente instrumentales de éstas en el art. 4.

Otro tanto ocurre con la competencia de las Cortes Generales para establecer bases del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 de la Constitución). La propia jurisprudencia constitucional que atribuye a la Ley formal el establecimiento de las bases, matiza esta regla general. Si la regulación impugnada tuviera por objeto directo el procedimiento administrativo común, cabría concluir afirmando la necesidad de una Ley de Cortes, pero siendo una ordenación sectorial, parcial y accesorio, aunque altere la legislación básica, se justifica el recurso al Decreto-ley.

No obstante, la representación procesal del Gobierno admite que la convalidación de un Decreto-ley determina su válida integración en el ordenamiento jurídico, pero no lo transforma en Ley formal. En este caso, el Pleno del Congreso de los Diputados votó la tramitación del Decreto-ley por el procedimiento de urgencia, pero la posterior disolución de las Cortes determinó que no pro siguiera aquella tramitación.

6. Por providencia de 19 de enero de 1933, se señaló el día 21 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno Vasco impugna los arts. 1, 2, 4, 5 y la Disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales. Los preceptos discutidos establecen sustancialmente una regulación consistente en que las licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de Empresas o centros de trabajo se entenderán otorgadas por silencio administrativo positivo, sin necesidad de denunciar la mora y transcurrido el plazo de dos meses. Esta regulación del silencio positivo se inserta en un conjunto de medidas encaminadas —según se dice en la Exposición de Motivos del Decreto-ley— a la liberalización y ampliación de mercados en virtud de la adhesión de España a la Comunidad Europea y «a la creación de un entorno institucional adecuado desde los primeros momentos de la incorporación». En particular, las medidas administrativas contempladas pretenden —se dice en el párrafo 3.º— simplificar los trámites administrativos para la instalación de Empresas en busca de una mayor eficacia, y remover trabas que puedan suponer «obstáculos entorpecedores para una moderna gestión burocrática».

La impugnación del Gobierno Vasco se funda en que el Decreto-ley, en sus disposiciones cuestionadas, vulnera los límites constitucionales a este tipo de normas. En primer lugar porque los preceptos recurridos se adentran en materias vedadas por la Constitución a los Decretos-leyes, tanto por afectar al régimen de las comunidades Autónomas, como por establecer normas básicas,

regulación que, a la vista de la jurisprudencia constitucional, debe ser aprobada por Ley de las Cortes Generales. En segundo lugar, porque en el presente caso no existió la «extraordinaria y urgente necesidad» exigida por el art. 86.1 C.E., como presupuesto habilitante de la intervención normativa del Gobierno.

2. Se plantea en el presente recurso de inconstitucionalidad si los artículos recurridos del Decreto-ley van más allá de las limitaciones constitucionalmente impuestas al contenido de este tipo de normas, que establece el art. 86.1 C.E. a «alterar el régimen de las Comunidades Autónomas», y la inadecuación del Decreto-ley para fijar las bases normativas previstas en el art. 149.1.18 C.E.

En relación a la primera objeción, ha de tenerse en cuenta que el art. 86.1. C.E. utiliza un término «régimen de las Comunidades Autónomas» más extenso y comprensivo que el mero de «Estatuto de Autonomía», por lo que dicha expresión ha de ser interpretada, como ha dicho la STC 29/1986, «en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución». De ese «régimen constitucional» forman parte los Estatutos, que no pueden ser alterados por un Decreto-ley, pero también se incluyen otras leyes estatales atributivas de competencias, que forman parte del bloque de constitucionalidad, así como las leyes atributivas de competencia del art. 150.1. C.E., las Leyes de armonización del art. 150.3, y las Leyes Orgánicas a que se refiere el art. 150.2. C.E. Por tanto, el Decreto-ley no puede regular objetos propios de aquellas leyes que, conforme al art. 28.1 LOTC, hayan sido aprobadas, dentro del marco constitucional, para delimitar las competencias del Estado y de las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.

Más allá de ese «régimen constitucional» en el campo normativo de los Decreto-leyes se corresponde con la competencia legislativa del Estado, no existe obstáculo constitucional alguno para que el Decreto-ley, en el ámbito de la competencia legislativa que corresponde al Estado, pueda regular materias en las que una Comunidad Autónoma tenga competencias, pero en las que incida una competencia legislativa del Estado, siempre que esa regulación no tenga como fin atribuir competencias o delimitar positivamente la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas.

Ciertamente, el ejercicio de las competencias de un ente puede afectar en alguna medida a las del otro. Pero cuando la Constitución veda al Decreto-ley «afectar» al régimen de las Comunidades Autónomas, se refiere a una delimitación directa y positiva de las competencias mediante tal instrumento normativo, y no a cualquier regulación que indirectamente «incida» en las competencias autonómicas. De otro modo, se vaciarían prácticamente de contenido los ámbitos de regulación sobre los que el Decreto-ley puede proyectarse, puesto que es muy difícil encontrar un objeto normativo en el que no incida de uno u otro modo alguna competencia autonómica.

En el presente caso, los preceptos impugnados, que regulan materias del procedimiento administrativo, no afectan ni delimitan la esfera de competencias propias de la Comunidad Autónoma, por lo que no infringen el límite establecido en el art. 86.1. C.E.

3. Según la Comunidad Autónoma recurrente, los preceptos impugnados serían contrarios al art. 149.1.18 C.E., porque el Decreto-ley no es un instrumento adecuado para establecer bases o normas básicas, que deben aprobarse por una Ley votada en Cortes.

Resulta necesaria una precisión previa. La Constitución, en su art. 149.1.18, emplea diversas técnicas de distribución competencial, y de reserva de competencias al Estado. El precepto reserva al Estado las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios». Pero no emplea el mismo criterio (distinción entre bases y desarrollo) al reservar *in toto* al Estado la competencia sobre «procedimiento administrativo común». Es ésta, pues, una competencia exclusiva del Estado, y no reducida al establecimiento de bases o normas básicas.

Del examen de los preceptos que se impugnan no cabe dudar que se refieren a elementos del procedimiento administrativo común, como expresamente declara el art. 5 del Decreto-ley. El art. 1 del mismo es el precepto nuclear en esta materia de simplificación de trámites administrativos relativos a empresas y en él se establece que las licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo se entenderán otorgadas por silencio administrativo positivo, sin necesidad de denunciar la mora y transcurrido el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud; al tiempo que, junto a otros extremos, se prevé que continúa siendo de aplicación el régimen general del silencio negativo, conforme al art. 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en las materias señaladas en el anexo. El art. 2 faculta a los particulares para solicitar de la Administración un acuse de recibo en el que conste la fecha de presentación de la petición de licencia o autorización, así como el régimen del silencio administrativo que resulte de aplicación. Permite el art. 4 que las comunicaciones entre los particulares y la Administración puedan realizarse por vía telegráfica, télex o cualquier otra de la que quede constancia por escrito, salvo el escrito de iniciación del procedimiento administrativo. Finalmente, el mismo art. 5 establece que se considerarán normas de procedimiento administrativo común, dictadas al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución y, en consecuencia, aplicables por todas las Administraciones Públicas, los arts. 1, 2 y 4 y la disposición transitoria primera.

Las normas impugnadas suponen una importante innovación en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que, conforme a los arts. 94 y 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, siempre que no se previera un régimen especial, el silencio era negativo y producía la denegación presunta de la petición una vez denunciada la mora y transcurrido el plazo de tres meses sin notificarse la resolución. En cambio, conforme al art. 1 del Decreto-ley objeto del presente recurso y en la materia allí descrita, la regla general es el silencio administrativo positivo, salvo en las materias expresamente previstas en el anexo. Esta innovación, con distintos matices y supuestos, ha sido en la actualidad adoptada con carácter general por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en sus arts. 42 y 43.

Tal técnica se integró en el procedimiento administrativo encaminado a la producción de actos, en lo que aquí atañe, al modo de una autorización concedida por la Administración. Que este extremo del procedimiento administrativo deba resultar «común» en todo el Estado, en el sentido querido por el art. 149.1.18 de la Constitución, se justifica en la necesidad de que esa garantía mínima que redundaba en un beneficio de los administrados juegue por igual para todos los españoles que dirigen sus peticiones para la instalación de empresas a la Administración.

A la misma conclusión habría de llegarse también si se considerase como bases o normas básicas los pre-

ceptos impugnados. Es cierto que la jurisprudencia constitucional ha insistido en la preferencia de la norma legislativa sobre la norma reglamentaria para el establecimiento de bases y normas básicas, pero esa jurisprudencia trata de acentuar la reserva de Ley y reducir la intervención del Reglamento en la materia, sin haberse planteado la problemática específica del Decreto-ley. Por ello, la referencia que esa jurisprudencia hace a la Ley votada en Cortes en oposición al Reglamento, no puede ser entendida como una exclusión del Decreto-ley para establecer una legislación de carácter básico. A efectos de la legislación básica sólo juega el límite específico del art. 86.1 C.E. («régimen de las Comunidades Autónomas»), siendo posible que el Decreto-ley, siempre que se cumplan los demás requisitos constitucionales exigibles, establezca «disposiciones legislativas» que contengan bases o normas básicas también a los efectos del art. 149.1.18 C.E.

Por consiguiente, los preceptos impugnados no vulneran el art. 149.1.18 C.E.

4. Un segundo núcleo de razonamiento del recurso se refiere a la concurrencia o no del presupuesto habilitante que legitima la utilización de este especial instrumento normativo que es el Decreto-ley, es decir, la existencia de un supuesto de «extraordinaria y urgente necesidad», exigida por el art. 86.1 de la Constitución. La demanda presentada por el Gobierno Vasco lo niega, aduciendo al respecto dos argumentos que deben ser analizados por separado; en primer lugar, que la regulación es una consecuencia del ingreso de España en la CEE, circunstancia a la que en modo alguno se puede atribuir la nota de imprevisibilidad insita en este particular instrumento; en segundo lugar, y de forma complementaria, que la disposición transitoria primera de este Decreto-ley, dado el 14 de marzo de 1986, pospone la aplicación del régimen del silencio administrativo contemplado en el art. 1 para las Administraciones Públicas distintas de la Administración del Estado a las instancias que se presenten a partir del 1 de julio siguiente, dato que hace evidente la ausencia de la «urgencia» de la medida.

Es necesario constatar que el art. 86 de la Constitución habilita al Gobierno para dictar normas con rango de Ley, pero esta habilitación surge exclusivamente en la medida en que exista una situación «de extraordinaria y urgente necesidad»; es una excepción al procedimiento legislativo ordinario, y como tal «sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que la legitimen» (STC 29/1982, fundamento jurídico 1), entre los que se incluye, en lo que aquí respecta, la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante.

Es evidente que ese presupuesto es un límite jurídico a la actuación mediante Decretos-leyes, y en ese sentido es función propia de este Tribunal «el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución», de forma que «el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada» (STC 29/1982, fundamento jurídico 3.º) y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución.

Conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, los Decretos-leyes han de atajar «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» (STC 6/1983, fundamento jurídico 5.º, y en el mismo sentido STC 111/1983). Las normas contenidas en el Decreto-ley han de tener una relación directa con la situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 29/1982); han de contener una explícita y razonada declaración de las razones de urgencia y necesidad (ibid.), y puede por último ser contrastado el presupuesto habilitante en relación a los intervalos temporales que han existido en la aprobación, publicación, entrada en vigor y efectos de la norma, ya que todo ello puede generar indicios jurídicamente controlables de la inexistencia de la pretendida urgencia.

5. De acuerdo a tales criterios, hemos de examinar la alegada ausencia del presupuesto habilitante del Decreto-ley que está en la base del presente recurso.

Ha de tenerse en cuenta que el Gobierno Vasco no ha impugnado el Real Decreto-ley en su totalidad, sino sólo algunos de sus preceptos. Da por buena así la motivación de la urgencia y necesidad del propio Real Decreto-ley contenida en la exposición de motivos, y sólo discrepa en cuanto que esa motivación sea aplicable a los concretos preceptos impugnados, referidos todos ellos a normas de procedimiento administrativo.

Sin embargo, en 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.

En efecto, la exposición de motivos del mencionado Real Decreto contiene una amplia motivación de la urgencia y necesidad de la medida que vendría justificada, no tanto por el hecho mismo de la incorporación a la Comunidad Económica Europea, acontecimiento que, en sí mismo considerado, es cierto que no podría ser calificado de imprevisible, cuanto por la coyuntura económica favorable para el incremento del crecimiento y del bienestar que dicha incorporación provoca, generando, según afirma la citada exposición de motivos, una serie de oportunidades que es preciso aprovechar, por lo que «las orientaciones de la política económica deben orientarse a facilitar una respuesta ágil mediante la creación del entorno institucional adecuado desde los primeros momentos de la incorporación».

Es la creación inmediata y global de ese entorno lo que persiguen en buena parte esas medidas, y ello se deduce también del propio debate parlamentario en el que se justificó el Decreto-ley por la necesidad de «introducir medidas de flexibilización que permitan a nuestro aparato productivo, a través de la eliminación de trabas burocráticas en los aspectos administrativos y laborales..., responder más flexiblemente, más armónicamente y con mayor rapidez a los cambios que se registran en la situación de la economía», añadiéndose que la razón de la urgencia es «el hecho de que muchas de las cosas que afectan a estructuras institucionales y que es necesario modificar aprovechando el cambio de circunstancias, no pueden hacerse bien si seguimos los procedimientos normales de modificaciones de leyes por medio de leyes». Dentro de ese conjunto de medidas de reformas estructurales en un sentido flexibilizador en el que se incluyen las aquí impugnadas, adoptadas con vistas a la «simplificación de trámites administrativos relativos a empresas», que trata de facilitar «al máximo el desarrollo de cualquier tipo de iniciativa empresarial» («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» de 8 de abril de 1986, núm. 278, pág. 12478).

Es evidente que ni la oportunidad de esas medidas ni la valoración del costo económico y social que conllevaría el inevitable retraso en la aplicación de las medidas, al ser tramitadas en forma aislada como Ley, pueden ser valoradas por este Tribunal. Ya en otras ocasiones ha tenido oportunidad este Tribunal de afirmar que el Decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito para afrontar coyunturas económicas problemáticas como las que afrontaba el Real Decreto-ley 1/1986. Dentro de esas medidas han podido ser incluidas legítimamente, por responder al objetivo común de flexibilizar y eliminar trabas, cambios en los procedimientos administrativos en un sentido de simplificación y de agilización en relación a la actividad empresarial. En cuanto incluidas en un conjunto de medidas, de cuya urgencia y necesidad no se ha dudado, no cabe negar la existencia de presupuesto habilitante también para los concretos preceptos impugnados, sin que a ello haga obstáculo el que el propio Decreto-ley anuncie la posibilidad de que, si la medida resulta adecuada, el régimen de silencio positivo pueda ser extendido a otros supuestos a través del correspondiente procedimiento legislativo ordinario, ya que el objetivo de la norma no es la reforma del procedimiento administrativo, sino la flexibilización del marco institucional en que opera el sistema productivo.

6. El Gobierno Vasco añade un argumento adicional en contra de la urgencia de la medida, el que la disposición transitoria primera del Decreto-ley pospone al 1 de julio siguiente la aplicación del régimen de silencio administrativo para las Administraciones Públicas distintas a la del Estado.

Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en dos ocasiones en relación al problema de la eventual dilación de las medidas adoptadas como consecuencia de una remisión a normas posteriores para la efectividad del propio Real Decreto. En este sentido la STC 29/1982 (fundamento jurídico 6.º) ha afirmado de forma terminante que «las razones de extraordinaria y urgente necesidad no amparan bajo ningún punto de vista un precepto exclusivamente deslegalizador que remita al futuro la regulación de la materia deslegalizada, maxime cuando no se fija un plazo perentorio para dictar tal regulación, que habría de ser inferior al necesario para tramitar como proyecto de Ley por procedimiento de urgencia». Sin embargo, la STC 29/1986 ha matizado esta doctrina cuando no se trata de una norma deslegalizadora sino habilitante, afirmando que no se puede admitir la ausencia de urgencia y necesidad por el hecho de que el Decreto-ley no regulase él mismo determinados planes porque «responde a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico para la elaboración inmediata de tales planes, marco jurídico entonces inexistente, sin el que no hubieran podido aprobarse aquéllos, a falta de la imprescindible habilitación legal y que una vez establecido permitió en breve plazo la adopción de una serie de medidas (fundamento jurídico 2.º).

De acuerdo con esa doctrina ha de rechazarse la alegación del Gobierno Vasco. El que la disposición transitoria primera del Decreto-ley aplaze la aplicación del régimen contemplado para el silencio positivo en el art. 1 respecto de las Administraciones Públicas distintas de la Administración del Estado, y pese a que la cláusula general de entrada en vigor del texto (disposición final) sea del mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», no excluye la urgencia de la medida, sino más bien la imposibilidad técnica de su aplicación inmediata. El Decreto-ley ha establecido, con urgencia, un nuevo marco jurídico, que ha de ser aplicado por las Administraciones Públicas, habiendo de adoptar para ello los cambios organizativos pertinentes que posibiliten

la simplificación y reducción de trámites y la agilidad de funcionamiento que presupone un sistema de silencio positivo. Es, por tanto, coherente con la urgencia de la medida que la inmediatez de la respuesta a la que tiende la disposición final se complementa con una cautela de transitoriedad para que las restantes Administraciones Públicas adecúen su gestión a la nueva normativa. La complejidad técnica de la legislación de muy distinta índole que incide en el tema —como evidencia el extenso anexo al Decreto-ley— que mantiene el sistema del art. 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo para las licencias y autorizaciones de ciertas clases de empresas e industrias hace necesario la previsión de un período transitorio de adaptación sin que por ello sufra la urgencia de la medida globalmente considerada.

Hay que concluir, en definitiva, que no existe motivo alguno para considerar que el Decreto-ley sea inconstitucional desde la óptica de la inexistencia de las razones de urgencia y necesidad que constituyen su presupuesto habilitante, puesto que el Gobierno actuó dentro del margen de apreciación política de las situaciones de urgencia que, de acuerdo con la Constitución, le habilita para dictar Decretos-leyes, y según las facultades que a este órgano constitucional le incumben para la gobernación del país, en general, y para dirigir la actividad económica en particular, todo ello de acuerdo con los arts. 86.1 y 97 de la Constitución

FALLO

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.

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

Dada en Madrid a veintiuno de enero de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

5112 *Pleno. Sentencia 24/1993, de 21 de enero. Cuestión de inconstitucionalidad 1376/1988. En relación con el art. 8.1 del Código Penal.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1376/88, promovida por el Juzgado de Primera Instancia e Ins-

trucción núm. 2 de Gandía (Valencia), en los autos de procedimiento oral núm. 188/87, sobre supuesta inconstitucionalidad del art. 8.1 del Código Penal. Han sido parte el Fiscal General del Estado y el Gobierno, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Gandía, por Auto de 27 de junio de 1988, dictado en el procedimiento oral núm. 188/87, registrado en este Tribunal el siguiente día 28, plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 8.1 del Código Penal, por contradicción con los arts. 14, 17, 24 y 25 de la Constitución.

2. Los hechos que dan lugar a la cuestión son, en síntesis, los siguientes:

a) En el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Gandía se sigue procedimiento oral núm. 188/87 contra don Ramón Cortés Escudero por posible delito de daños. El Ministerio Fiscal, en su escrito de calificación, imputó a don Ramón Cortés Escudero un delito de daños previsto y penado en el art. 563 del Código Penal, apreciando la concurrencia de las circunstancias modificativas de responsabilidad criminal de reincidencia núm. 15 del art. 10 del Código Penal, y la existente núm. 1 del art. 8 del mismo Cuerpo legal, solicitando la libre absolución del mismo y que se tomaran las medidas establecidas en el citado art. 8, núm. 1, del Código Penal, y el pago de indemnizaciones a los perjudicados.

b) En fecha 29 de abril de 1988 se acordó señalar para la celebración del juicio oral el día 1 de junio del mismo año, acordándose igualmente dar traslado al acusado para que nombrara Abogado y Procurador y para que formulara escrito de conformidad o disconformidad con la calificación del Ministerio Fiscal, lo cual verificó su Procurador don Joaquín Villaescusa García, nombrado de turno de oficio, en el sentido de mostrar su total conformidad con la calificación del Ministerio Fiscal con reserva de las acciones civiles.

c) En el acto del juicio oral, tanto el Ministerio Fiscal como la defensa mantuvieron sus escritos de calificación. Por providencia de 4 del mismo mes, el Juzgado acordó dejar en suspenso el término para dictar sentencia y, de conformidad con lo establecido en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dar traslado al Ministerio Fiscal y demás partes personadas para que en el plazo de diez días alegaran lo que estimasen oportuno respecto a la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad del art. 8.1 del Código Penal, en cuanto pudiera vulnerar los arts. 14, 17, 24 y 25 de la Constitución Española. Evacuado el traslado conferido tanto por el Ministerio Fiscal como por la representación del acusado, el Juzgado, en auto de 27 de junio de 1988, planteó la presente cuestión de inconstitucionalidad.

3. En el auto de planteamiento de la cuestión, el Juez razona la supuesta inconstitucionalidad del art. 8.1 del Código Penal con base a los siguientes argumentos:

a) El art. 8.1 del Código Penal no garantiza suficientemente la seguridad jurídica del inimputable, que se encuentra en una situación de discriminación respecto del imputado, quien previamente a la comisión de un hecho delictivo es conocedor de la sanción que aquél lleva aparejada y de la duración de la misma, lo que, a su juicio, podría suponer una vulneración del principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución.