

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 17 de marzo de 2022, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes de prevención y contención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19

(Boletín Oficial del Estado, núm. 307, 23 de diciembre de 2021)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escritos diferentes que tuvieron su entrada en esta institución entre el 25 de diciembre de 2021 y el 4 de febrero de 2022, varios ciudadanos solicitan la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados 1 y 2, y la disposición final primera del Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes de prevención y contención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19.

SEGUNDO. El artículo 1.1 de la norma cuestionada da nueva redacción al artículo 6 de la Ley 2/2021, de 29 marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19. Se amplía la obligación de uso de mascarilla a cualquier espacio al aire libre de uso público o que se encuentre abierto al público. La anterior redacción de ese precepto acotaba esta obligación a las circunstancias en que, por la aglomeración de personas, no resultara posible mantener una distancia mínima de 1,5 metros entre las mismas, salvo grupos de convivientes.

TERCERO. El artículo 1.2 del Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, por su parte, añade un segundo apartado a la disposición final séptima de la Ley 2/2021, habilitando específicamente al Gobierno para aprobar, mediante real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Sanidad y oído el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la modulación de la obligación de uso de mascarilla establecida en el artículo 6 de la ley, en atención a la evolución de los indicadores epidemiológicos.

CUARTO. La disposición final primera del Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, por otro lado, incluye una modificación de la disposición adicional cuadragésimo sexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (Ley 11/2020, de 30 de diciembre), en relación con la paga de compensación que han de recibir, antes del 1 de abril de 2022, quienes en 2021 perciben pensiones mínimas, pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) no concurrentes, y concurrentes con pensiones de viudedad de alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social, así como los perceptores de prestaciones de la Seguridad Social por hijo a cargo con 18 o más

años de edad y un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100 y del subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte. Con la modificación operada, se establece un incremento adicional en el coeficiente para el cálculo de esa misma paga compensatoria, del 0,9 por ciento, en el caso de perceptores de pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

QUINTO. En síntesis, los solicitantes del recurso alegan los siguientes motivos de inconstitucionalidad:

1. En primer lugar, con relación a la modificación del artículo 6 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, efectuada por el artículo 1.1 del real decreto-ley, los peticionarios aprecian que la ampliación de la obligación de uso de mascarillas al aire libre está carente de toda justificación científica, por lo que la decisión vulneraría el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que recoge el artículo 9. 3 de la Constitución. En algún caso, se alega también que esa modificación normativa no podía realizarse por real decreto-ley, con cita del artículo 31.3 de la Constitución (establecimiento de prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley).
2. Sobre el alcance de la habilitación normativa que incluye el artículo 1.2 del Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, una de las peticiones recibidas argumenta que dicha habilitación vulnera la reserva de ley en materia sancionadora y el principio de legalidad (artículo 25.1 CE), al dejar en manos del poder ejecutivo la modificación del tipo de infracción que implica el incumplimiento de la obligación de uso de mascarilla.
3. Por último, se ha pedido también la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, por lo recogido en su disposición final primera, cuyo contenido, en efecto, regula una materia distinta a la que motiva de forma principal el real decreto-ley. Se argumenta esa petición por la no concurrencia del presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad al que hace referencia el artículo 86.1 de la Constitución.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Procede abordar, en primer lugar, la inconstitucionalidad alegada por los solicitantes referida a la modificación del artículo 6 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el covid-19.

Lo cierto es que a lo largo de este periodo de emergencia sanitaria ocasionada por la covid-19 la imposición por ley del uso de mascarillas para todos los mayores de seis años, particularmente en espacios al aire libre, ha sido en varias ocasiones objeto de solicitudes al Defensor del Pueblo para que ejerza su legitimación de interposición de un recurso de inconstitucionalidad. Lo fue, primeramente, por la redacción del artículo 6 del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, luego por el mismo artículo de la Ley 2/2021 y ahora en la redacción dada a este por el Real Decreto-ley 30/2021. Buena parte de la argumentación desplegada por los ciudadanos que presentaban su petición ha consistido en considerar que la afectación a sus derechos impuesta por esa obligación (que habrá que entender referida a su libertad en general o a los derechos a la intimidad y propia imagen, en su vertiente de libre elección de la indumentaria, artículo 18.1 CE) no estaba suficientemente amparada por el derecho a la protección de la salud del artículo 43 de la Constitución.

En dos resoluciones anteriores, por lo tanto, el Defensor del Pueblo ha tenido ocasión de expresar sus razones para no interponer el recurso solicitado con relación a esa misma obligación legal, por lo que es oportuno volver a algunos planteamientos ya esgrimidos en aquellas ocasiones.

SEGUNDO. La limitación de derechos fundamentales está prevista y regulada en la Constitución. Los derechos fundamentales no son absolutos ni ilimitados. En ocasiones, pueden y deben ceder en su confrontación con otros derechos fundamentales o con otros bienes constitucionalmente protegidos para cuya garantía puede ser necesario restringirlos. Así lo advierte el artículo 10.1 de la Constitución cuando afirma que el respeto a los derechos de los demás es uno de los fundamentos del orden político y de la paz social y así se desprende de los artículos 53.1 y 81.1 y de una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional reconoció de forma temprana, en su Sentencia 140/1986, de 11 de noviembre, FJ 5, y así lo ha refrendado en múltiples ocasiones, que «el desarrollo legislativo de un derecho proclamado en abstracto en la Constitución consiste en la determinación de su alcance y límites». A su vez, ha interpretado el artículo 53.1 de la Constitución de manera que resulta en un apoderamiento general al legislador ordinario para regular el ejercicio de los derechos consagrados en el Capítulo segundo del Título 1.

Es claro pues que el legislador puede establecer límites a los derechos fundamentales. Límites entendidos como toda acción jurídica que entrañe o haga posible una restricción de las facultades que constituyen el contenido de los derechos. Límites que pueden ser normales u ordinarios, pero que también pueden consistir en restricciones extraordinarias, temporales estas por definición.

Ahora bien, la limitación debe reunir tres presupuestos de constitucionalidad: el respeto al contenido esencial del derecho limitado (que consagra también el artículo 53.1 CE), la búsqueda de un fin constitucionalmente legítimo o la salvaguarda de un bien constitucionalmente relevante (SSTC 104/2000, FJ 8 y las allí citadas) y cumplir con el principio de proporcionalidad (SSTC 11/1981, FJ 5; 196/1987, FJ 6, y 292/2000, FJ 15).

Además, la limitación de los derechos fundamentales debe ser respetuosa con la reserva de ley prevista en los artículos 81.1 y 53.1 de la Constitución; reserva de ley orgánica u ordinaria según sea desarrollo directo y frontal del derecho o regulación de su ejercicio y según sea la intensidad y grado de afectación de la limitación (SSTC 11/1981, FJ 5; 2/1982, FJ; 140/86, FJ 5; 196/1987, FJ 6, y 292/2000, FJ 15, entre otras muchas).

El Tribunal Constitucional mantiene, desde la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, un criterio de interpretación estricto de la reserva de ley orgánica (artículo 81.1 CE). Tanto en lo que se refiere al término «desarrollar» como a la «materia» objeto de reserva. De esta forma, la reserva de ley orgánica no significa que esta haya de agotar todos y cada uno de los aspectos relacionados con el contenido y ejercicio de los derechos fundamentales. No todo lo que afecte a los derechos fundamentales es un desarrollo directo de estos, es decir, una regulación de sus aspectos esenciales que requiera de una disposición de las Cortes emanada con forma de ley orgánica. Solo será precisa cuando se acometa un desarrollo directo —global o de sus aspectos esenciales— del ámbito subjetivo u objetivo de los derechos fundamentales (SSTC 5/1981; 6/1982; 67/1985; 140/1986; 160/1987; 132/1989, y 127/1994, entre otras). En definitiva, no se corresponde con la Constitución la afirmación de que toda limitación de un derecho fundamental ha de hacerse única y exclusivamente por ley orgánica.

En esa misma línea de razonamiento, el Tribunal Constitucional ha rechazado una interpretación extensiva del límite material del decreto-ley (afectación a los derechos y libertades del Título 1, fijado en el artículo 86.1 CE) que supondría el vaciamiento de la figura, haciéndolo «inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título I de la Constitución». La cláusula restrictiva debe ser entendida de modo que no se reduzca a la nada el decreto-ley. Por tanto, lo que se prohíbe constitucionalmente es que se regule un régimen general de estos derechos, deberes y libertades o que vaya en contra del contenido o elementos esenciales de algunos de tales derechos (STC 111/1983, FJ 8, confirmada por otras posteriores: SSTC 60/1986, FJ 4; 182/1997, FJ 6; 137/2003, FJ 6; 108/2004, FJ 7, y 329/2005, FJ 8).

En todas esas sentencias citadas, de uno u otro modo, se añade que el «examen de si ha existido 'afectación' por el decreto-ley de un derecho o libertad regulado en el Título 1 de la Constitución exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o

deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (SSTC 329/2005, FJ 8).

A la vista de esta doctrina constitucional, se concluye que la regulación de la obligación de uso de mascarillas en espacios al aire libre, sin excepción por razones de aglomeración o insuficiente distancia interpersonal, que vuelve a introducir en el ordenamiento el Real Decreto-ley 30/2021, por modificación del artículo 6 de la Ley 2/2021, no supone una regulación directa y con vocación de generalidad de los derechos a la intimidad y a la propia imagen en su vertiente de elegir la propia indumentaria y el aspecto personal, que es el derecho fundamental que se ve concernido, ni tampoco de sus aspectos esenciales. No altera sustancialmente la posición de los ciudadanos en relación con los derechos a la intimidad y la propia imagen. El precepto impugnado no entra en un ámbito vedado al decreto-ley y no supone una 'afectación' en el sentido constitucional del término y, por lo tanto, no franquea los límites materiales del decreto-ley impuestos por el artículo 86.1 de la Constitución.

TERCERO. La modificación operada por el Real Decreto-ley 30/2021 en el artículo 6 de la Ley 2/2021, al imponer de nuevo la obligación de portar mascarilla, con carácter general, en los espacios al aire libre, aun pudiendo mantener la distancia de 1,5 metros, vuelve a ofrecer una solución a un conflicto entre derechos fundamentales, en este contexto de emergencia sanitaria, los que se restringen, es decir, como se ha dicho, los derechos a la intimidad personal y la propia imagen en su vertiente de libre elección de indumentaria, respecto a los que los poderes públicos tienen la obligación negativa de respetarlos; y los derechos a la vida, la salud y la integridad física, que imponen a esos mismos poderes la obligación positiva de protegerlos.

No hay razón por la que este conflicto haya de resolverse a favor de los primeros y en contra de los derechos a la vida, la salud y a la integridad física. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en estos casos, lo que hay que hacer es escoger la interpretación que logre un justo equilibrio entre todos los derechos e intereses legítimos afectados, es decir, una solución que no limite o desproteja desproporcionadamente ninguno de ellos.

Esta ponderación de los derechos afectados debe responder, como ha desarrollado ampliamente el Tribunal Constitucional, al principio de proporcionalidad, en sus tres facetas: necesidad de la medida acordada, por la inexistencia de alternativas menos restrictivas de derechos; idoneidad, sobre la adecuación y efectividad de la medida para lograr el fin perseguido; y proporcionalidad en sentido estricto, que relaciona el grado de restricción de un derecho con el grado de protección del otro que la medida permite.

La necesidad e idoneidad del uso obligatorio de mascarillas, incluso en espacios abiertos cuando se puede guardar la distancia de seguridad interpersonal, se justifica en

la imperiosa e inexcusable búsqueda de la reducción de las vías de contagio del virus SARS-CoV-2. Vías de contagio que son las gotículas que se expulsan por la boca y nariz al respirar, hablar, gritar, cantar, pero también —y parece que de manera predominante según el conocimiento científico más actual— los aerosoles que se exhalan en esas mismas acciones y que permanecen en suspensión un tiempo y pueden desplazarse por aire de manera bastante impredecible al depender de múltiples factores y bastante más allá de 1,5 metros.

Las opiniones de los principales expertos nacionales y mundiales sobre esta cuestión señalan que el exterior es mucho más seguro que el interior, para la misma actividad y distancia. Pero no se ha descartado, hasta donde esta institución puede conocer, la transmisión de este virus al aire libre. Los lugares al aire libre con mucha gente, especialmente en determinadas condiciones de poco viento, son consideradas por algunos científicos como actividades de riesgo debido a que no se dispersan los aerosoles. A esas conclusiones científicas se suma, en el mes de diciembre de 2021, la rapidísima propagación de la variante ómicron del SARS-CoV-2, que en pocas semanas había desplazado, según los informes epidemiológicos basados en análisis de secuenciación genómica, las variantes antes circulantes. A la aparición de esa variante ómicron y su rápida extensión hace mención la exposición de motivos del Real Decreto-ley 30/2021, que también alude a otros factores estacionales, como la concurrencia del SARS-CoV-2 con otros virus que afectan a las vías respiratorias.

Estas referencias fácticas abonarían los elementos de necesidad e idoneidad del cambio normativo operado.

Además, entre los principios que deben caracterizar las acciones en materia de salud pública se encuentra el principio de precaución. Con arreglo a este principio, según la legislación y la jurisprudencia, si bien es cierto que la valoración del riesgo no puede basarse en consideraciones puramente hipotéticas, no lo es menos que cuando resulta imposible determinar con certeza o el alcance del riesgo alegado por razón de la naturaleza insuficiente, no concluyente o imprecisa de los resultados de los estudios realizados y, sin embargo, persiste la probabilidad de un perjuicio real para la salud pública en el supuesto en que se materialice el riesgo, el principio de cautela justifica la adopción de medidas restrictivas.

En definitiva, el uso de mascarilla es una medida que, desde el principio de precaución y con el conocimiento científico disponible, reduce claramente la propagación del virus en espacios cerrados y puede contribuir a reducirla en los espacios al aire libre, donde la confluencia de personas hace que no sea descartable el contagio y donde resulta frecuente y habitual que las características del lugar, la densidad de población o la naturaleza de actividad impidan que las personas guarden la distancia de seguridad.

A ello se añade que, a la vista de la configuración constitucional de los derechos a la intimidad y a la propia imagen, en su vertiente de autonomía personal en la esfera de las relaciones sociales, más arriba explicados, resulta claramente proporcionado establecer restricciones a la libertad indumentaria por razones de salud pública, en cumplimiento del mandato constitucional recogido en el artículo 43.2 de la Constitución.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en diversas sentencias, se ha pronunciado sobre la efectividad del derecho a la protección de la salud contemplado en el artículo 43 de la Constitución española, pues en su condición de principio rector dirigido a orientar y determinar la actuación de todos los poderes públicos, estatales y autonómicos, obliga a desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales (STC 113/1989, FJ 3), es decir, a establecer las normas precisas para garantizar la organización y tutela de la salud pública a través de los medios necesarios. Se trata de proteger la vida, la salud y la seguridad de los ciudadanos, contener la propagación de la enfermedad y reforzar el sistema de salud.

CUARTO. Asimismo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la imposición por el legislador del uso de mascarilla en determinados supuestos (en cualquier espacio al aire libre de uso público o que se encuentre abierto al público) no es una limitación de los derechos a la intimidad y a la propia imagen que vulnere el artículo 18.1 de la Constitución, en tanto no resulta discutible que encuentra su justificación en la garantía de los derechos fundamentales a la vida y la integridad física de las personas, y del derecho a la salud, así como en la protección de la salud pública, ni tampoco que resulta necesaria, adecuada y proporcionada en el contexto pandémico y de grave crisis sanitaria en el que se establece.

La exigencia del uso de una prenda, que protege a quien la porta y al resto de ciudadanos del contagio de una grave enfermedad potencialmente mortal, la cual ha provocado una pandemia y ha supuesto una grave crisis sanitaria, colocando al Sistema Nacional de Salud en grave riesgo de colapso y causando decenas de miles de muertes, no vulnera los derechos a la intimidad personal y a la propia imagen en su vertiente de autonomía personal en la elección de la indumentaria y el propio aspecto.

Salvada, en la opinión de esta institución, la razón de proporcionalidad y justificación suficiente que ofrece la modificación normativa operada, decae por sí misma la denuncia de arbitrariedad de los poderes públicos, que prohíbe el artículo 9.3 de la Constitución, como plantean algunas peticiones de recurso recibidas, ya que dicho planteamiento se sustenta en la supuesta falta de aval científico a la modificación legal realizada; una denuncia de la insuficiente justificación material de la medida que, básicamente, se debe remitir al legítimo debate técnico y científico sobre la mejor manera de hacer frente a los contagios por SARS-CoV-2.

QUINTO. Procede, a continuación, estudiar la razón de inconstitucionalidad alegada en alguna de las solicitudes de interposición de recurso referida a la habilitación legal para que el Gobierno pueda, mediante real decreto, modificar los términos de la obligación de uso de mascarillas, en función de la evolución de la pandemia en España. En la correspondiente solicitud se alega que esa disposición vulnera el principio de legalidad y la reserva de ley en materia de disposiciones sancionadoras, en atención al régimen de infracción previsto, en el artículo 37 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, para el supuesto de incumplimiento de la mencionada obligación.

La habilitación legal en materia de actividad administrativa sancionadora ha sido tratada a lo largo del tiempo por el Tribunal Constitucional, analizando el alcance de la reserva de ley impuesta en materia penal y sancionadora. Considera el tribunal que este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. Sin embargo, continúa el alto tribunal, el principio no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias; lo que sí excluye es que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador (Sentencia 83/1984, de 24 de julio, FJ 4).

Lo anterior, se dice en la sentencia constitucional citada, se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley.

La habilitación incorporada a la disposición final séptima de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, expresa claramente ese carácter complementario de la función reglamentaria, nítidamente acotado el tipo de infracción predeterminado en la ley (obligación de uso de mascarillas en espacios cerrados y al aire libre, para contener la propagación de una enfermedad transmisible y frente a un riesgo grave para la salud individual y colectiva), habilitación que el legislador de urgencia ha considerado necesario realizar por razones técnicas, vinculadas a la constante evolución de la pandemia y a la actualización del nivel de alerta epidemiológica previamente valorado por las autoridades sanitarias.

La manera de habilitación reglamentaria por la que ha optado el apartado 2 del artículo 1 del Real Decreto-ley 30/2021 (nuevo apartado 2 de la disposición final séptima

de la Ley 2/2021) es la de, en la práctica, dejar sin efecto, en el caso de emplearse por el Gobierno, el literal del artículo 6 de la Ley 2/2021. En su lugar, rige la redacción que apruebe un real decreto, pero ciñéndose siempre, de forma indubitada, a los contornos de la obligación legal previamente determinada en la ley (la obligación de uso de mascarilla), aun modulando su contenido. La tipificación de la correspondiente infracción administrativa, establecida en el artículo 31.2 de la Ley 2/2021, no se ve, por otro lado, alterada.

Precisamente, el Gobierno ha hecho uso de esa habilitación, mediante la aprobación del Real Decreto 115/2022, de 8 de febrero, en cuya motivación se explicitan las razones que apoyan en ese momento, con unos indicadores epidemiológicos favorables y con el conocimiento científico referido a las nuevas variantes del SARS-CoV-2, una relajación de la obligación establecida en el artículo 6 de la Ley 2/2021 (en la redacción del mismo por el Real Decreto-ley aquí cuestionado).

SEXTO. Resta por analizar la otra pretensión de inconstitucionalidad formulada en las solicitudes presentadas y que hace referencia a la no concurrencia de una extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación de la disposición final primera del Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, cabiendo un procedimiento legislativo ordinario, si bien urgente, por lo que se vulneraría el artículo 86.1 de la Constitución.

En primer lugar, cabe reseñar que el real decreto-ley en cuestión fue convalidado en sesión plenaria del Congreso de los Diputados celebrada el 1 de febrero de 2022 (BOE número 31, de 5 de febrero de 2022).

Sobre el presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad, la apreciación de su concurrencia constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley).

El Tribunal Constitucional efectúa un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la Constitución, esto es, que se mantenga dentro de la situación de extraordinaria y urgente necesidad. Se trata de un «control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno» (STC 142/2014, FJ 3, y las que allí se citan). El tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero «el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los reales decretos-leyes» (SSTC 182/1997, FJ 3; 332/2005, FJ 5, y 1/2012, FJ 6).

En cuanto a la definición de la situación de urgencia, el Tribunal Constitucional ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente

necesidad haya de contenerse siempre en el propio decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, FJ 4; 182/1997, FJ 4; 11/2002, FJ 4, y 137/2003, FJ 3).

En ese sentido, generalmente, el Tribunal Constitucional ha venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que ha denominado como «coyunturas económicas problemáticas», para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 31/2011, FJ 4; 137/2011, FJ 6; 100/2012, FJ 8; 83/2014, FJ 4, y 199/2015, FFJJ 5 y 6).

Como ya se ha apuntado antes, en el caso del Real Decreto-ley 30/2021 el legislador de urgencia consideró necesario incluir en el mismo una modificación del segundo apartado de la disposición adicional cuadragésimo sexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, modificando con ello el marco previsto para efectuar, en los meses siguientes, las pagas compensatorias de determinadas pensiones de la Seguridad Social. En la exposición de motivos del real decreto-ley se expresa que tal modificación se efectúa para rectificar un efecto no deseado en la aplicación de la previsión relativa al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones no contributivas en el año 2021. Se señala a continuación en la exposición de motivos que, para llevar a efecto la revalorización de las pensiones y prestaciones de Seguridad Social, es necesario un desarrollo reglamentario, por parte del Gobierno, de las previsiones contenidas en aquella disposición adicional, lo que hace imprescindible la modificación con el objeto de que se pueda cumplir dicho mandato en el plazo oportuno, algo que no ocurriría, se afirma, de demorarse la medida (tramitación parlamentaria y tramitación del decreto de desarrollo). Por ello, se considera que concurren las causas que justifican el carácter de extraordinaria y urgente necesidad, conforme dispone el artículo 86 de la Constitución.

Esa modificación normativa prevé que las pagas de compensación para la recuperación del poder adquisitivo se cobrarán antes del 1 de abril de 2022, y además establece un incremento adicional del 0,9 por ciento para calcular la paga de

compensación en el caso de las pensiones no contributivas de Seguridad Social cobradas en 2021, en concordancia con el artículo 44 de la modificada Ley 11/2020, de 30 de diciembre. La nueva previsión legal se ha visto efectivamente desarrollada en el Real Decreto 65/2022, de 25 de enero, en su disposición adicional primera.

RESOLUCIÓN

Con base en las razones expuestas, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, resuelve **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra diferentes preceptos del Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes de prevención y contención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19.